

## EL JUICIO DE RESIDENCIA AL VIRREY REVILLAGIGEDO Y LOS INTERESES OLIGÁRQUICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Sergio MIRANDA PACHECO

Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM

smiranda@servidor.unam.mx

El 30 de diciembre de 1794 el marqués de Branciforte, virrey de la Nueva España, en cumplimiento de un mandato real publicó el edicto que declaraba abierto el plazo de presentación de demandas en el juicio de residencia pública de su antecesor, Juan Vicente de Güemes Pacheco y Padilla, segundo conde de Revillagigedo.<sup>1</sup>

Pocos días después, el 9 de enero de 1795, el cuerpo municipal de la Nobilísima Ciudad de México acordó presentar la que sería la única demanda a la que hizo frente Revillagigedo. Los cargos que se le imputaron eran numerosos,<sup>2</sup> aunque el fundamento central de

<sup>1</sup> Las leyes españolas establecían que los más altos funcionarios de las colonias, empezando por los virreyes, quedasen sujetos al juicio de residencia y sólo unos cuantos, por gracia del Rey, se eximían de ello. Dicho juicio de dividía en dos partes, la secreta y la pública. En la primera, el gobierno de la metrópoli les hacía aquellos cargos que consideraba necesarios por su conducta durante el tiempo que ejercieron su mando; en la pública se daba oportunidad a que presentarían sus quejas los individuos que se consideraban agraviados por la actuación del funcionario. En el caso de Revillagigedo, el Rey de España le dispensó la residencia secreta, pero no hizo lo mismo con la pública por atravesarse derechos de terceros. Vid. Agustín Agüeros de la Portilla, *El gobierno del Segundo Conde de Revillagigedo en Nueva España. Sus antecedentes y algunas consideraciones generales*, México, Talleres Tipográficos de El Tiempo, 1911, p. 79.

<sup>2</sup> Algunas de las quejas de la corporación en contra de Revillagigedo fueron las siguientes: disminución de sus rentas al quitarse los puestos de vendimia de la plaza mayor; daños causados por la nivelación del suelo de dicha plaza ya que al rebajarse el piso de ésta hubo que rebajar también el de las calles inmediatas, con el consiguiente trastorno para los vecinos, que tuvieron asimismo que modificar la altura de sus entradas y patios; sustitución de la fuente de agua ubicada en la plaza mayor por las cuatro pilas cerradas, que desmerecían frente al valor artístico e histórico de aquella por su taza de bronce y el águila que tenía, la cual había sido regalada por el rey Carlos V; fabricación de cajones de madera para el nuevo mercado de la plaza del Volador inapropiados para tal efecto, además de que se gastó demasiado en su manufactura (34 607 pesos) y eran proclives a incendiarse como sucedió en 1794; malversación de los fondos de la lotería auxiliar, pues el virrey nunca dio noticia jurídica del sorteo, ni de su producto, ni de las obras públicas en que se invirtió éste, ni del motivo por el que dictó su suspensión; inversión ilegal de dinero del ramo del desagüe para la obra de empedrados; mala dirección técnica de las obras de atarjeas, que lejos de mejorar

todos ellos fue la queja del ayuntamiento “no sólo por las crecidas cantidades que se gastaron en todas las obras [realizadas en la ciudad por órdenes del exvirrey], sino también por el modo y la forma como se hicieron estos gastos, y el despojo que en todo se causó a la ciudad, sus juntas e individuos, de las facultades, privilegios, prerrogativas y conocimientos que su majestad y las leyes les confieren y tienen concedidas”.<sup>3</sup> Ante tal cúmulo de agravios, los regidores quejosos solicitaron al monarca español se sirviera

declarar si debía o no la ciudad quedar descubierta y sin los caudales que se han gastado en tantas obras, unas inútiles y otras perjudiciales a su común. Y que en el caso de deberse reintegrar, se sirva también de declarar la persona, forma y modo en que a la ciudad se le deben restituir dichos intereses. [Así como también] tomar la resolución de su soberano arbitrio para la conservación de los honores, privilegios y mercedes que a esta nobilísima ciudad le conceden las leyes y Reales cédulas de sus gloriosos progenitores.<sup>4</sup>

Desde su llegada a la ciudad de México en octubre de 1789 y a lo largo de su mandato, el virrey Revillagigedo y el ayuntamiento de la ciudad de México tuvieron serios diferendos relacionados con las tareas de gobierno que desempeñaban uno y otro, los cuales fueron atizados tanto por el empeño del virrey en reformar las prácticas de gobierno y la administración de la ciudad, según lo marcaba la Ordenanza de Intendentes de 1786, como por los intereses de los regidores de la ciudad que se vieron afectados por el celo del gober-

las calles las dejaron expuestas a inundaciones, como ocurrió en 1793 y 1794 cuando se anegaron las iglesias de San Francisco, Santa Clara, Capuchinas y Santa Isabel, no obstante que entonces no fueron crecidas las lluvias; contribución de medio real por cada vara de terreno y no por el arrendamiento de las casas; reglamentación de los ramos municipales de empedrados, alumbrado e incendios; abolición de la contribución de medio real cobrado a los indígenas por la introducción de maíz a la ciudad; utilización de los fondos del Pósito para la formación de padrones de la ciudad; retiro de facultades a los alcaldes ordinarios en el teatro; confiscación de las contribuciones producidas por la introducción de pulques y paños a la ciudad; retiro de facultades al ayuntamiento para nombrar a la milicia; explotación del cerro de Chapultepec; suspensión de las obras de proclamación del rey Carlos IV; obligación de entregar al Intendente cuentas mensuales de los ingresos y egresos de los caudales municipales. *Vid. Juicio de Residencia de Revillagigedo*, México, Publicaciones del Archivo General de la Nación, t. XXII, 1933 (en adelante citado como *Juicio de Residencia*) y María Lourdes Díaz-Trechuelo Spínola, Concepción Pajarón Parody y Adolfo Rubio Gil, “Juan Vicente de Güemes Pacheco, Segundo Conde de Revillagigedo (1789-1794)”, en José Antonio Quijano (dir.), *Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III*, Sevilla, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, 1967, t. I, p. 353-357.

<sup>3</sup> *Juicio de Residencia*, p. 46.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 90.

nante real. De manera que la salida del virrey del gobierno de la Nueva España y la publicación del juicio de residencia dieron oportunidad a los regidores de la ciudad de México para ajustarle las cuentas.

No obstante, las expectativas de los regidores municipales resultaron frustradas pues Revillagigedo fue absuelto de todos los cargos, aunque no llegó a enterarse de ello porque murió en Madrid el 2 de mayo de 1799, antes de que se expidiera el fallo de las autoridades metropolitanas. En su sentencia absolutoria, hecha pública en 1803, el Consejo de Indias reconoció que las obras ejecutadas por orden de Revillagigedo, en el tiempo que fungió como virrey de la Nueva España, se llevaron a cabo “a impulsos de su particular y singularísimo celo y actividad, y amor al bien común, que ha tenido pocos ejemplares en sus antecesores, y hará época en la serie de aquellos virreyes, han sido muchas de ellas necesarias, otras útiles y todas conducentes para la salud, comodidad y seguridad de los habitantes de aquella capital, su adorno, hermosura, limpieza y buena policía”.<sup>5</sup> Asimismo condenó a cubrir el costo del juicio a todos aquellos que firmaron en la junta de cabildo en la que se acordó presentar demanda contra él. A su vez, el rey concedió grandeza de España a los títulos del conde de Revillagigedo y demás que tenía Juan Vicente, que pasaron a su hermano Antonio, único heredero.<sup>6</sup>

El gobierno de la ciudad de México no consiguió ni que le resarcieran sus facultades de gobierno supuestamente usurpadas, ni tampoco los fondos invertidos en las obras públicas con las que Revillagigedo buscó colocarla a la altura de las grandes capitales de Europa.<sup>7</sup>

Considerado dentro de la trayectoria histórica del gobierno municipal de la ciudad, el fracaso del ayuntamiento resulta comprensible pues desde su origen, si bien gozó de mercedes reales para gobernarla y administrarla, sus facultades quedaron siempre sujetas a la autoridad del virrey, cuando no a la de la Real Audiencia o de otros funcionarios reales.

Así, por ejemplo, la Audiencia tenía amplios poderes para intervenir en las finanzas locales y en las obras públicas, así como la

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 491-492.

<sup>6</sup> Díaz-Trechuelo Spínola, *op. cit.*, p. 357-358.

<sup>7</sup> Para una reseña del ideal urbanístico de la monarquía borbónica, al cual se adscriben las obras ejecutadas a instancias de Revillagigedo, *vid.* Federico Fernández Christlieb, *Europa y el urbanismo neoclásico en la ciudad de México. Antecedentes y esplendores*, México, UNAM, Plaza y Valdés, 2000.

facultad de aprobar las ordenanzas municipales y su jurisdicción en los tribunales locales. Por su parte, el virrey, además de otras facultades, contaba con la autorización real para otorgar o negar la ampliación de las fuentes de ingresos de *propios*,<sup>8</sup> presidir las sesiones de cabildo y aprobar o confirmar sus acuerdos cuando éstos fueran de importancia para su gobierno.<sup>9</sup>

Sin embargo, no obstante la estructura centralizada del gobierno dentro de la cual operó desde su fundación en la tercera década del siglo XVI, el ayuntamiento en la práctica comenzó a configurar un espacio de poder político a partir del cual defendió su autonomía y su derecho a gobernar a la ciudad. Este poder lo obtuvo gracias a que a lo largo del tiempo encomenderos, hacendados, comerciantes y profesionistas ocuparon los cargos municipales y se valieron de su posición dentro del gobierno local para la defensa institucional de sus intereses, así como para establecer vínculos con otros funcionarios, los oidores de la Audiencia.<sup>10</sup> Conscientes de que la oli-

<sup>8</sup> De acuerdo con la tradición municipal del antiguo régimen español, la mayoría de los municipios poseían unos bienes llamados *propios* constituidos por fincas rústicas y urbanas. El arrendamiento periódico de estas fincas producía una renta destinada a cubrir el costo de los servicios públicos municipales. En la medida en que las rentas de *propios* no cubrían esos costos, se acudía a las que producían las contribuciones municipales llamadas *arbitrios*, concedidas siempre por mandato real con carácter extraordinario y temporal, aunque normalmente se perpetuaban. En virtud de que la falta de *propios* había llevado a la proliferación de *arbitrios* para sufragar los gastos de los ayuntamientos, Carlos III dispuso el 30 de julio de 1766 que se ordenara la administración de los fondos de *propios* y *arbitrios*, para lo cual se creó la Contaduría General de Propios y Arbitrios dependiente de Castilla y se estableció que dichos fondos fueran gravados con el 2% para el pago de salarios de los nuevos empleados y se cediera en beneficio de los vasallos el 4% de lo que se cobraba para la real hacienda. En la Nueva España se estableció una oficina de esta contaduría en el año de 1776 bajo la misma instrucción real. Asimismo, los artículos 28 a 53 de la Ordenanza de Intendentes establecieron los mecanismos de administración e inversión de los fondos de *propios* y *arbitrios*. Vid. Sergio Miranda, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, México, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, Unidad Obrera y Socialista, 1998, p. 46-48, 58-59 y *Compendio de la Historia de la Real Hacienda de Nueva España, escrito en 1794 por D. Joaquín Maniau, Oficial Mayor de la Dirección y Contaduría General del Tabaco de dicho Reyno y Contador del Montepío de oficinas por S. M.* Notas y comentarios de Alberto M. Carreño, México, Imp. y Fototipia de la Secretaría de Industria y Comercio, 1914, p. 57.

<sup>9</sup> Sergio Miranda Pacheco, *op. cit.*, p. 52-53.

<sup>10</sup> Al respecto John Kicza informa que en el último tercio del siglo XVIII el cabildo de la ciudad de México, si bien no era coto exclusivo de la elite más alta, contenía un número importante de representantes de las familias dominantes, y que era incuestionable que la pertenencia al consejo municipal era buscada activamente tanto por las elites establecidas como las recién surgidas, ya que confería un considerable prestigio y no poco poder. Aquellos regidores que no pertenecían a las "grandes familias" provenían de linajes de probada respetabilidad y riqueza en la ciudad, frecuentemente de larga tradición. Vid. John E. Kicza, *Empresarios coloniales. Familias y negocios en la ciudad de México durante los Borbones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 50-52.

garquía criolla controlaba el ayuntamiento y de sus relaciones de poder, los virreyes buscaron siempre neutralizar la influencia de ésta mediante el uso de sus facultades y de su investidura, lo que provocó no pocos conflictos.

En 1629, por ejemplo, los partidarios del virrey marqués de Cerralvo pertenecientes al ayuntamiento lograron impedir que sus opositores resultaran electos para formar parte de la corporación y que en la discusión del proyecto de Unión de Armas para fortalecer a la monarquía, del conde-duque de Olivares, el ayuntamiento diera su voto incondicional. En otras ocasiones el vencedor resultó ser el ayuntamiento y no el virrey, como ocurrió con el derrocamiento del gobierno reformista del virrey marqués de Gelves (1621-1624), en el que estuvo implicado el cuerpo municipal en complicidad con el corregidor de Metepec y con una facción de la Audiencia opuesta al virrey.<sup>11</sup>

La pugna entre la burocracia virreinal y la oligarquía criolla, que controlaba el gobierno de la ciudad, aliada en ocasiones con la oligarquía peninsular, fue frecuente a lo largo de la colonia, aunque a veces ambos grupos de interés marcharon juntos. En este sentido, el enjuiciamiento del virrey Revillagigedo por parte del ayuntamiento debe ser interpretado no sólo como una defensa de las prerrogativas institucionales del gobierno de la ciudad frente a los supuestos excesos del virrey, sino también como un episodio más de la pugna de la oligarquía criolla por preservar el usufructo de las funciones públicas del ayuntamiento que venía ejerciendo generación tras generación. Sólo que a diferencia de los conflictos ocurridos bajo el régimen imperial de los Habsburgo, durante la monarquía de la familia Borbón estos conflictos adquirieron mayores dimensiones porque las reformas implementadas por el régimen borbónico en la Nueva España, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, buscaron modernizar la administración de la colonia y, con ello, recuperar el poder político y económico que había perdido el gobierno imperial en manos de grupos y corporaciones. De ahí que las reformas que llevó a cabo Revillagigedo en el gobierno y en la administración de la ciudad de México, de acuerdo con la Ordenanza de Intendentes de 1786, vinieron a frenar la discrecionalidad con que regidores y otros funcionarios reales cum-

<sup>11</sup> Sergio Miranda, *op. cit.*, p. 53-55.

plían sus tareas y al mismo tiempo satisfacían sus intereses personales al amparo de sus cargos. Este contexto es el que explica el ataque del ayuntamiento al virrey y a demostrarlo se dedican las siguientes páginas.

### *Las reformas borbónicas y la Ordenanza de Intendentes de 1786*

Desde mediados del siglo XVIII, la monarquía de los Borbones inició un conjunto de reformas en el gobierno de la Nueva España que tenían como propósito recuperar el poder del Estado que se había delegado en grupos y corporaciones, y asumir la dirección política, administrativa y económica del reino. Para ello se hizo necesario crear una nueva organización administrativa y ponerla en manos de distintos funcionarios. La instauración del sistema de intendencias vino a satisfacer la primera de estas necesidades, mientras que de las filas de la clase media ilustrada y de los militares se reclutó a los funcionarios encargados de poner en práctica dicho sistema.<sup>12</sup>

Con anterioridad a la implantación efectiva del sistema de intendencias, entre 1765 y 1771, un conjunto de reformas aplicadas por el visitador José de Gálvez afectó las funciones y el poder de algunas instituciones fundamentales del virreinato. Por ejemplo, la Real Audiencia vio disminuir el número de oidores criollos y aumentar el de los peninsulares, y comenzó a perder el poder y la influencia que le había dado ser la única institución colonial donde se formaban y de donde surgían los funcionarios públicos, pues a partir de 1771 éstos empezaron a ser traídos del extranjero. A su vez, en 1776, los tesoreros y oficiales que manejaban las cajas reales del virreinato, donde se cobraban impuestos, fueron sustituidos casi por completo por nuevos funcionarios en las 24 localidades más importantes de la Nueva España. Por otro lado, con el propósito de reducir el enorme poder que concentraba el virrey en todos los órdenes, en particular en materia financiera, Gálvez creó el puesto de superintendente subdelegado de Real Hacienda, cargo separado del virrey, y al que quedaban subordinados los tesoreros y funciona-

<sup>12</sup> Sobre los antecedentes, el propósito y los resultados de la implementación de las reformas borbónicas en la Nueva España *vid.* Enrique Florescano y Margarita Menegus “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico (1750-1808)”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000, p. 365-430.

rios de cajas reales, así como los intendentes en los negocios relativos a la Real Hacienda.<sup>13</sup>

Ya con la aplicación efectiva del sistema de intendencias, formulada en la Ordenanza de Intendentes de 1786, el reino de la Nueva España fue dividido en doce jurisdicciones político-administrativas denominadas intendencias (Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Michoacán, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), a cuyo cargo se colocó a un intendente o gobernador general, quien reunía plenos poderes en materia de justicia, guerra, hacienda, fomento de actividades económicas y obras públicas.

Asimismo, junto al virrey —que tradicionalmente ocupaba el cargo de presidente de la Audiencia de México, gobernador, capitán general y superintendente de las finanzas— y al Real Acuerdo —autoridad asesora del virrey—, la Ordenanza de 1786 dispuso que se establecieran dos nuevas instancias de gobierno, el superintendente o intendente de Ejército y Hacienda y la Junta Superior de Real Hacienda.

A la Junta Superior de Real Hacienda se le adjudicó el control de las finanzas urbanas, el manejo de las finanzas de los municipios indios (repúblicas), de los propios y arbitrios urbanos, de los bienes de comunidad, y la certificación y autorización de los egresos de estos fondos públicos.<sup>14</sup>

Por su parte, al superintendente se le encargó la Superintendencia de Finanzas, que antaño tenía el virrey, y la administración del ejército. Además este nuevo funcionario ocupaba, a la vez, los cargos de intendente de provincia de la intendencia de México, de corregidor de la capital del virreinato —cargo por el cual presidía el ayuntamiento de la ciudad de México y controlaba toda la administración de la ciudad— y de presidente del Tribunal de Cuentas, función esta última que antes desempeñaba el virrey. No obstante el gran número de cargos, en la práctica el superintendente sólo fue un funcionario ejecutivo que tenía entre sus responsabilidades la dirección rutinaria de la administración de las finanzas y de lo militar, además de ser el lazo de unión entre el aparato burocrático

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 372-375.

<sup>14</sup> Para un cuadro completo de las facultades de la Junta Superior de Real Hacienda *vid.* Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de Intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 134-138.

de estas dos áreas administrativas y los órganos que tomaban las decisiones, es decir, la Junta Superior de Real Hacienda y el Ministerio de Indias. Sin embargo, en lo referente a la administración de las finanzas municipales, el superintendente no cumplía con ninguna función ejecutiva. En este ámbito, la Contaduría General de Propios y Arbitrios enlazaba a la administración provincial —es decir, el municipio—, con la Junta Superior de Real Hacienda. Por lo tanto, el titular de la contaduría fungía como secretario de la junta para todos aquellos asuntos de la administración de propios y arbitrios y bienes de comunidad.<sup>15</sup>

A nivel local, la Ordenanza de Intendentes abrogó los cargos de corregidor y de alcalde mayor y los sustituyó por el de intendente y el de subdelegado. También determinó que parte de las funciones de aquellos antiguos funcionarios pasara a los alcaldes ordinarios, los cuales debían ser nombrados por el intendente o elegidos por los ayuntamientos, en cuyo caso el intendente debía ratificar su nombramiento. Asimismo, la ordenanza señaló que los puestos de subdelegado y alcalde ordinario debían ser ocupados por ciudadanos notables y de buena posición social.<sup>16</sup>

De igual manera, las finanzas de las ciudades fueron reglamentadas por la Ordenanza de Intendentes. De acuerdo con ésta, los asuntos financieros de los municipios debían quedar bajo la dirección de una Junta Municipal integrada por el alcalde ordinario de mayor edad, dos regidores que cambiaban anualmente y un procurador general o procurador síndico. Prohibía, además, que los cabildos se inmiscuyeran en las labores administrativas de esta junta, la cual debía rendir cuentas cada año al ayuntamiento sobre los asuntos administrativos que hubiese resuelto. El responsable del dinero recaudado sería el mayordomo de propios y a finales de cada mes los ingresos debían depositarse en la caja, mientras que los excedentes debían transferirse a los ministros de la Real Hacienda en la capital de cada provincia, quienes los guardaban en las cajas reales, separados del dinero del fisco.<sup>17</sup>

Esta reorganización del aparato administrativo del virreinato promovida por el sistema de intendencias produjo numerosos conflictos entre los distintos niveles de gobierno, desde el virrey hasta los

<sup>15</sup> Horst Pietschmann, *op. cit.*, p. 135-141.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 196.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 184.

cabildos de las ciudades, pues sus funciones tradicionales fueron modificadas o sustituidas por las nuevas disposiciones, sin que se delimitara claramente el alcance de las tareas de una y otra esfera de gobierno cuando ambas tenían injerencia en el mismo asunto o materia. Al respecto Horst Pietchsmann señala que la organización administrativa anterior a las intendencias tenía la ventaja de que los traslapes de autoridad y responsabilidad de los distintos ámbitos de la administración financiera habían sido mucho menos frecuentes.<sup>18</sup>

En cambio, como vimos, la aplicación de la Ordenanza de Intendentes de 1786 dio lugar a la creación de nuevas autoridades las cuales no siempre tuvieron bien delimitadas sus funciones y facultades, por lo que en más de una ocasión surgieron conflictos entre éstas y las viejas autoridades. En general, la ordenanza se limitó a establecer las obligaciones de los dos nuevos cargos creados por la misma, es decir, la Junta Superior de Real Hacienda y la Superintendencia Subdelegada, pero dejó sin ajustar a las mismas las competencias del virrey y de la Audiencia. Sólo en forma indirecta dio a entender que todas aquellas que no estuvieran dentro de la administración de la Junta o de la Superintendencia, como hasta entonces, serían parte de las responsabilidades de las autoridades habituales. Así, se dejó sin establecer una clara división entre las áreas administrativas, que en la práctica no se dejaban dividir tan esquemáticamente como lo establecía la ordenanza.<sup>19</sup>

### *Los conflictos de autoridad tras la aplicación de la Ordenanza de Intendentes*

La puesta en práctica de las disposiciones marcadas en la Ordenanza de Intendentes de 1786 trajo consigo complicaciones administrativas y jurídicas que se sumaron a las que desde tiempo atrás venía arrastrando la administración virreinal a causa de la enorme cantidad de tareas que debía cubrir y la falta de personal para cumplir con ello.

Desde 1730 los virreyes empezaron a señalar a la corona la necesidad de organizar una oficina que se encargara de ayudarles en la

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 143 y 158.

atención de las múltiples tareas que tenían a su cargo. La corona respondió a esta necesidad ordenando, en 1756, la creación de una secretaría virreinal permanente que asistiera a los virreyes en su actividad administrativa, misma que con el paso de los años aumentó y volvió insuficiente el personal con que dicha secretaría contaba.<sup>20</sup>

Hacia 1779 solucionar la necesidad de separar los asuntos administrativos y de jurisprudencia se había vuelto impostergable. En ese año, Pedro Antonio Cosío asumió el cargo de secretario virreinal, al que se agregó el de intendente del ejército y, en secreto y experimentalmente, el de superintendente de Asuntos Fiscales. Para resolver los problemas de la administración virreinal, Cosío creó un departamento autónomo encargado de atender los asuntos militares. Esto le acarreó graves disputas jurisdiccionales con gran número de funcionarios de la administración virreinal y de la ciudad de México, pues pretendió ejercer una competencia jurídica que la corona no le había otorgado a la secretaría. Para solucionar estos conflictos, la corona ordenó a Cosío abandonar sus funciones cuando el virrey Mayorga dejara el virreinato.<sup>21</sup>

De esta manera, en vísperas de establecerse el sistema de intendencias, la administración virreinal había experimentado dificultades para organizar y cubrir sus tareas de gobierno, las que se recrudecieron luego del establecimiento del sistema de intendencias a finales de 1786 y principios de 1787. Esta vez el virrey, la Superintendencia y otras instituciones jurídicas tuvieron problemas de competencia jurisdiccional. El origen de éstos radicó en que tanto el virrey como el superintendente tenían competencia jurídica sobre los juicios administrativos y el gobierno de la metrópoli no había delimitado correctamente la jurisdicción de ambos funcionarios. Y aunque se lograron resolver casi todos los conflictos, no se solucionó de fondo el problema que constituía la cuestión de la competencia jurisdiccional y la posibilidad de la competencia dual.<sup>22</sup>

La corona reconoció la gravedad de este dilema y resolvió que debía volverse a practicar el anterior sistema de gobierno, por lo que a principios de octubre de 1787 ordenó al virrey Manuel Antonio Flores (1787-1789) que reasumiera las funciones de superinten-

<sup>20</sup> Linda Arnold, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, México, CNCA, Grijalbo, 1991, p. 47-52.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 52-55.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 56-59.

dente fiscal que habían sido retirada a los virreyes por la Ordenanza de Intendentes.

El virrey Flores se negó a cumplir con esta disposición real pues, al suprimirse la recién creada Secretaría Fiscal, él y su reducido personal debían hacerse cargo de todo el trabajo administrativo de la grande, rica y densamente poblada intendencia de México. La solución que encontró fue, sin contradecir las reales órdenes, comisionar en febrero de 1788 al coronel Bernardo Bonavia en el puesto de intendente y corregidor de la Provincia de México, con sujeción a él como superintendente subdelegado de Real Hacienda.<sup>23</sup> Esta medida ayudó temporalmente a aligerar la carga de trabajo de la secretaría virreinal al no tener que ocuparse de asuntos de la intendencia. Sin embargo, la llegada de Juan Vicente de Güemes Pacheco, segundo conde de Revillagigedo, como virrey en octubre de 1789 vino a complicar las cosas al empeñarse éste en aplicar las disposiciones de la Ordenanza de Intendentes.<sup>24</sup>

### *Revillagigedo y la reorganización de la Intendencia de México*

Tan pronto tomó posesión de su cargo, el virrey Revillagigedo inició un diagnóstico y un conjunto de medidas para reorganizar la secretaría virreinal y las funciones de la intendencia. Tanto se empeñó en estas tareas que se enemistó con la burocracia peninsular.

Por un lado a comienzos de 1790 Antonio Bonilla, secretario de Revillagigedo, además de reemplazar a los empleados virreinales en toda la ciudad, reorganizó la secretaría virreinal para exentarla de parte del papeleo administrativo concerniente a los asuntos fiscales. También creó dos departamentos semiautónomos que se encargarían, separadamente, del papeleo de las intendencias del sur y la central, y de los asuntos de las intendencias del norte, respectivamente.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> La designación real se expidió el 19 de junio de 1788 y fue dada a conocer al Ayuntamiento de la ciudad de México el 1 de octubre del mismo año por el virrey Manuel Antonio Flores, para que la corporación procediera a hacer los arreglos necesarios a fin de que Bonavia tomara posesión de su cargo, se le pagara su sueldo del ramo de propios y arbitrios (4 100 pesos como corregidor y 1 900 como intendente) y se le facilitara la casa de Diputación donde viviría. *Vid.* Archivo Histórico del Distrito Federal (en adelante AHDF), Ramo Ayuntamiento, inventario, 394, exp. 57.

<sup>24</sup> Linda Arnold, *op. cit.*, p. 59-61.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 63, 64, 67.

Por otro lado, en enero de 1790, Revillagigedo propuso que se aumentara el sueldo y se diera en propiedad el cargo de intendente a Bonavía, pues cumplía con mayor número de tareas que los intendentes de las otras provincias y su interinato le restaba autoridad. Asimismo pidió que se le exentara del pago de la media annata por ser un cargo de nueva creación y que se delegaran en él las funciones de superintendente de asuntos fiscales, según lo establecían originalmente las Ordenanzas de Intendencia.<sup>26</sup>

En respuesta los funcionarios de la corona, por real orden de 23 de julio de 1790, señalaron a Revillagigedo que el propósito de mantener unida la Superintendencia Fiscal con el virreinato obedecía al deseo de evitar problemas jurídicos contenciosos entre ambos cargos. Para anticiparse a que esto ocurriera ordenaron a Revillagigedo abolir el puesto de Intendente Provincial, que entonces ocupaba Bernardo Bonavía, reducir sus funciones a las de corregidor de la ciudad de México y que pagara la media annata.<sup>27</sup> Revillagigedo insistió. En comunicados de octubre de 1790 y julio de 1791, dirigidos al gobierno peninsular, se negó a cumplir con el mandato real arguyendo que la intendencia proporcionaba la mejor y más eficiente administración de los asuntos civiles, judiciales, eclesiásticos y fiscales de la provincia de México. Más aún, pidió que se creara una plaza de teniente letrado para que apoyara el trabajo del intendente de México, que tenía más trabajo que el de Madrid el cual contaba con la ayuda de dos asesores. Asimismo pidió que se crearan cuatro plazas más de oficiales de la Secretaría de Cámara para los asuntos de intendencia, porque el personal era insuficiente para despachar el trabajo.<sup>28</sup>

Por real orden de 13 de enero de 1792 se le negó el aumento de personal y se le indicó que este asunto debía consultarlo con el fiscal de Real Hacienda y Tribunal de Cuentas y luego con la Junta Superior de Real Hacienda. Revillagigedo realizó estas consultas y los funcionarios que entrevistó encontraron que sus pedidos eran razonables. Así, el 31 de octubre de 1792 remitió a Madrid el expediente formado al efecto, donde señalaba que esperaba la real resolución y que hasta entonces no se haría cargo de la intendencia de México.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 64-65.

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> María Lourdes Díaz-Trechuelo Spínola, *op. cit.*, p. 151-152.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 152.

Su solicitud obtuvo nuevamente una respuesta negativa. Por real orden de 18 de abril de 1793 se le reiteró que debía hacerse cargo inmediatamente de la intendencia de México, se le negó el aumento de personal en la Secretaría de Cámara y se le dijo que este asunto debía llevarlo por voto consultivo al Real Acuerdo y al fiscal de lo Civil volviendo a dar cuenta de todo sin modificar nada entre tanto.<sup>30</sup>

Finalmente, frente a la negativa de las autoridades metropolitanas a atender sus peticiones, luego de tres años de negarse a llevarlo a efecto, el 29 de julio de 1793 Revillagigedo informó a la metrópoli que cumpliría el mandato real de extinguir la intendencia de México y de incorporarla a la Superintendencia Subdelegada de Real Hacienda que tenía a su cargo.<sup>31</sup>

Linda Arnold, quien ha estudiado este conflicto entre el virrey y gobierno metropolitano, sugiere que Revillagigedo se rehusó a aplicar desde un principio la orden de abolir la intendencia de México porque no quiso dar marcha atrás a las reformas que había introducido en la secretaría virreinal con las que introdujo un nuevo sentido de orden en la administración del virreinato. Al final, Revillagigedo accedió a cumplir las reales órdenes quizá porque se cansó de insistir en el asunto o porque se enemistó con algunos funcionarios casi desde el primer día en que comenzó su gestión como virrey.<sup>32</sup>

Es probable, como sugiere Arnold, que criterios de eficacia administrativa expliquen la obstinación de Revillagigedo en preservar la figura de intendente provincial, pero aun así habría que explicar cuál era la realidad que el virrey buscaba sujetar a un mejor control de la burocracia virreinal. De algún modo la insistencia de Revillagigedo en mantener la figura del intendente y de crear una oficina que se ocupara de sus asuntos indica no sólo la conciencia que tenía de lo desbordante que era el trabajo que tenía que cubrir el virrey, sino también la conciencia de que la falta de atención adecuada a esas obligaciones producía gran número de irregularidades en la administración que se perpetuaron a lo largo del tiempo y dieron lugar a la concentración de poder y de riqueza en manos de grupos oligárquicos vinculados directa o indirectamente,

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 153; y Linda Arnold, *op. cit.*, p. 65-66.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 68-69.

con el gobierno y con la administración de la Nueva España. Tal era la visión que tenía de la Nueva España el virrey Revillagigedo antes de asumir su cargo. Y en el caso particular de la ciudad de México, según puede verse en la instrucción reservada que dejó a su sucesor, estaba enterado de la corrupción que imperaba en su gobierno y administración. En este sentido, los conflictos del ayuntamiento de la ciudad de México con Revillagigedo tuvieron como detonador el empeño de éste en reconducir el gobierno, las finanzas y la administración de la ciudad a un esquema de gobierno que permitiera mayor control de la capital novohispana, en detrimento de los intereses de la oligarquía que tenía el dominio del ayuntamiento. La actuación del intendente de México y los conflictos que tuvo éste con la burocracia de la ciudad de México permiten dimensionar políticamente la decisión de Revillagigedo de mantener en funciones una figura de gobierno y de administración que a los ojos de la corona resultaba contraproducente por los conflictos que generaba al interior del virreinato.

*Las irregularidades en el gobierno de la capital antes de la llegada de Revillagigedo*

Las irregularidades en el gobierno de la ciudad de México que Revillagigedo buscó corregir sin éxito tenían su origen desde mucho tiempo atrás. En la *Instrucción reservada* que dejó a su sucesor, el marqués de Branciforte, nos deja ver lo informado que estaba al respecto y nos permite asentar sus antecedentes. Según Revillagigedo, en tiempos del virrey Manuel Antonio Flores (1787-1789) se entregó al rey una denuncia reservada en la que se referían varios desórdenes en la administración de los fondos públicos de la ciudad de México que consistían en el incumplimiento de las ordenanzas, la cancelación ilegal de cuentas, la falta de cobro de enormes deudas de los regidores y varios vecinos y el consecuente abandono de la provisión y el abasto público.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> *Instrucción Reservada que el Conde de Revillagigedo dio a su sucesor en el mando, Marqués de Branciforte, sobre el gobierno de este continente en el tiempo que fue su Virrey. Con un prontuario exacto de las materias que se tocan en ella; y el retrato de su autor*, México, Imprenta de la calle de las Escalerillas a cargo del C. Agustín Guiol, 1831, p. 153.

Por tal motivo se ordenó al virrey Flores, el 20 de febrero de 1788, que tomara las providencias necesarias para corregir la situación que afectaba gravemente a los caudales de la ciudad y a sus servicios públicos. Entre esas medidas se dispuso que se remitiera a la Contaduría General de Propios y Arbitrios, establecida en la Nueva España en 1776, un informe con las cuentas de la ciudad, correspondiente a los últimos 20 años, para proceder a revisar su validez.<sup>34</sup>

Varias fueron las ocasiones en que durante su gobierno el virrey Flores y el intendente corregidor de México, Bernardo Bonavia, instaron al ayuntamiento de la ciudad a que informara del uso que daba a los fondos de la ciudad y de las bases legales en que se apoyaba dada la liberalidad con que la corporación dispendiaba los fondos municipales en agasajos y fiestas.<sup>35</sup> Al parecer, la soltura con que el ayuntamiento administraba los fondos de la ciudad había sido una concesión de los antecesores de Manuel Antonio Flores pues desde tiempos del virrey Martín de Mayorga (1779-1783) la corporación municipal no había remitido sus cuentas a la Contaduría General de Propios y Arbitrios apoyada en una concesión de dicho virrey, aunque a cambio debía presentarlas al fiscal de lo Civil de la Audiencia.

Flores vino a descubrir que ni una ni otra cosa había hecho el ayuntamiento y que además no cumplía con lo dispuesto en las ordenanzas que le regían. Por eso el 2 de mayo de 1789, de acuerdo con las órdenes reales, instruyó a Bonavia para que ordenara al ayuntamiento le presentara en un plazo de ocho días todas las cuentas de propios y arbitrios desde el año de 1768 hasta el de 1788, así como las cuentas relativas al impuesto de milicias y arbitrios desti-

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>35</sup> Así, por ejemplo, el 13 de enero de 1789 Bonavia comunicó al virrey su preocupación por la disminución que experimentaban las arcas municipales por la inveterada costumbre de los regidores de la ciudad de agasajar al cabildo electo cada año, luego de ser presentado ante el virrey. En otra ocasión, el 4 de febrero de 1789, el virrey Flores ordenó a Bonavia indagar cuáles fueron los fundamentos legales y cuáles los fondos municipales afectados que el ayuntamiento empleó para apadrinar a la hija del ex virrey conde de Gálvez, pues el rey, mediante real cédula de 17 de septiembre de 1788, había desaprobado dichos gastos. Cierta o no, la investigación de Bonavia arrojó que el dinero empleado en dicha fiesta corrió a cargo del albacea y tutor de los hijos de Antonio de Secca y de los capitulares del ayuntamiento, quienes acordaron prorratar los gastos. Más tarde, el 21 de octubre de 1789, Bonavia requirió al ayuntamiento los fundamentos legales con que algunos regidores disfrutaban de gratificaciones adicionales a su sueldo tomadas de los fondos de propios de la ciudad, mismas que estaban prohibidas por las ordenanzas de propios. El ayuntamiento respondió que sus integrantes gozaban de esas gratificaciones por concesión hecha por el ex virrey marqués de Croix. *Vid.* AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, expedientes 60, 61 y 65.

nado al vestuario y a la subsistencia del regimiento de blancos y batallón de pardos que desde el 24 de marzo había solicitado al mismo ayuntamiento. Además, Flores exigió que se le reportara lo recaudado y gastado por el medio real que se destinaba al Pósito por cada carga de maíz que se vendía en la Alhóndiga y por las fiestas de recibimiento de sus predecesores. Asimismo ordenó a Bonavia revisar y certificar ante escribano los caudales existentes en las arcas de Sisa y Pósito, cumplir las ordenanzas que les regían y obtener una de las llaves de las cajas en que se resguardaban dichos caudales en su calidad de corregidor. Por instrucciones del virrey, Bonavia debía prevenir también al tesorero municipal de evitar expedir cantidad alguna que no estuviera debidamente autorizada por las ordenanzas y demás leyes que regulaban el destino de los fondos municipales, pues de lo contrario se haría acreedor a un castigo. Previendo que ante tales disposiciones los regidores se sintieran afectados en sus derechos y acudieran a presentar sus quejas ante la Real Audiencia o la Junta Superior de Real Hacienda, el virrey Flores dispuso que Bonavia no admitiera excusa alguna de ellos.

El ayuntamiento, tal como lo previó el virrey, se dijo dispuesto a cumplir con lo mandado por él, pero se reservaba el derecho a defender en el momento oportuno y ante las instancias adecuadas sus facultades y prerrogativas.<sup>36</sup>

La índole y el número de recomendaciones hechas por el virrey Flores a Bonavia respecto de los fondos de la ciudad indican el abandono en que las autoridades virreinales habían dejado caer la supervisión de las finanzas de la capital novohispana, así como los intereses locales que en torno a las mismas se habían formado.

### *Revillagigedo y los conflictos con el ayuntamiento*

Tocó a Revillagigedo dar seguimiento a la investigación iniciada por su predecesor sobre el estado de las finanzas de la ciudad, aunque, como vimos, ya estaba enterado desde antes de asumir el gobierno del virreinato de los malos manejos de los fondos públicos. Pero desde un principio y a lo largo del gobierno de Revillagigedo, el ayuntamiento, integrado entonces por miembros de las prominen-

<sup>36</sup> AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 62.

tes familias de la elite novohispana,<sup>37</sup> se mostró dispuesto a no permitir que el virrey ni sus hombres ganaran peso en el gobierno de la ciudad, en particular en lo que se refería al manejo de las rentas de la ciudad. Emplearon artimañas políticas sustentadas en leyes y ordenamientos que concedían privilegios a la corporación y a sus integrantes aprovechando la confusión jurídica que reinaba por la aplicación de la Ordenanza de Intendentes y por la negativa de Revillagigedo a abolir la intendencia de México. Así, las acciones emprendidas por Revillagigedo para sanear y corregir la administración de las rentas de la ciudad fueron obstruidas, cuando no completamente ignoradas, por los regidores y por sus cómplices en la Real Audiencia.

Por ejemplo, el informe entregado, no sin protestas, por el ayuntamiento —en el que se daba cuenta del estado de las rentas municipales de 1768 a 1788— fue sujeto de una revisión por el contador general de propios quien encontró gran cantidad de reparos en las cuentas. El 26 de junio de 1790 se encomendó al corregidor, como presidente del ayuntamiento, que junto con los regidores aclarara las irregularidades presentes en dicho informe. En repetidas ocasiones —17 diciembre de 1791; 6 de enero y 10 de julio de 1792; 9 de enero, 19 de junio, 6 de agosto, 10 de septiembre y 22 de diciembre de 1793, y 13 de febrero de 1794—, Revillagigedo solicitó al ayuntamiento, a través del corregidor, se le entregara el informe que diera respuesta a las irregularidades encontradas en las cuentas de la ciudad por el contador de general de propios. La respuesta que siempre obtuvo fue que los regidores aún estaban revisando dichas cuentas. De esta manera, al término de su mandato Revillagigedo dejó en manos de su sucesor el seguimiento de una causa de “tanta gravedad” que a los regidores pareció no preocupar demasiado aclarar en lo más mínimo.<sup>38</sup>

Por el contrario, el ayuntamiento buscó evadir el tema y acallar toda evidencia que acusara su responsabilidad en las deficiencias del erario municipal. Por ejemplo, en cabildo de marzo de 1791 la cor-

<sup>37</sup> De una lista de integrantes del ayuntamiento de la ciudad de México, en enero de 1793, pueden señalarse como miembros de la elite novohispana, de acuerdo con John Kicza, los siguientes: Luis Gonzaga González Maldonado, Manuel de Luyando, José Mariano Mimiaga, marqués de Ulapa, Felipe Antonio de Teruel, Ignacio Beye de Cisneros y Mariano Moreno de Monroy Guerrero y Luyando. *Vid.* AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 86, y John E. Kicza, *op. cit.*, p. 51.

<sup>38</sup> *Instrucción Reservada, op. cit.*, p. 154.

poración edilicia acordó impedir que el regidor perpetuo Francisco José de Urrutia y Montoya asistiera a cabildo y a todas aquellas juntas propias de su empleo. También promovió en contra del mismo un conjunto de demandas que tenían como trasfondo la venganza de los regidores en contra del supuesto delator de los malos manejos de los fondos de la ciudad.<sup>39</sup> Revillagigedo desaprobó dicho acuerdo de cabildo por considerarlo infundado y llamó al intendente corregidor a no dar curso a este tipo de demandas en lo futuro.<sup>40</sup>

Es muy probable que Urrutia, quien desde noviembre de 1786 se desempeñaba como encargado del ramo de Fiel Contraste, haya sido el autor de la denuncia reservada enviada a las autoridades en Madrid, hacia 1787. En ella se señalaban las irregularidades con que se administraban los caudales de la ciudad. Desde junio de ese año entró en conflicto con el resto de los regidores de la ciudad por la denuncia que hizo de cuestiones de “gravedad” respecto a su desempeño público. Aunque dos meses después los regidores le pidieron llevara a tribunales sus denuncias para que ahí le dieran prueba de “la pureza y arreglada conducta [con] que siempre se han regido”, Urrutia contuvo la petición de sus pares argumentando que su denuncia tenía como propósito cuidar que se realizaran conforme a las ordenanzas las elecciones de regidores y que, habiéndose cumplido esto, se reservaba para un momento oportuno y necesario la presentación de otras quejas sobre la conducta de los regidores del ayuntamiento.<sup>41</sup>

A raíz de este conflicto, las relaciones entre Urrutia y el resto de los regidores no debieron ser cordiales. Tal vez por ello en noviembre del mismo año, 1787, entregó los informes de su gestión al frente del ramo de Fiel Contraste y partió a ocuparse de su cargo como teniente y asesor ordinario de la intendencia de la Nueva Vizcaya, que había obtenido por merced real del 8 de abril de 1786.

Con la llegada de Revillagigedo al virreinato, Urrutia regresó a la ciudad de México pensando tal vez que éste le apoyaría para continuar en su cargo en el ayuntamiento. Pero, ante las dificultades para conseguirlo no obstante la intervención del virrey a su favor, Urrutia no pudo sino mantenerse, entre abril de 1791 y febrero de

<sup>39</sup> AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 75. Revillagigedo a Bonavia, 30 de marzo de 1791.

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 54.

1793, al servicio del encargado de justicia y regimiento imperial en la ciudad para después regresar a la Nueva Vizcaya.<sup>42</sup>

El conflicto con el ayuntamiento, a raíz de la expulsión de Urrutia del mismo, se dio luego de que por órdenes de Revillagigedo el intendente corregidor Bonavia había emprendido, a mediados de enero de 1791, un diagnóstico amplio sobre las rentas de la ciudad: montos, reglamentación, ambigüedades, contradicciones y reformas necesarias para asegurar su administración.<sup>43</sup> Es posible que en esta tarea Urrutia haya confiado a Bonavia algunas de las irregularidades que cometían los regidores, aquellas que en 1787 prometió denunciar en un mejor momento, pues, como vimos arriba, en marzo de 1791 el ayuntamiento acordó su expulsión, es decir, apenas dos meses después de que fueron sujetas a revisión las finanzas de la ciudad.

Bonavia estudió con detenimiento el pedido del virrey. Meses después le informó que era muy necesario llevar a cabo una profunda reforma de las ordenanzas de la ciudad relativas al manejo de sus fondos, porque eran incompatibles con el sistema de intendencias y muchas de sus disposiciones no se aplicaban, ya fuera por obsoletas o porque otras resoluciones posteriores las anulaban, de manera que sólo el estudio concienzudo de cada una permitiría hacer los cambios necesarios para garantizar el manejo de los bienes y caudales de la ciudad. Bonavia acompañó su informe con un detallado proyecto para emprender estas reformas.<sup>44</sup> No sabemos con certeza si Revillagigedo lo puso en práctica, pero es factible pensar que no fue así porque en mayo de 1794 pidió a Bonavia que no se retrasara más tiempo la reimpresión de las ordenanzas de la ciudad, que había dispuesto se hiciera desde octubre de 1793, y en su *Instrucción reservada* no menciona nada al respecto.<sup>45</sup>

Lo que sí fue un hecho es que todos aquellos ordenamientos del virrey, relativos al manejo de las rentas de la ciudad, continuaron siendo motivo de disputa para el ayuntamiento. En efecto, tras una larga controversia con el ayuntamiento, el 27 de febrero de 1792, el intendente corregidor Bonavia informaba a la corporación municipal que, de acuerdo con la instrucción del virrey Revillagigedo

<sup>42</sup> AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, expedientes 53 y 56.

<sup>43</sup> AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 74. Revillagigedo a Bonavia, 17 de enero de 1791.

<sup>44</sup> AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 74. Bonavia a Revillagigedo, 3 de diciembre de 1791.

<sup>45</sup> AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 93. Revillagigedo a Bonavia, 8 de mayo de 1794.

apoyada en las resoluciones tomadas por su antecesor, en los dictámenes del Fiscal de lo Civil y en el asesor general del virreinato, los diputados del común de la ciudad de México designados por el virrey Revillagigedo tenían amplias facultades para asistir y votar en las juntas donde se decidía sobre la inversión de los caudales pertenecientes a propios y arbitrios de la ciudad. Por tal razón, los integrantes de la Junta de Policía debían convocar a los diputados del común a asistir a todos los cabildos donde se trataran dichos negocios. Aunque el ayuntamiento respondió positivamente a esta disposición, en la práctica ignoró su aplicación.<sup>46</sup> La negativa del ayuntamiento a reconocer los nombramientos de diputados del común hechos por el virrey, aunque obedecía a razones políticas por ser éstos representantes del virrey, era fundada por los regidores en la supuesta concesión que concedió al ayuntamiento el ex virrey marqués de Croix para proponer a seis regidores honorarios.<sup>47</sup> Tal vez la enemistad que se ganó Revillagigedo en la corte de Madrid, por su obstinación en no abolir la intendencia de México, y las buenas relaciones de los regidores ayudaron a que el ayuntamiento obtuviera, en 1795, una cédula real que concedía a la corporación municipal el derecho a nombrar regidores honorarios y diputados del común, con lo cual designaría “a personas adictas a su modo de pensar”, según expresó Revillagigedo a su sucesor.<sup>48</sup>

Pero quizá donde fue más visible la ventaja que obtuvo la oligarquía de regidores de la confusión jurídica que propició la aplicación de la Ordenanza de Intendentes, a la cual Revillagigedo buscó sujetar sus actos de gobierno, fue en el conflicto que tuvo con la Real Audiencia con motivo de la administración de los propios de la ciudad.

Como vimos antes, la administración de propios y arbitrios y bienes de comunidad había correspondido siempre al virrey hasta

<sup>46</sup> En diciembre de 1792, Bonavía se quejó ante el ayuntamiento de que desde que se expidió la disposición del virrey para que los diputados del común fuesen convocados a asistir a todas las juntas donde se tratase la inversión de los caudales de la ciudad, no se les había llamado todavía. El ayuntamiento tan sólo respondió que se daba por enterado de la disposición para tenerla presente en “los casos que ocurran”. *Vid.* AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 82. Bonavía al Ayuntamiento, 27 de febrero y 10 y 11 de diciembre de 1792.

<sup>47</sup> El virrey Flores también hubo de enfrentar la demanda del ayuntamiento por haber nombrado él a los cinco regidores honorarios o diputados del común y con ello arrebatar a la corporación el supuesto derecho que le asistía a proponerlos por concesión del virrey marqués de Croix. *Vid.* AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 59. El ayuntamiento al virrey Flores, 7 de enero de 1789.

<sup>48</sup> *Instrucción Reservada, op. cit.*, p. 153.

que se promulgó la nueva Ordenanza de Intendentes de 1786, por la cual las facultades del virrey pasaron a la Junta Superior de Real Hacienda con inhibición de todos los tribunales; pero al ser de nuevo incorporado al virrey el cargo de superintendente general se derogaron por real orden de 14 de septiembre de 1788 los artículos 6 y 28 de dicha ordenanza. El contexto de la real orden suscitó muchas dudas y problemas para su aplicación y cumplimiento, ya que concedía también ciertas facultades a la Real Audiencia en este asunto. En la práctica el virrey, la Audiencia y la Junta Superior de Real Hacienda se convirtieron en las tres autoridades que trataban todo lo relacionado con las rentas de la ciudad, con la consiguiente confusión en su administración.<sup>49</sup>

En opinión de Revillagigedo, la real orden de 14 de septiembre de 1788 para que la Audiencia conociera de la inversión de los fondos sobrantes y el consecuente restablecimiento de la superintendencia de propios y arbitrios vinieron a generar más problemas que a resolverlos. Ambas disposiciones fueron mal interpretadas y como resultado la Audiencia empezó a autorizar gastos de los fondos de propios, al igual que la Junta Superior de Real Hacienda a quien originalmente competía esta función, según la Ordenanza de Intendentes, generándose así una confusión muy perjudicial para la administración de las rentas de la ciudad.<sup>50</sup>

El episodio que ejemplifica esta confusión jurídica y sus efectos, así como el provecho que los enemigos del virrey sacaron de ello, es el que protagonizaron Cosme de Mier y Trespalacios, oidor de la Real Audiencia, y Bernardo Bonavia, corregidor de México, a propósito de la realización de algunas obras públicas en la ciudad de México.

El 25 de agosto de 1794, Bonavia protestó ante el virrey por la invasión a sus facultades que significaba la realización de obras de desagüe en la calzada de Belem por orden de Cosme de Mier. Por tal motivo, Bonavia pidió al virrey que ordenara a Cosme de Mier dejar de excederse en sus funciones, que definiera claramente las actividades de ambos y que, mientras esto ocurría, no se le responsabilizara de la policía de la ciudad, de cuya junta él era presidente.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Díaz-Trechuelo Spinola, *op. cit.*, p. 174.

<sup>50</sup> Instrucción Reservada, *op. cit.*, p. 154.

<sup>51</sup> AHDF, Ayuntamiento, inv. 394, exp. 96. Cosme de Mier a Revillagigedo, 14 de noviembre de 1794.

A juicio de Cosme de Mier —quien entonces fungía como presidente de la Real Junta Municipal, oidor de la Real Audiencia, Subdelegado del Desagüe y juez superintendente conservador de Propios y Arbitrios de la ciudad de México, por real orden de 15 de febrero de 1790— la queja del corregidor era improcedente en virtud de que en él residían las facultades que todas las leyes daban a la Real Audiencia, ya en su tribunal, ya en sus ministros, sobre la inversión y erogación de las rentas de la ciudad. De tal modo, sin su aprobación no podía emprenderse ni dispensarse ningún gasto, ni tampoco aprobarse sus cuentas.<sup>52</sup>

Para convencer al virrey de la autoridad que decía tener sobre el destino de los fondos de la capital, Cosme de Mier invocó una vieja ley y recordó al virrey Revillagigedo que la ley 2a., título 16, libro 4o., de la Recopilación de Indias, autorizaba a los presidentes de las audiencias y a sus ministros a vigilar la distribución de gastos y que de ellos tomaran cuenta. En apoyo a esta disposición legal, la Audiencia le había otorgado todas las facultades sobre las obras públicas y desagües de la ciudad, “y demás obras y reparos de su obligación”, como subdelegado del Desagüe y juez superintendente conservador de los Propios y Arbitrios de la ciudad de México.

En este contexto, Bonavía, a decir de Cosme de Mier, durante los cinco años que llevaba como corregidor no había podido “reconocer las decisiones que señalaban sus facultades” y en su lugar con frecuencia tomaba decisiones unilateralmente, sin considerar las opiniones de la Junta Municipal de Policía y de todas aquellas otras juntas municipales que presidía por su cargo de corregidor. De esta manera, las obras que se habían emprendido por su orden resultaron onerosas para la ciudad, porque se hicieron sin obtener la aprobación correspondiente y con el desaire a la autoridad de los regidores y demás funcionarios subalternos. Por estas razones, Cosme de Mier exigió al virrey, a pocas semanas de terminar su gestión, el 14 de noviembre de 1794, declarar infundada la queja de Bonavía en su contra y demandarle que ajustara sus decisiones a sus facultades “sin dar providencias que a otros tocan, ni ordenar a los subalternos lo que no disponga en junta la policía de la ciudad, ya sobre gastos que haya aprobado la de Propios, ya sobre otros proyectos [...] ejecutando lo mismo en los respectivos a la erección

<sup>52</sup> *Idem.*

de las otras juntas en que se divide la Nuestra Ciudad, su jurisdicción y conocimientos".<sup>53</sup>

En realidad el conflicto entre Bonavía y Cosme de Mier se había originado años atrás cuando el virrey Antonio Flores designó el 11 de noviembre de 1787 a Cosme de Mier como juez del Desagüe y juez superintendente conservador de Propios y Arbitrios sin dar aviso de ello a Bonavía, quien entonces fungía como intendente y corregidor de México. Desde entonces ambos funcionarios entraron en pugna, pero cuando asumió Revillagigedo el virreinato sus desavenencias se suspendieron temporalmente. Sin embargo, tendieron a reactivarse cuando, en febrero de 1790, por real orden se otorgaron a Cosme de Mier amplias facultades sobre las obras y los fondos de la ciudad. Poco después, en julio de 1790, Revillagigedo pidió a Bonavía averiguar sobre los términos en que Cosme de Mier habría de asumir su nuevo cargo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ordenanza de Intendentes y con las reales órdenes de 11 de noviembre de 1787, 20 de febrero y 14 de septiembre de 1788. Esta última devolvía a las audiencias el conocimiento de la inversión de los propios y arbitrios de las ciudades, villas y lugares de su jurisdicción y derogaba los artículos 6 y 28 de la Ordenanza de Intendentes de 1786 que concedían a la Junta Superior de Real Hacienda esta función.<sup>54</sup>

Desde entonces, y en tono de reclamo por la falta de autoridad en que le colocaba la indeterminación jurídica de sus tareas, Bonavía expuso a Revillagigedo lo incompatible que resultaban las funciones asignadas a Cosme de Mier con lo dispuesto en la Ordenanza de Intendentes, pues aquél pretendía, en función de su cargo, asumir la presidencia de la Junta Municipal de Hacienda cuando ésta correspondía, según la ordenanza, al alcalde de primer voto, o sea al corregidor, cargo que en ese momento ocupaba Bonavía, además del de intendente de México. Más aún, Bonavía dijo no comprender en qué consistiría el cargo de superintendente de Propios otorgado a Cosme de Mier, pues el artículo 33 de la ordenanza confería al intendente reglamentar los gastos municipales, además de tomar conocimiento de los remates con la asistencia e intervención de su teniente para evitar monopolios. Así, lo único que podría desempeñar el superintendente de Propios era vigilar las memorias de

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> AHDF, Historia Superintendente de Ciudad, inv. 2285, exp. 10. Revillagigedo a Bonavía 13 de julio de 1790.

gastos e inspección. Pero si, por el contrario, se reconocían a Cosme de Mier todas las facultades con que fue investido, entonces se privaría a la Superior Junta de Real Hacienda del conocimiento de propios y arbitrios que le otorgaba la ordenanza.<sup>55</sup>

Por lo que se refería a las funciones de la Subdelegación del Desagüe de la ciudad, Bonavia informó a Revillagigedo que éstas estaban dentro de la jurisdicción del intendente, pero que con anterioridad se habían separado de su cargo por disposición del virrey Antonio Flores de 11 de noviembre de 1787. Cuando esto ocurrió no se notificó a Bonavia, ni tampoco se escucharon sus protestas. Para él, la separación de este cargo no tenía ninguna justificación ni económica, ni administrativa, porque el intendente lo desempeñaba sin sobresueldo, a pesar de que antes del establecimiento de las intendencias se otorgaba un sueldo a quien ejercía el cargo de juez del desagüe, y porque no cabría aceptar que tuviera más autoridad en este ramo un oidor, como Cosme de Mier, que un intendente.<sup>56</sup> En suma, en opinión de Bonavia las funciones de juez del Desagüe y de juez superintendente de Propios y Arbitrios eran propias de la Intendencia General de Ejército y ésta recaía en el virrey, aunque la coexistencia en la provincia de México de dos intendencias, la del virrey y la que desempeñaba Bonavia, había resultado embarazosa.

Advertido de esta conflictiva situación Revillagigedo optó por consultar el parecer del fiscal de Real Hacienda y del fiscal de lo Civil de la Audiencia. En opinión de ambos había que dar posesión de su cargo a Cosme de Mier con los derechos y las facultades con que ejercieron el cargo sus antecesores, aunque con la salvedad de que los puntos de ajuste y liquidación de cuentas de propios y arbitrios corrieran a cargo de los ministros de Real Hacienda, y en la inversión de caudales se procediera con previo conocimiento de la Audiencia de México, en tanto el virrey determinaba otra cosa. Revillagigedo acató el dictamen de ambos fiscales y el 24 de septiembre de 1791 informó a Cosme de Mier que podía asumir su cargo con las salvedades recomendadas por los fiscales de lo civil y de la Real Hacienda e informó de lo mismo al ayuntamiento.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> AHDF, Historia Superintendente de Ciudad, inv. 2285, exp. 10. Bonavia a Revillagigedo 20 de julio de 1790.

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> *Idem.*

Como hemos visto, lo que siguió fue un enfrentamiento constante del ayuntamiento y Cosme de Mier con el intendente Bonavia, quien vio disminuida su autoridad por la resolución que otorgaba a Cosme de Mier facultades en el manejo de los fondos de la ciudad y en la dirección de las obras de desagüe. Al parecer, Revillagigedo no pudo contener estos conflictos porque esperaba a que le llegara la resolución de Madrid respecto de su petición de preservar el cargo de intendente con los cambios que propuso, pero en la medida en que esto no ocurrió no pudo tampoco establecer soluciones definitivas al problema que significó la yuxtaposición de autoridades.

Bonavia y Cosme de Mier exigían a Revillagigedo, por un lado, resolver de una vez por todas la indefinición jurídica con que el primero venía desempeñando sus funciones desde que tomó posesión de su cargo. Por otra parte, el segundo le pedía al virrey rendirse ante la evidente falta de autoridad en que le colocaba precisamente esa indefinición jurídica que era utilizada en su contra por sus enemigos, tanto en el ayuntamiento como en la Audiencia y en la metrópoli.

En efecto, la problemática planteada por el conflicto entre Bonavia y Cosme de Mier, que a su vez representaba el conflicto entre la burocracia virreinal y la oligarquía criolla de la ciudad de México, no era sino el corolario de un problema que se generó desde los comienzos del gobierno de Revillagigedo por su obstinación en mantener vigente, aunque sin la aprobación metropolitana, las funciones del intendente. Revillagigedo esperó inútilmente que las autoridades de Madrid resolvieran sobre lo perjudicial que resultaba para las rentas de la ciudad la superposición de autoridades. Nunca recibió la respuesta que esperaba.

Para solucionar este problema Revillagigedo había propuesto en el *Dictamen*<sup>58</sup> que envió a la metrópoli sobre la precisión de adicionar la Ordenanza de Intendentes que el virrey reasumiera todas las facultades, conforme a la antigua práctica, a la costumbre y a las leyes, sobre las rentas de propios, arbitrios y bienes de comunidad, lo cual suponía una modificación en los artículos 6 y 28 de la orde-

<sup>58</sup> Desde su llegada a la Nueva España, Revillagigedo se dedicó a cumplir con el encargo real de elaborar un dictamen sobre las reformas que había que hacer a la Ordenanza de Intendentes. El resultado de su trabajo fue el *Dictamen que en cumplimiento de Reales Órdenes de S. M. Produce el Virrey de Nueva España Conde de Revillagigedo sobre la precisión de Adicionar la Ordenanza de Intendentes expedida en 4 de diciembre de 1786*. Este documento de amplio valor y extensión fue remitido en partes por Revillagigedo a lo largo de 1790. Vid. Díaz-Trechuelo Spinola, *op. cit.*, p. 160.

nanza. El primero quedaría anulado en lo que tocaba a las rentas de la ciudad y el segundo conferiría al virrey la jurisdicción privativa que se atribuía sobre ellas a la Junta Superior de Real Hacienda, mientras que permanecería vigente la Contaduría General de Propios y Arbitrios. De esta manera el virrey respondería de su actuación ante el rey. A su vez, según Revillagigedo, el intendente de México, quien quedaría bajo sus órdenes, podría hacerse cargo del Juzgado de Propios y Arbitrios, cuyo contador actuaría como secretario y despacharía todos los asuntos con el virrey. Por su parte, los artículos 31 y 32 de la ordenanza, que establecían que los intendentes debían conocer el estado de las rentas de propios y arbitrios en sus provincias, seguirían en vigor pero se modificarían para que dichos funcionarios entregaran al virrey informe de todo lo referido a estos ramos. En cuanto a la Junta Municipal prevista en el artículo 36 de la ordenanza, y que debía existir en cada ciudad, villa o lugar de españoles, Revillagigedo consideró que no estaba capacitada para resolver los graves asuntos de su competencia porque se integraba con regidores que se renovaban con frecuencia; de allí que resultara difícil que sus integrantes conservaran un conocimiento profundo de las cuestiones vinculadas con las rentas de la ciudad. Para evitar esta situación propuso que la Junta Municipal de México tuviera dos tenientes letrados que sustituirían a los alcaldes ordinarios, el más antiguo de los cuales presidiría la junta, mientras que en las capitales de intendencia podría presidirla el asesor letrado.<sup>59</sup>

Con todas estas medidas Revillagigedo esperaba no sólo poner orden en la administración de los fondos de la ciudad, sino también meter en cintura a todos aquellos funcionarios locales que se habían beneficiado personalmente del mal estado de la administración de las rentas municipales, como le había demostrado la denuncia que llegó a manos de la corona mucho antes de que él emprendiera su gestión. Sin embargo, Revillagigedo careció del respaldo de las autoridades metropolitanas a sus propuestas y de la sólida alianza de los grupos oligárquicos que tenían el control del gobierno de la ciudad instalados en la Audiencia y en el ayuntamiento, quienes aprovecharon en su favor los vacíos legales y las contradicciones de la Ordenanza de Intendentes, así como sus fuertes vínculos con las autoridades de Madrid.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 174.

Revillagigedo gobernó con la oposición permanente del ayuntamiento, el cual encontró en Cosme de Mier a un aliado eventual quien supo defender las antiguas prerrogativas de su cargo y las del ayuntamiento frente a la insolvencia jurídica con que Revillagigedo mantuvo en funciones la intendencia de México. En este sentido, no resulta coincidencia que Cosme de Mier figurara entre los acusadores de Revillagigedo en el juicio de residencia en su contra emprendido por el ayuntamiento. Pero parece que los intereses que le unieron con los regidores duraron muy poco y se convirtieron pronto en su contra, pues en enero de 1800 protagonizó un nuevo conflicto por la defensa de sus facultades sobre los fondos de la ciudad, pero esta vez acusando al ayuntamiento de querer usurpar sus funciones, de hacer un mal uso de dichos fondos, de provocar un desfalco en las rentas de la ciudad y de integrar las comisiones municipales para favorecer sus intereses personales y no los públicos.<sup>60</sup> Acusaciones que, como vimos, venían haciéndose desde tiempo atrás, mucho antes de que Revillagigedo intentara ponerles un dique sin éxito alguno.

Artículo recibido el 7 de julio y aprobado el 17 de noviembre de 2003

<sup>60</sup> El 28 de enero de 1800, Cosme de Mier denunció ante el virrey que las acusaciones que el ayuntamiento había elevado en su contra obedecían a que había impedido que sus regidores conocieran y autorizaran gastos de las rentas de la ciudad, pues a él correspondía dicha función. Asimismo, a causa de que había iniciado una revisión de lo gastado anteriormente, varios regidores se habían sentido amenazados por los malos manejos que hicieron de los fondos de la ciudad y porque había reemplazado a todos aquellos empleados municipales que estaban coludidos con ellos (el contador, el escribano interino de pósito, el tesorero, el alcalde de la alhóndiga) en el desfalco de más de \$30 000 producido en los caudales del Pósito. Para cubrir estas irregularidades, los regidores implicados se valieron de las elecciones de 1800, las cuales realizaron sin apego a las leyes para conformar un ayuntamiento que garantizara el silencio sobre las irregularidades que cometían. Así, destituyeron a todos los empleados que había designado Cosme de Mier y restituyeron a otros, por ejemplo, al maestro de arquitectura José Mazo, quien se encontraba enfrentando un proceso judicial, y a Ignacio Legaspi como Alcalde de la Alhóndiga y Mayordomo del Pósito, no obstante que era señalado como el culpable del quebranto a los caudales del Pósito. Asimismo designaron como juez de Ríos a Antonio Velasco, quien poseía haciendas cercanas a los ríos, y a Ignacio Iglesias le dieron el cargo de superintendente de Arquerías y Agua y juez de Cañerías aun y cuando no poseía ningún conocimiento y experiencia sobre la materia, pues se había desempeñado como archivero. Finalmente, conservaron en sus empleos dentro del Pósito a los regidores Méndez Prieto y Cola, cómplices de Legaspi en el desfalco del Pósito. *Vid.* AHDF, Historia Superintendente de Ciudad, inv. 2285, exp. 10.