

ORÍGENES E INSTALACIÓN DEL SISTEMA DE JEFATURAS POLÍTICAS EN MÉXICO 1786-1824

FRANCISCO JAVIER DELGADO AGUILAR

El artículo describe el proceso político-institucional que originó el establecimiento del sistema de jefaturas políticas en México a principios del siglo XIX. Se analizan tanto los principales ordenamientos legales de la época —constituciones, decretos, leyes orgánicas, etcétera— como el contexto político que imperó en el país durante las décadas de 1810 y 1820, factores ambos que sancionaron y propiciaron la creación de una figura de carácter centralizador como la del jefe político en el sistema de gobierno federal creado por la Constitución de 1824.

Palabras clave: jefaturas políticas, prefectos, Constitución de 1824, ayuntamientos, Constitución de Cádiz, Ordenanza de Intendentes.

The article describes the political-institutional process originated by the establishment of the *jefaturas políticas* system in Mexico, in the beginning of nineteenth century. The principal legal classifications of the era —constitutions, decrees, organizational laws, etcetera— are analyzed as well as the political context that prevailed in the country during the decades of 1810 and 1820, factors both that sanctioned and propitiated the creation of a figure of centralizing character as that of political chief in the federal government founded by the Constitution of 1824.

Key words: *jefaturas políticas*, prefects, Constitution of 1824, *ayuntamientos*, Constitution of Cadiz, Ordenanza de Intendentes.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es analizar el proceso político-legal que dio origen al sistema de jefaturas políticas en México a principios de la década de 1820. El prefecto o jefe político era un funcionario que formaba parte del poder ejecutivo de los estados y se encargaba del gobierno y administración de un distrito o partido, jurisdicción territorial que abarcaba varios municipios. Su posición en la estructura de gobierno local y la naturaleza de sus atribuciones hicieron del jefe político un “personaje central en la organización

Francisco Javier Delgado Aguilar es maestro en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora y alumno del doctorado en Historia de El Colegio de México. Sus principales líneas de investigación giran en torno al funcionamiento y la evolución de las jefaturas políticas en México durante la República Restaurada, el Porfiriato y la Revolución Mexicana. Es autor del libro *Jefaturas políticas. Dinámica política y control social en Aguascalientes (1867-1910)*. Su dirección electrónica es <fjda75@yahoo.com.mx>.

del poder” y en el proceso de conformación del Estado mexicano durante todo el siglo XIX.¹

El análisis propuesto toma como punto de partida el hecho de que el sistema de jefaturas políticas no fue propia ni exclusivamente una creación de la Constitución de Cádiz, como se ha afirmado con anterioridad,² sino que fue el resultado final de un proceso político y legal que tiene sus antecedentes inmediatos en la Ordenanza de Intendentes de 1786 y que culmina —así sea de manera momentánea— con la instalación del régimen republicano y federal de 1824.

Considerando entonces que fue sólo hasta 1824 cuando surgió el jefe político como funcionario encargado del gobierno de un distrito, el trabajo se concentrará principalmente en el análisis de las constituciones y leyes orgánicas estatales que se publicaron a partir de dicho año y que reglamentaban las funciones y atribuciones tanto de las jefaturas como de los ayuntamientos. Esto se hará, por supuesto, tomando en cuenta tanto el contexto histórico de la época como los ordenamientos legales que antecedieron a la Constitución de 1824 (la Ordenanza de Intendentes de 1786 y la Constitución de Cádiz de 1812).

ANTECEDENTES: DE LA ORDENANZA DE INTENDENTES A LA GUERRA DE INDEPENDENCIA

La mayoría de los autores que estudian el establecimiento de la república federal en 1824 centran su atención en la relación establecida entre los estados y el gobierno central, pero no ahondan en la forma en cómo los estados se las arreglaron para establecer las estructuras político-administrativas que les permitieron gobernar durante los primeros años de vida independiente del país.³

Para tratar de comprender mejor este último aspecto conviene tener en cuenta al menos tres de los factores que determinaron el

¹ Romana Falcón, “Poderes y razones de las jefaturas políticas. Coahuila en el primer siglo de vida independiente”, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *50 años de historia en México*, México, El Colegio de México, 1991, v. 2, p. 137.

² J. Lloyd Meham, “El jefe político en México”, *Secuencia*, n. 4, enero-abril 1986, p. 143-156.

³ Marcello Carmagnani, “Territorios, provincias y estados”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 1994, p. 39-73, p. 66.

contexto histórico y el bagaje político con el cual los diputados de los congresos constituyentes locales se abocaron a la tarea de organizar política y administrativamente sus estados. Estos tres factores son, en primer lugar, la Ordenanza de Intendentes publicada en 1786 por el gobierno español; en segundo lugar, la puesta en marcha de la Constitución de Cádiz a partir de 1812 y, finalmente, el ambiente de inquietud política que imperó desde 1808 con la abdicación del rey de España, lo cual se unió al efecto que tuvo sobre los gobiernos locales la guerra de Independencia.

La Ordenanza de Intendentes formó parte de un conjunto más amplio de transformaciones en el sistema de gobierno que, conocido con el nombre de Reformas Borbónicas, tenía como objetivo reordenar el sistema político-administrativo de la Corona para racionalizar su funcionamiento y ejercer un mayor control sobre las posesiones coloniales.⁴

Una de las principales medidas puestas en marcha para lograr los anteriores objetivos fue el establecimiento, en los gobiernos provinciales, de una cadena de mando compuesta por intendentes, subdelegados y ayuntamientos. Los intendentes estaban a cargo del gobierno de las provincias, mientras que la jurisdicción de los subdelegados se limitaba a los partidos.

Por su posición de intermediarios entre los intendentes y los ayuntamientos, los subdelegados podrían considerarse como un antecedente de los jefes. No obstante, a diferencia de estos últimos, el subdelegado se caracterizó por tener una autoridad sumamente débil y carecer de influencia ante los ayuntamientos de su jurisdicción. Esto fue notorio, sobre todo, en los casos en los que dicho funcionario ejercía su cargo en localidades con población española, pues en esta circunstancia la ordenanza establecía que únicamente tendría injerencia en las causas de Hacienda y Guerra, viéndose obligado a compartir las tareas de gobierno con los alcaldes ordinarios, funcionarios elegidos por el ayuntamiento que se encargarían de las causas de Justicia y Policía.

Además, aunque la legislación daba una considerable cantidad de tareas y obligaciones para los subdelegados, éstas se limitaban en muchas ocasiones a la simple vigilancia y remisión de in-

⁴ *Ibidem*, p. 48-51.

formes al intendente, que era el que tenía verdadera capacidad de decisión.⁵

No obstante lo anterior, el gobierno virreinal estableció un estrecho control sobre la actividad financiera de los ayuntamientos, sometiendo sus procedimientos, y sobre todo el manejo de sus finanzas, a la vigilancia e intervención de la Junta Superior de Real Hacienda y de los intendentes.⁶

Así, fueron más bien las facultades y prerrogativas del intendente las que en cierta manera anunciaban las atribuciones que se otorgarían con posterioridad a los jefes políticos, ya que, según la ordenanza, aparte de ejercer un estrecho control sobre la administración de los fondos públicos de los ayuntamientos, los intendentes tenían la obligación de hacer cumplir todas las órdenes virreinales; “establecer y mantener la paz en los pueblos de sus provincias”; hacer visitas anuales a los territorios de su jurisdicción para acabar con los abusos de las autoridades locales y fomentar el desarrollo económico, ocupándose asimismo de conocer las inclinaciones y costumbres de los vecinos para combatir la existencia de vagabundos y mendigos.⁷

La Constitución de Cádiz, publicada en 1812, fue en cierto sentido una continuación de los esfuerzos de los reformistas borbones por establecer un régimen político-administrativo de naturaleza racional y jerárquica que fuera eficaz, homogéneo y que mantuviera bajo control a las provincias que estaban bajo el dominio de la Corona.⁸ Esto fue notorio principalmente en lo que respecta a la vigilancia ejercida sobre los ayuntamientos, tarea que la Constitución encargaba tanto a los jefes políticos superiores como a las diputaciones provinciales.

Los jefes políticos superiores sustituyeron a los intendentes, pues quedaron como los encargados del gobierno de las provincias. Sus atribuciones eran similares a las de los intendentes y presagian, aun con mayor claridad, las funciones que los jefes ejercerían en sus

⁵ *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes*, artículos 22, 79, 80, 121, 232-249. Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España: un estudio político administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 321 p., p. 180, 181.

⁶ *Real Ordenanza...*, artículos 11, 28, 43, 31-33 y 120.

⁷ *Ibidem*, artículos 23-27 y 58-74.

⁸ Charles Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora (1821-1853)*, México, Siglo XXI, 1972, p. 71. Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional*, México, El Colegio de México, 1998, p. 56.

distritos a partir de 1824. Así, la legislación gaditana establecía que el jefe político superior estaría a cargo de “la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia”. Además, la ley le daba la facultad de “imponer y exigir multas a los que le desobedezcan o le falten al respeto, y a los que turben el orden o el sosiego público” y les encomendaba el cumplimiento de las leyes, la vigilancia de la salud pública y la elaboración de estadísticas.

En una situación similar a la establecida por la Ordenanza de 1786, el ayuntamiento quedó sujeto a la vigilancia y control del jefe político superior y la diputación provincial, ya que estaba obligado a mandar al jefe continuos reportes acerca del estado en que se encontraba la administración local, así como a remitirle las cuentas de Propios y Arbitrios para su aprobación. Algo similar ocurría con respecto a la diputación provincial, pues el artículo 323 de la Constitución de Cádiz establecía que los cabildos desempeñarían todos sus encargos “bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido”.⁹

Lo más novedoso de la Constitución de Cádiz fue que suprimió al subdelegado sin sustituirlo por otro funcionario permanente que mediara entre los ayuntamientos y el jefe político superior, pues aunque la “Instrucción para los ayuntamientos constitucionales” de 1813 contemplaba la figura de un jefe político subalterno encargado de la seguridad pública, éste sólo podía ser establecido “en los principales puertos de mar que no sean cabezas de provincias o igualmente en las capitales de partido de provincias muy dilatadas o muy pobladas, donde el gobierno juzgue ser conveniente

⁹ “Constitución Política de la Monarquía Española”, artículos 321-323 y 335, en J. E. Hernández y Dávalos (comp.), *Historia de la guerra de Independencia de México*, 6 v., México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, c. 1985, t. IV. “Instrucción para los ayuntamientos constitucionales”, capítulo segundo, artículos 1 al 17, en J. E. Hernández y Dávalos, *Historia de la guerra de Independencia*, t. V. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 57-63. Romana Falcón, “¿Quiénes eran los jefes políticos?”, *Eslabones*, n. 11, enero-junio de 1996, p. 7-8. Manuel Chust, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Fundación Instituto de Historia Social/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1999, p. 207. Nettie Lee Benson, *La diputación provincial*, México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 26-30 y 54.

establecerlos para la mejor dirección de los negocios públicos después de haber oído a la diputación provincial”.¹⁰ Lo anterior dio a los ayuntamientos la posibilidad de desempeñarse sin la intervención directa de un representante del gobierno central, lo cual pudo haber favorecido un ejercicio hasta cierto punto autónomo por parte de los regidores y alcaldes.¹¹

La disposición de la Constitución de Cádiz que más afectó a los gobiernos locales fue la que estableció que una localidad que quisiera formar un ayuntamiento debía estar conformada por al menos mil personas.¹² El resultado, como lo han señalado ya varios autores, fue una notable multiplicación de ayuntamientos a lo largo de toda la Nueva España, lo cual redundó en una ampliación de la participación política y en un proceso de descentralización del poder.¹³

A todo lo anterior habría que agregar la inestabilidad que se vivió en la Nueva España a principios del siglo XIX. Todo inició cuando en 1808 el rey de España renunció a la Corona y los ayuntamientos de las ciudades principales en los territorios coloniales argumentaron que, en ausencia del rey, la soberanía había regresado a los pueblos, representados precisamente por los cabildos.¹⁴ Al principio esto fue notorio con respecto al ayuntamiento de la ciudad de México, pero pronto se volvió una idea común que fue adop-

¹⁰ “Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales”, p. 578 y 581.

¹¹ En una de sus intervenciones como diputado del Congreso del Estado de México, José María Luis Mora aseguró que durante los años anteriores los ayuntamientos no habían prestado atención a las diputaciones provinciales, lo cual atribuía a la ausencia de “una autoridad que, velando sobre la conducta de los cuerpos municipales, los hiciese entrar en sus deberes”. Véase Charles Hale, *op. cit.*, p. 92-94.

¹² “Constitución Política de la Monarquía Española”, *op. cit.*, artículo 310.

¹³ Jaime Rodríguez, “La Constitución de 1824”, *Historia Mexicana*, v. XL, enero-marzo de 1991, p. 507-535, p. 509 y 512-513. Alicia Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993, 224 p., p. 23-24. Josefina Vázquez, “Regionalismo y fundación del Estado”, en Milada Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 23-48, p. 27-28. Horst Pietschmann, “Las élites políticas de México”, en Luis Jáuregui y Antonio Serrano (coords.), *Historia y nación*, México, El Colegio de México, 1998, v. II, p. 50.

¹⁴ François-Xavier Guerra, “De la política antigua a la política moderna”, en François-Xavier Guerra y Annick Lempérière *et al.*, *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, p. 133-134 y 136. Alicia Hernández argumenta que la idea de que los ayuntamientos eran depositarios de la soberanía fue resultado de la mezcla entre “derechos patrimoniales antiguos” y los “nuevos derechos políticos” otorgados por la Constitución de Cádiz. Véase Alicia Hernández, *La tradición republicana*, p. 28-29.

tada por muchos de los cabildos de la Nueva España.¹⁵ La situación se agravó considerablemente a partir de 1810, con el inicio de la guerra de Independencia que fragmentó el control administrativo del virreinato y ahondó aún más las tendencias descentralizadoras que favorecían la autonomía de los gobiernos locales.¹⁶

Así, la existencia de una legislación que favorecía la multiplicación de los ayuntamientos, la difusión de la idea de que la soberanía recaía en los cabildos y los efectos desestabilizadores de la guerra de Independencia se conjugaron para que, a principios de la década de 1820, los ayuntamientos adquirieran una gran importancia política y se consolidaran como una de las instituciones más importantes del país, al menos para aquellos sectores de la población que habían sido marginados de la representación política y veían en los cabildos una plataforma para defender su derecho al autogobierno.¹⁷

1824: EL ESTABLECIMIENTO DE LA REPÚBLICA FEDERAL Y LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS ESTADOS

Dadas las anteriores circunstancias, no es de extrañar el papel protagónico que tuvieron en la caída del imperio de Agustín de Iturbide las elites regionales que, utilizando los ayuntamientos y las diputaciones provinciales como plataformas políticas, presionaron para que se estableciera en el país un sistema de gobierno republicano y federal, con un gobierno central débil que les permitiera

¹⁵ Véanse a este respecto los casos de Zacatecas, Yucatán y el Estado de México, descritos en Jesús Flores, *Breve historia de Zacatecas*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, 232 p., p. 107-108. Beatriz Rojas, "Soberanía y representación en Zacatecas", *Relaciones*, n. 85, p. 211 y 221. Marco Bellingeri, "Soberanía o representación", en Enrique Montalvo (coord.), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, p. 65-89, p. 79-80. Peter Guardino, *Campesinos y política*, México, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 2001, p. 152-153.

¹⁶ Josefina Vázquez, "El federalismo mexicano", en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1993, p. 15-50, p. 16-17. Alicia Hernández, *La tradición republicana*, p. 33-34.

¹⁷ Josefina Vázquez, "El federalismo mexicano", *op. cit.*, p. 15. Alicia Hernández, *La tradición republicana*, p. 35. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 18-19. Peter Guardino, *op. cit.*, p. 155. Jaime Rodríguez, *op. cit.*, p. 513 y 517. José Antonio Serrano, "Reforma municipal y elecciones en Guanajuato, 1820-1856", en Luis Jáuregui y Antonio Serrano (coords.), *Historia y nación*, México, El Colegio de México, 1998, t. II, p. 88-89.

manejar con libertad los asuntos internos de las provincias pero que al mismo tiempo mantuviera unido al país.¹⁸ Fue así como en el Acta Constitutiva de la Federación se estableció que el país estaba conformado por “estados independientes, libres y soberanos en lo que toque a su administración y gobierno interior”.¹⁹

Conseguida la anterior prerrogativa, las elites regionales se vieron ante la tarea de constituir sus propios estados, y ya que habían presionado para impedir que el gobierno central tuviera injerencia en sus asuntos internos, era de esperarse que intentaran, de una u otra manera, controlar el territorio de sus estados, cuya integridad también se encontraba amenazada por las tendencias autonomistas de los ayuntamientos.²⁰

Por esta razón, al elaborar las constituciones estatales, los diputados de los congresos locales crearon una organización política y una distribución del poder público que daba prioridad a la eficacia administrativa y a la unidad política en aras de la homogeneización y centralización del poder estatal.²¹

Un buen ejemplo del espíritu con que los diputados de los congresos locales enfrentaron su tarea lo constituye el caso del Estado de México, cuyos legisladores pintaron con negros colores la situación en que se encontraba la entidad al tomar posesión de sus cargos:

¹⁸ Nettie Lee Benson, *La diputación provincial*, p. 52, 54, 64, 66, 137, 148, 149, 156 y 191. Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional*, p. 39. Jaime Rodríguez, “La Constitución de 1824”, p. 518. Charles Hale, *El liberalismo mexicano*, p. 83. Josefina Vázquez, “El federalismo mexicano”, *op. cit.*, p. 15-20. Brian Hamnett, “Factores regionales”, en “La desintegración del régimen colonial en la Nueva España: el federalismo de 1823-1824”, en Günther Kahle, Hans-Loachim König y Horst Pietschmann (eds.), *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Bonn, Inter Nations, 1984, p. 305-316, p. 305 y 307.

¹⁹ Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, t. I, p. 2, 3. Marcello Carmagnani, “Territorios, provincias y estados”, p. 59-60, y 70-71.

²⁰ Jaime Bailón, *Pueblos indios, elites y territorio*, México, El Colegio de México, 1999, p. 65, 67, 69, 72 y 99. Jaime Olveda, “Del provincialismo al federalismo”, y Francisco Ruiz, “De la provincia al estado libre de Oaxaca”, *Eslabones*, n. 12, julio-diciembre de 1996, p. 68 y 70, y 86. Horst Pietschmann, “Las elites políticas de México”, en Luis Jáuregui y Antonio Serrano (coords.), *Historia y nación*, México, El Colegio de México, 1988, t. II, p. 60. Hira de Gortari, “El federalismo en la construcción de los estados”, en Jaime O. Rodríguez (ed.), *Mexico in the age of democratic revolutions, 1750-1850*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 212. François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, t. I, p. 261.

²¹ Carmen Salinas Sandoval, “Municipalidades durante la primera república federal”, en María del Pilar Iracheta y Diana Birrichaga (comps.), *A la sombra de la primera república federal. El Estado de México, 1824-1835*, México, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 191-192 y 206-207. Jaime Hernández, *Orden y desorden social en Michoacán*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1999, p. 81.

Los gérmenes de la discordia se hallaban esparcidos por todas partes; las pocas autoridades que estaban al frente de la administración eran del todo nulas por la falta de medios para hacerse obedecer, y de manos subalternas que, auxiliando sus operaciones, hiciesen al gobierno presente en todas partes, y uniesen al último habitante del territorio con el centro de la autoridad y del poder. El gobierno municipal que debía ocuparse en el fomento de la prosperidad interior, poniéndose de acuerdo con las autoridades políticas, secundando sus providencias, y procurando la unión íntima de sus habitantes de cada lugar, tenía abandonados estos sagrados deberes, y se hallaba tan lejos de ocuparse de ellos, que las disensiones entre los vecinos, las ruidosas competencias con las demás autoridades y la insubordinación al gobierno, traían sus orígenes de los cuerpos municipales, y reconocían por principio su absoluta independencia y viciosa organización.²²

En pocas palabras, había que construir una jerarquía administrativa eficiente y homogénea, lo cual implicaba, entre otras cosas, acabar con la “absoluta independencia y viciosa organización” de los ayuntamientos, que en buena medida se debía a las disposiciones de la Constitución de Cádiz.²³

Al emprender esta tarea, resultó inevitable que los diputados de los congresos locales fueran influidos por la experiencia colonial de finales del siglo XVIII y principios del XIX, sobre todo por las disposiciones contenidas en la Ordenanza de Intendentes y en la legislación de las Cortes de Cádiz.²⁴ No obstante, sería erróneo pensar que los congresos locales se limitaron a un simple proceso de copia de la legislación borbónica o gaditana, o que la estructura de gobierno local establecida por la Ordenanza de Intendentes pasó intacta primero a la Constitución de Cádiz y después a las diferentes constituciones locales.²⁵

Las siguientes partes del texto se ocuparán entonces de analizar el tipo de estructura política que se estableció en los estados de la

²² *Colección de Constituciones*, t. I, p. 403-404.

²³ José Antonio Serrano, “Reforma municipal”, *op. cit.*, p. 88, 89. Charles Hale, *op. cit.*, p. 89-90.

²⁴ Charles Hale, *op. cit.*, p. 3, 81, 82 y 307. Jaime Rodríguez, *op. cit.*, p. 507. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 70-74. Jaime Hernández, *op. cit.*, p. 82. Peter Guardino, *op. cit.*, p. 147.

²⁵ Para esta posición véase François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, p. 258-260. Roger Cuniff, “Reforma electoral en el municipio”, en *México y las Cortes Españolas, 1810-1822*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, p. 95-96.

república, las diferencias existentes entre cada entidad y el papel que jugó el jefe político en dicha estructura, así como las continuidades y rupturas que esto implicó con respecto a la época colonial.

El establecimiento de la división territorial: importancia y funciones

La primera preocupación de los legisladores locales fue establecer una división al interior de los estados que sirviera como base de los aparatos de administración local. En estados como Zacatecas, San Luis Potosí y Yucatán, la división territorial incluía solamente un determinado número de partidos (11 en Zacatecas, 15 en Yucatán y 10 en San Luis), cada uno de los cuales abarcaba distintas municipalidades.²⁶ No obstante, en la mayoría de los estados los partidos estaban a su vez divididos en departamentos o distritos, lo cual respondía al deseo de establecer un control más estrecho sobre el territorio estatal, dado que cada uno de los partidos y departamentos estaría administrado por un jefe político, quien se desempeñaría como representante del poder ejecutivo local.²⁷

Los objetivos perseguidos con estas medidas pueden ejemplificarse con el caso del Estado de México, en donde, según los diputados, la división territorial anterior a 1824 era “heterogénea y fuera de todo arreglo y sistema”, razón por la cual “había partidos de territorio y población tan escasa, que podían ser iguales a un barrio del más pequeño lugar, y no faltaban otros de extensión considerable, que no era bastante la vigilancia más activa y constancia más infatigable en el trabajo de la autoridad subalterna, para atenderlos, dirigirlos y sujetarlos”.²⁸

Ante esta situación, se propuso en el Congreso local dividir el estado en seis distritos, ya que se consideraba que

Era imposible que sin esta división pudiese el gobierno hacer ejecutar las leyes, ni proceder por un orden regular en la administración de la cosa pública. A la confusión de un estado perfectamente indiviso, deben acompañar necesariamente los trastornos y embarazos en el gobier-

²⁶ *Colección de constituciones*, t. II, p. 371, y t. III, p. 331-332 y 418.

²⁷ Éste era el caso de los estados de Querétaro, Estado de Occidente, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Jalisco, entre otros. Véase *Colección de constituciones*, t. II, p. 296 y t. III, p. 4, 104, 168-169, 236, 256, 264 y 265.

²⁸ *Ibidem*, t. I, p. 405.

no. En la división se ha procurado proceder de tal suerte que queden juntos en lo sucesivo, formando un solo distrito aquellos pueblos, en cuyas costumbres, intereses e industria se ha advertido alguna mayor semejanza. De este modo se facilita más su administración interior.²⁹

El complemento de esta división era el establecimiento de una cadena de mando conformada por los gobernadores, jefes políticos y ayuntamientos, que juntos conformarían una estructura jerárquica cuyo objetivo era ordenar y hacer efectiva la acción del gobierno a lo largo de todo el territorio estatal. En el estado de Michoacán, por ejemplo, el artículo 98 de la Constitución establecía que

Los prefectos serán el conducto de comunicación de las órdenes del gobierno, pasándolas a los subprefectos, y éstos a los ayuntamientos o tenientes, y por la misma serie inversa volverán las contestaciones; sin que sea lícito variarla, si no es en caso de queja contra alguna de las referidas autoridades: entonces podrán ocurrir por el orden prescrito a la más inmediata hasta el gobernador.³⁰

Un caso interesante lo constituye el estado de Guanajuato, en cuya Constitución se encuentran de manera explícita los objetivos que se buscaban al establecer una división territorial que sirviera como base para el funcionamiento de las autoridades locales:

Los conductos inferiores que son necesarios para llevar a todas partes una acción rápida y hacer efectiva la ejecución de la ley se han proporcionado a nuestros recursos, a la extensión de nuestro estado y al grado de nuestra ilustración. Departamentos, partidos y municipalidades son las divisiones del territorio; sus respectivos jefes vigilan el cumplimiento de las leyes y ejercen las funciones inferiores, auxiliando al gobierno en el ejercicio de su potestad. De esta manera se organiza una ramificación sencilla y corriente, que mantendrá la energía en el obrar, comunicando el calor y la fuerza que vivifica y fortalece.³¹

La división territorial entonces era considerada como la base indispensable que permitía una administración efectiva, racional y

²⁹ “Proyecto de decreto orgánico provisorio para el arreglo del gobierno interior del Estado [...] de México presentado al Congreso Constituyente [el] 15 de marzo de 1824”, en José María Luis Mora, *Obras completas*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, v. 2, t. II, p. 39.

³⁰ *Colección de constituciones*, t. II, p. 38-39.

³¹ *Ibidem*, t. I, p. 324.

uniforme que sería ejercida por las diferentes autoridades estatales, cada una de las cuales tendría perfectamente delimitada el área de su jurisdicción.³²

Gobernadores, prefectos y ayuntamientos. Una cadena de mando vertical y jerárquica

El carácter vertical y jerárquico de las estructuras de gobierno local puede ilustrarse al analizar las disposiciones que reglamentaban el nombramiento de los prefectos o jefes políticos, ya que en la gran mayoría de los estados dicho nombramiento era una prerrogativa del gobernador. Esto sucedía en Veracruz, Querétaro, Michoacán, Puebla, Chiapas y el Estado de Occidente. Así, aunque las constituciones de dichos estados establecían que los nombramientos del gobernador debían realizarse a partir de una terna propuesta por el Consejo de Gobierno estatal, todas especificaban claramente que tanto los prefectos como los subprefectos estarían “inmediatamente sujetos” al titular del poder ejecutivo, quien además podía separarlos del cargo cuando lo considerara conveniente.³³

Una situación similar se presentaba en los estados de Coahuila y Tejas, Tabasco, Guanajuato y Jalisco, en donde las constituciones locales daban a los ayuntamientos la oportunidad de proponer individuos para el cargo de prefecto, aunque la decisión final quedaba siempre en manos del gobernador.³⁴

³² En muchas ocasiones esto no se conseguía. Así, en Tabasco, el gobernador aseguraba que “los jefes [políticos] reciben inmediatamente del gobierno las disposiciones económicas, las leyes federales y del estado, quienes las publican y celan su puntual cumplimiento; mas estas primeras disposiciones se debilitan de tal modo, que no llenan en muchos ángulos de las poblaciones el objeto propuesto de llegar a conocimiento de todos, principalmente en las pequeñas municipalidades, compuestas en su totalidad de indígenas”. Véase “Memoria con que el C. José Roviroso, gobernador constitucional del estado de Tabasco, dio cuenta de su administración”, en María Eugenia Arias *et al.*, *Tabasco. Textos de su historia*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Gobierno de Tabasco, 1985, v. I, p. 250.

³³ *Colección de constituciones*, t. I, p. 134 y 136; t. II, p. 34-39, 357-360, y t. III, p. 49, 73-75 y 256-257. *Colección de los decretos y órdenes más importantes que expidió el Primer Congreso Constitucional del Estado de Puebla*, Puebla, Imprenta del Gobierno a cargo del C. Mariano Grijalva, 1828, p. 18-21.

³⁴ *Colección de constituciones*, t. I, p. 197, 244-245, 251, 253, 371 y 376-378, y t. III, p. 153-154 y 304-305.

Las únicas excepciones notables con respecto al nombramiento de prefectos se presentaban en los estados de San Luis Potosí y Tamaulipas. En el primero, los prefectos eran elegidos directamente por los ayuntamientos, mientras que en Tamaulipas la Constitución local determinaba que los jefes políticos se establecerían “cuando el Congreso, pulsando las circunstancias lo determinare”, y aunque el nombramiento de dicho funcionario quedaba en manos del gobernador, éste debía contar con la aprobación del Congreso.³⁵

Finalmente, habría que mencionar a los estados en donde no se contemplaba la figura del prefecto, que eran Zacatecas, Yucatán, Chihuahua, Nuevo León y Durango, lo cual resulta importante en tanto que puede ser un indicio de que la relativa novedad que implicaba el establecimiento de jefaturas políticas no fue compartida por todos los congresos locales.³⁶

Además de convertir al prefecto en un funcionario subordinado al gobernador, se consideró necesario, para establecer una estructura administrativa eficiente, reducir el número de ayuntamientos, cuya multiplicación durante los años anteriores fue vista por la mayoría de las elites locales como un obstáculo para la centralización y el desempeño adecuado de las tareas de gobierno.³⁷

³⁵ *Ibidem*, t. II, p. 452, 455, y t. III, p. 211-212. En Michoacán, durante las sesiones del Congreso Constituyente local, se propuso que los prefectos fueran nombrados mediante elección popular o directamente por los ayuntamientos, pues algunos diputados pensaban que “la providencia de que el gobierno nombre a los prefectos es antiliberal y muy semejante a aquellas por las que en el tiempo del despotismo se reservaba a uno solo la facultad de nombrar todos los empleados”. La primera propuesta se rechazó con el argumento de que, como los prefectos eran “unos agentes inmediatos del gobierno, él mismo debía elegirlos a su satisfacción, principalmente estando como está comprometida su responsabilidad”, mientras que la segunda propuesta —que el nombramiento lo hicieran los ayuntamientos— tampoco se aprobó, pues se consideraba que los regidores no tenían “los conocimientos necesarios para elegir los sujetos más a propósito para el desempeño de unas funciones que seguramente demandan una más que regular aptitud”. Véase *Actas y decretos del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán, 1824-1825*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1975, t. I, p. 371-372 y 507.

³⁶ Eduardo Mijangos, “Administración periférica y control político regional”, en Martín Sánchez y Cecilia Bautista (coords.), *Estudios Michoacanos*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Michoacano de Cultura, 2001, v. IX, p. 110.

³⁷ Jaime Hernández, *Orden y desorden social en Michoacán*, p. 88-90. Marco Bellingeri, “Soberanía y representación”, p. 77. Carmen Salinas, “La integración del Estado de México”, en Mílada Bazant (coord.), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 68, 69. José Antonio Serrano, “Reforma municipal”, p. 88-90.

Esta pretensión se reflejó en los requisitos establecidos por las constituciones locales para formar ayuntamientos, pues la mayoría de los estados aumentó el número de mil habitantes que contemplaba la Constitución de Cádiz. A este respecto, los casos más extremos fueron los de Michoacán y el Estado de México, que aumentaron a cuatro mil la cifra de individuos necesarios para erigir una municipalidad.³⁸ Sin embargo, la mayoría de los estados, un total de nueve, establecieron mínimos de dos mil y tres mil habitantes y sólo cinco (Chiapas, Coahuila y Tejas, Nuevo León, San Luis Potosí y Jalisco) adoptaron el número de mil habitantes contemplado por la legislación gaditana.

No obstante, se debe mencionar que todas las constituciones dejaban abierta la posibilidad de erigir ayuntamientos aunque no se cumpliera con los requisitos de población, dejando esta decisión en manos de los congresos y gobernadores locales quienes, según las circunstancias particulares, resolverían respecto a la formación de nuevas municipalidades.³⁹

A pesar de los intentos por acabar con la multiplicación de los ayuntamientos, prácticamente todos los estados le otorgaron a dicha institución una amplia serie de atribuciones y responsabilidades relacionadas con la administración y el gobierno de los pueblos y localidades que estaban a su cargo.

Éste es otro de los aspectos en donde se vuelve notoria la influencia de la legislación gaditana, pues al igual que los legisladores de Cádiz, los diputados de los diferentes congresos locales concedieron a los cabildos injerencia en asuntos tan diversos como el cuidado de la “policía de salubridad, comodidad y ornato”; el mantenimiento de la seguridad pública; el repartimiento y recaudación de contribuciones; el manejo de los caudales provenientes de los propios y arbitrios; el establecimiento de escuelas de primeras letras; el cuidado y la conservación de caminos, hospitales, cárceles y demás obras públicas, y el fomento de la agricultura, la industria y el comercio.⁴⁰

³⁸ *Colección de constituciones*, t. I, p. 465, y t. II, p. 40-41.

³⁹ *Ibidem*, t. I, p. 136-138, 210-211 y 379; t. II, p. 132-133, 221 y 456-457, y t. III, p. 63-64, 155, 212-213, 308-311 y 388-389.

⁴⁰ Algunos ejemplos representativos sobre el tipo de atribuciones dadas a los ayuntamientos para los casos de Oaxaca, Durango y Yucatán, pueden verse en: *Colección de constituciones*, t. I, p. 314-315; t. II, p. 222-225, y t. III, p. 392-394. El gran parecido de dichas

Como se mencionó líneas arriba, las atribuciones dadas a los prefectos por las constituciones y leyes locales eran similares a las que la Ordenanza de Intendentes y la legislación de Cádiz habían otorgado, respectivamente, a los intendentes y jefes políticos superiores. Así, los prefectos de los estados estaban encargados, sobre todo, de cuidar la conservación de la seguridad pública, hacer circular y cumplir las leyes, órdenes y decretos del gobierno, aprehender y perseguir delincuentes e imponer multas y arrestos a los que desobedecieran o faltaran al respeto a las autoridades. Para todo esto los prefectos tenían a sus órdenes la milicia cívica local y podían pedir auxilio a las tropas militares cuando lo consideraran necesario.

Además, tenían la obligación de remitir informes al gobierno sobre la situación imperante en sus partidos; formar estadísticas sobre el número de matrimonios, nacimientos y defunciones; procurar el establecimiento de obras públicas y proponer medidas para el fomento de la educación, la agricultura, la industria, el comercio y la minería.⁴¹

Profundizando las tendencias observadas desde la Constitución de Cádiz, varios congresos locales dieron a los jefes políticos amplias atribuciones para controlar estrechamente todas las actividades de los ayuntamientos. En Michoacán, por ejemplo, los jefes estaban obligados a “hacer que los ayuntamientos llenen sus deberes, cuidando que no falten a sus obligaciones ni excedan sus facultades”. Además, podían resolver gubernativamente las dudas que surgieran sobre las elecciones de los regidores, vigilar la recaudación e inversión de los bienes de propios y arbitrios e incluso “suspender con causa justificada a alguno o algunos de los miembros de los ayuntamientos de su departamento, dando cuenta inmediatamente al gobernador”.⁴²

facultades con las previstas en la legislación emitida por las Cortes de Cádiz puede verificarse en: “Constitución política de la monarquía española”, p. 110-111 y en la “Instrucción para los ayuntamientos constitucionales”, p. 572-575.

⁴¹ *Colección de constituciones*, t. I, p. 135, 454; t. II, p. 221, 358-360 y 452-453, y t. III, p. 73-75. *Decretos del Congreso Constituyente y del Primero Constitucional del Estado de Guanajuato*, México, Imprenta del Águila, 1834, p. 85-89 y 93-97. *Colección de los decretos y órdenes más importantes que expidió el Primer Congreso Constitucional del Estado de Puebla*, p. 12-15 y 19-21. *Actas y decretos del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán*, t. I, p. 457-461.

⁴² *Actas y decretos del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán*, t. II, p. 457-461.

Similares atribuciones tenían los prefectos de los estados de Querétaro, Estado de Occidente, Puebla, Jalisco y Guanajuato. Así, en esta última entidad, los prefectos y sus subordinados, los “jefes de departamento”, debían cuidar que los ayuntamientos cumplieran “con sus respectivas obligaciones” y podían exigirles que rindieran las cuentas del manejo de los bienes de propios y arbitrios, así como dar permiso a los regidores para ausentarse, decidir sobre las dudas surgidas en la elección de municipales y presidir la sesiones de cabildo cuando lo consideraran necesario.⁴³

La influencia de la Constitución de Cádiz en el papel que debían jugar los prefectos con respecto a los ayuntamientos resultaba explícita en el caso del Estado de México, en cuyo Congreso se sostuvo que los prefectos,

siguiendo el modelo de los jefes políticos [de Cádiz], deben sobre vigilar en los actos todos de los ayuntamientos del distrito, los cuales en el ejercicio de sus funciones, han de proceder siempre bajo la inspección del prefecto. Así en el gobierno interior de cada pueblo interviene a un tiempo la autoridad local, elegida popularmente y el prefecto, que obra con la que le emana del poder ejecutivo.⁴⁴

No sólo los prefectos estaban facultados para tener injerencia en los asuntos internos de los ayuntamientos, pues todas las constituciones dieron a los congresos atribuciones para controlar estrechamente las finanzas municipales mediante el examen y la aprobación de los planes de arbitrios. Además, los diputados podían aprobar o rechazar las ordenanzas y reglamentos propuestos por los regidores, así como ordenar la creación y supresión de ayuntamientos.⁴⁵

Para redondear el control y la vigilancia sobre los ayuntamientos, los congresos locales de los estados de Oaxaca, Guanajuato, Puebla, Jalisco, Estado de Occidente, Veracruz, Chihuahua y Durango

⁴³ *Colección de constituciones*, t. II, p. 318 y 361, y t. III; p. 69-70. *Decretos del Congreso Constituyente y del Primero Constitucional del Estado de Guanajuato*, p. 87-88 y 94-95. *Colección de los decretos, circulares y órdenes de los poderes legislativo y ejecutivo del estado de Jalisco*, México, Congreso del Estado, 1981, p. 416 y 422-423. *Colección de los decretos y órdenes más importantes que expidió el Primer Congreso Constitucional del Estado de Puebla*, p. 19-25.

⁴⁴ “Proyecto de decreto orgánico provisorio para el arreglo del gobierno interior del Estado [...] de México presentado al Congreso Constituyente [el] 15 de marzo de 1824”, en José María Luis Mora, *Obras completas*, v. 2, t. II, p. 39-40.

⁴⁵ *Colección de constituciones*, t. I, p. 121, 130, 167, 361, y 425; t. II, p. 17-18, 97-98, 200, 227, 243 y 409-412, y t. III, p. 38-39, 127, 193-194, 355 y 393-395.

dieron a los gobernadores facultades para vigilar la inversión de los fondos municipales, aprobar gastos extraordinarios de los cabildos, presidir los ayuntamientos y, sobre todo, suspender a los regidores cuando consideraran que habían “abusado de sus facultades”, pudiendo incluso, como lo especificaba la legislación de Guanajuato, “arrestarlos cuando el bien y la seguridad del Estado lo exijan”.⁴⁶

La preocupación por la inspección que el gobierno debía ejercer sobre las actividades de los ayuntamientos era tan general, que incluso en los estados donde no había prefectos se crearon mecanismos para mantener vigilada la actuación de los regidores. En Zacatecas, por ejemplo, había “juntas censorias” nombradas mediante elección popular que se encargarían de “vigilar incesantemente” el “cumplimiento de las obligaciones públicas de las autoridades municipales”, así como de informar al gobierno “de la conducta que observen los alcaldes y ayuntamientos”.

En Nuevo León, otro estado sin jefes políticos, el gobernador podía vigilar el manejo de los fondos municipales y “nombrar, cuando lo crea conveniente, personas de su confianza para que exploren si en los distritos se observan la Constitución y las leyes”, mientras que en Yucatán la Constitución local disponía que los ayuntamientos desempeñarían sus funciones “bajo la inspección del gobierno, a quien rendirán cuenta documentada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido”.⁴⁷

El establecimiento de jefes políticos y la sujeción de los ayuntamientos: ideas y argumentos

Para terminar, conviene preguntarse por las ideas que llevaron a los políticos de la época, por una parte, a respetar las atribuciones de administración y gobierno dadas a los ayuntamientos por legislaciones anteriores mientras que, por otra, implementaban una gran cantidad de mecanismos de vigilancia y control sobre dichas instituciones.

⁴⁶ *Colección de constituciones*, t. I, p. 178-179 y 298-299 y t. III, p. 50, 213, 215, 227 y 250. *Colección de los decretos, circulares y órdenes de los poderes legislativo y ejecutivo del estado de Jalisco*, t. I, p. 409, 414, 418-421. *Colección de los decretos y órdenes más importantes que expidió el Primer Congreso Constitucional del Estado de Puebla*, p. 14-15. *Decretos del Congreso Constituyente y del Primero Constitucional del Estado de Guanajuato*, p. 34.

⁴⁷ *Colección de constituciones*, t. II, p. 108-109, y t. III, p. 394 y 463-465.

Así las cosas, al estar encargados de la “buena policía y la tranquilidad pública”, los ayuntamientos eran vistos como el principal elemento que podía contribuir al progreso material de los pueblos del país, lo cual pudo haber influido para mantener las prerrogativas de dichos actores políticos en las distintas constituciones estatales.⁴⁸ Además, se les concebía como una especie de escuela práctica en donde los ciudadanos aprendían a elegir a sus gobernantes, impulsando así lo que José María Luis Mora denominaba “espíritu público”.⁴⁹

El problema era que los ayuntamientos estaban en manos de gente ignorante o mal intencionada que era incapaz de desempeñar con eficacia las obligaciones que por ley les correspondían, o que se aprovechaba de sus atribuciones para cometer toda clase de abusos y arbitrariedades, malversando los fondos públicos y convirtiéndose, en palabras de Manuel Gómez Pedraza, en “tiranuelos de sus conciudadanos”.⁵⁰

Hacia 1823, el mismo Lucas Alamán sostenía que

en el ejercicio de las funciones de los ayuntamientos, se nota con dolor una remisión o apatía que obstruye la marcha del sistema político, por el entorpecimiento de una de las principales ruedas de la máquina, no bastando muchas veces el celo y la actividad de los jefes políticos para excitarlos al cumplimiento exacto de los deberes que les impone el llamamiento de sus conciudadanos. Este descuido se ha hecho notable en particular en la recaudación de la contribución directa, que por su causa ha quedado reducida casi a una absoluta nulidad.⁵¹

⁴⁸ “Proyecto de decreto orgánico provisorio para el arreglo del gobierno interior del Estado [...] de México presentado al Congreso Constituyente [el] 15 de marzo de 1824”, en José María Luis Mora, *Obras completas*, p. 33.

⁴⁹ “Proposición del Dr. Mora acerca del proyecto de Constitución”, en José María Luis Mora, *Obras completas*, v. 2, t. II, p. 169-170. “Sesión del día 2 de junio de 1827. Discurso del gobernador don Lorenzo de Zavala al cerrarse las sesiones del Primer Congreso Constitucional del Estado de México”, en Lorenzo de Zavala, *Obras*, p. 240. François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, p. 258.

⁵⁰ Manuel Gómez Pedraza, “A los diputados del Congreso de Puebla”, en *La obra política de Manuel Gómez Pedraza*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Acervo Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, p. 52. Para quejas similares sobre la ignorancia e ineficacia de los regidores, véase *Actas y decretos del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán*, t. I, p. 448-503.

⁵¹ “Memoria que el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre los negocios de la secretaría de su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1823”, en Lucas Alamán, *Documentos diversos*, México, Jus, 1945, t. I, p. 73 y 76

Similares quejas tenía con respecto a los ayuntamientos Lorenzo de Zavala, quien en uno de sus informes como gobernador del Estado de México aseguraba que

la administración municipal se halla muy desarreglada [pues] hombres que no han conocido otro gobierno que el de la opresión, y que jamás han tenido lecciones prácticas de lo que deben hacer los cuerpos municipales, se encuentran a cada paso embarazados, de modo que no hacen nada unos; otros, mal entendiendo su atribuciones, se erigen en magistrados, y haciendo abusos de las facultades de tales, son el azote de las poblaciones, a las que deberían servir de consuelo y de amparo.⁵²

La solución a estos problemas fue, como ya se comprobó, someter a los ayuntamientos a una estricta vigilancia, principalmente a través de los prefectos y subprefectos, cuya presencia se justificó al verlos como una barrera que serviría para limitar los abusos de los regidores, proteger la libertad individual y establecer una administración homogénea, racional y eficaz, atenta a las necesidades locales y que mantuviera la unidad del estado.⁵³ Estos razonamientos pueden observarse en un escrito que José María Luis Mora presentó ante el Congreso del Estado de México al argumentar en favor de la instauración de las prefecturas:

La Comisión cree inútil empeñarse en mostrar las ventajas que el establecimiento de aquéllos, conocidos entre nosotros bajo el nombre de prefectos, producen: la experiencia nos las comprueban y no se necesitan raciocinios para verlas. Aunque no fuesen otras estas ventajas que las que han resultado a los pueblos y al mismo gobierno de tener reducidas sus contestaciones al corto número de ocho prefectos, que otros tantos son los distritos, debería este Congreso estar muy satisfecho, porque de tal principio se han seguido *la rapidez de su acción, la energía de sus resoluciones, la puntual observancia de las leyes y el remedio de las necesi-*

⁵² “Memoria en que el gobierno del estado libre de México da cuenta al Primer Congreso Constitucional de todos los ramos que han sido a su cargo en el año económico corrido desde 26 de octubre de 1826 hasta el 15 de igual mes de 1827”, en Lorenzo de Zavala, *Obras*, México, Porrúa, 1976, p. 264

⁵³ Charles Hale, *El liberalismo mexicano*, p. 92-94. A este respecto resulta ilustrativa la discusión que se llevó a cabo en el congreso local de Michoacán, en donde uno de los diputados argumentó que la subordinación de los ayuntamientos “no tiene más fundamento que el temor de los abusos”. Véase *Actas y decretos del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán*, t. II, p. 20-21.

dades locales. Constituidos dichos prefectos en los lugares mismos donde pasan los hechos, y puestos en contacto con los pueblos, ningún bien importante pueden éstos desear, ni abusos habrá que quieran corregir, sobre el que no pueda informar tal funcionario proponiendo los medios que sus observaciones le demuestren conducen al fin.⁵⁴

Para finalizar, conviene mencionar que entre los diputados de los congresos locales no siempre hubo consenso en lo referente a las atribuciones dadas a los prefectos. En el Estado de México, por ejemplo, “los diputados no se ponían de acuerdo en lo tocante al grado de libertad que debería concederse a los ayuntamientos”.⁵⁵ Por otra parte, en Michoacán hubo legisladores que se opusieron a que los prefectos pudieran suspender en su cargo a los regidores, pues consideraban que era una medida “antiliberal, porque era extender demasiado la jurisdicción de los prefectos”, además de que constituía un ataque a la “igualdad civil” y a la “libertad individual”. De hecho hubo un diputado que desaprobó dicha medida argumentando que,

según sus principios republicanos, cada Ayuntamiento es un Congreso pequeño; y parte de la soberanía nacional, sobre la cual no tiene poder alguno el gobierno, quien debe dirigirse a éstos, por excitación en casos ocurrentes, de la misma manera que debe practicarlo en los que sucedan, respecto a individuos del Congreso principal. Que de lo contrario se seguiría que un individuo pudiera deshacer lo que hace el soberano, y no sería remoto que suspendiese el poder ejecutivo a uno, o a todos los ayuntamientos; dando lugar a estas consecuencias, la autoridad que quiere atribuírseles, y que sólo cabe en un gobierno aristocrático, y es repugnante al sistema democrático o popular que nos rige.⁵⁶

Así, aunque lo anterior puede ser indicio de una tendencia política que buscaba limitar la influencia de los prefectos y dar mayores márgenes de autonomía a los ayuntamientos —que eran vistos como depositarios de “parte de la soberanía nacional”—, no cabe duda de que al final lo que predominó fue la tendencia opuesta que, en aras de la unidad y la efectividad político-administrativa, optó por la sujeción de los cuerpos municipales a manos de los jefes políticos.

⁵⁴ “Proposición del Dr. Mora acerca del proyecto de Constitución...”, en José María Luis Mora, *Obras completas*, v. 2, t. II, p. 168. (El subrayado es nuestro.)

⁵⁵ Charles Hale, *El liberalismo mexicano*, p. 90.

⁵⁶ *Actas y decretos del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán*, t. II, p. 32-34 y 37-38.

CONCLUSIONES

Lo que se puede observar al analizar las constituciones y leyes locales del régimen federalista de 1824 es una mezcla de continuidad y cambio con respecto a la legislación colonial, provocada tanto por las nuevas circunstancias políticas de la época —desorden administrativo, descentralización— como por los objetivos de establecer una estructura político-administrativa centralizada y jerárquica que permitiera un gobierno eficaz capaz de organizar el territorio estatal, articular las distintas instancias de gobierno y acabar con las tendencias centrífugas de los ayuntamientos.⁵⁷

Es precisamente en la instalación y funcionamiento de las jefaturas políticas, institución prevista por casi todas las constituciones estatales, en donde se puede observar esta combinación de ruptura y continuidad con respecto a la época colonial. Esto fue así porque, aunque en la Constitución de Cádiz se hablaba ya de jefes políticos superiores, éstos, como se mencionó líneas arriba, se encargaban del gobierno de una provincia completa y no únicamente de un distrito, como sería el caso del prefecto. Por otra parte, los subdelegados de la Ordenanza de Intendentes, aunque efectivamente eran una especie de funcionarios intermedios entre el intendente y los ayuntamientos, no tuvieron la cantidad de facultades que concentró la figura del prefecto.

De esta forma, la principal novedad que introdujeron las constituciones estatales del régimen federal de 1824 fue haber convertido al jefe político en un funcionario distrital de naturaleza permanente cuyas principales funciones serían facilitar la administración del territorio y controlar a los ayuntamientos.⁵⁸

Es precisamente en este punto en donde surgen las continuidades con respecto a legislaciones anteriores, pues como se mencionó líneas arriba tanto la Ordenanza de Intendentes como la Constitución de Cádiz contemplaban toda una serie de mecanismos para

⁵⁷ Marcello Carmagnani, “Territorios, provincias y estados”, *op. cit.*, p. 65-66. Alicia Hernández, *La tradición republicana*, p. 29-30. Carmen Salinas, “La integración del Estado de México”, p. 80-81.

⁵⁸ Romana Falcón, “¿Quiénes eran los jefes políticos?”, *op. cit.*, p. 8. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 72. John Lloyd Mecham, “El jefe político”, *op. cit.*, p. 149. Charles Hale, *El liberalismo mexicano*, p. 94. Eduardo Mijangos, “Administración periférica”, *op. cit.*, p. 109.

controlar desde diversas instancias las actividades de los ayuntamientos.

La continuidad también es notoria con respecto a las funciones y atribuciones otorgadas tanto a los ayuntamientos como a los jefes políticos, pues la mayoría de las constituciones locales respetaron las facultades dadas a los ayuntamientos por la Constitución de Cádiz, mientras que en el caso de los jefes políticos, sus atribuciones y responsabilidades eran en muchos casos las mismas que la legislación gaditana había dado a los jefes políticos superiores de provincia.⁵⁹

Finalmente, resulta relevante el hecho de que, en el interior de un régimen federalista como lo era el de 1824, se hayan podido establecer una gran mayoría de gobiernos estatales marcadamente centralistas, lo cual es un indicador de que a la hora de gobernar lo que se buscaba eran mecanismos que se consideraban adecuados para establecer una administración racional y eficaz, sin que importara demasiado si eso implicaba una contradicción entre la Constitución federal y las constituciones de cada estado.

BIBLIOGRAFÍA

Actas y decretos del Congreso Constituyente del Estado de Michoacán, 1824-1825, 2 t., compilación, prólogo y notas de Xavier Tavera Alfaro, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1975.

ALAMÁN, Lucas, *Documentos diversos (inéditos y muy raros)*, compilación de Rafael Aguayo Spencer, México, Jus, 1945, t. I.

ARIAS, María Eugenia *et al.*, *Tabasco. Textos de su historia*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Gobierno de Tabasco, 1985, v. 1.

BAILÓN CORRES, Jaime, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México. Una historia política de Oaxaca*, México, El Colegio de México, 1999.

BELLINGERI, Marco, "Soberanía o representación: legitimidad de los cabildos y la conformación de las instituciones liberales en Yucatán", en Enrique Montalvo (coordinador), *El águila bifronte. Poder y liberalismo*

⁵⁹ Alicia Hernández, *La tradición republicana*, p. 32-33 y 41. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 24 y 73.

- en México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, p. 65-89.
- BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- CARMAGNANI, Marcello, “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850”, en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 1994, p. 39-73.
- CHUST CALERO, Manuel, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Fundación Instituto Historia Social/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1999.
- Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional, 1824*, 3 t., editado por Mariano Galván Rivera, México, edición facsimilar de Miguel Ángel Porrúa, 1988, [1828].
- Colección de los decretos, circulares y órdenes de los poderes legislativo y ejecutivo del estado de Jalisco*, 2 t., México, Congreso del Estado, 1981.
- Colección de los decretos y órdenes más importantes que expidió el Primer Congreso Constitucional del Estado de Puebla, en los años de 1826, 1827 y 1828*, Puebla, Imprenta del Gobierno a cargo del C. Mariano Grijalva, 1828.
- CUNNIFF, Roger, “Reforma electoral en el municipio, 1810-1822”, en *México y las Cortes Españolas, 1810-1822. Ocho ensayos*, introducción de Nettie Lee Benson, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1985, p. 67-96.
- Decretos del Congreso Constituyente y del Primero Constitucional del Estado de Guanajuato*, México, Imprenta del Águila, 1834.
- ESCOBAR OHMSTEDE, Antonio, “El federalismo en las Huastecas durante la primera mitad del siglo XIX”, en Luis Jáuregui y Antonio Serrano (coordinadores), *Historia y nación. Tomo II: Política y diplomacia en el siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1998, p. 65-83.
- FALCÓN, Romana, “¿Quiénes eran los jefes políticos? Modelos de control político en el primer siglo de vida mexicana”, en *Eslabones. Revista semestral de estudios regionales*, n. 11, enero-junio de 1996, p. 4-25.
- FLORES OLAGUE, Jesús, *et al.*, *Breve historia de Zacatecas*, México, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, 1996, 232 p.
- GÓMEZ PEDRAZA, Manuel, “A los diputados del Congreso de Puebla”, en *La obra política de Manuel Gómez Pedraza: 1813-1851*, investigación, compilación y selección de Laura Solares Robles, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Acervo Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.

- GUARDINO, Peter, *Campesinos y política en la formación del Estado nacional en México. Guerrero, 1800-1857*, México, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 2001.
- GUERRA, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, t. I.
- _____, “De la política antigua a la política moderna. La revolución de la soberanía”, en François-Xavier Guerra y Annick Lempérière *et al.*, *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, México, Fondo de Cultura Económica/Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1998, p. 109-139.
- GORTARI, Hira de, “El federalismo en la construcción de los estados”, en Jaime E. Rodríguez (editor), *Mexico in the age of democratic revolutions, 1750-1850*, Boulder/London/Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 209-222.
- HALE, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora (1821-1853)*, México, Siglo XXI, 1972.
- HAMNETT, Brian, “Factores regionales en la desintegración del régimen colonial en la Nueva España: el federalismo de 1823-1824”, en Günter Kahle, Hans-Joachim König y Horst Pietschmann (editores), *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Bonn, Inter Naciones, 1984, p. 305-316.
- HERNÁNDEZ, Jaime, *Orden y desorden social en Michoacán: el derecho penal en la primera república federal, 1824-1835*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1999.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993, 224 p.
- HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, Juan E. (comp.), *Historia de la guerra de Independencia de México*, 6 v., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, c. 1985.
- LLOYD MECHAM, J., “El jefe político en México”, *Secuencia*, n. 4, enero-abril de 1986, p. 143-156.
- MERINO, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.
- MIJANGOS, Eduardo, “Administración periférica y control político regional. El sistema de prefecturas en Michoacán”, en Martín Sánchez y Cecilia Bautista (coordinadores), *Estudios Michoacanos*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Michoacano de Cultura, v. IX, 2001, p. 105-135.
- MORA, José María Luis, *Obras completas. Volumen 2. Tomo II: Obra política*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.

- OLVEDA, Jaime, “Del provincialismo al federalismo”, *Eslabones. Revista semestral de estudios regionales*, n. 12, julio-diciembre de 1996, p. 62-71.
- PIETSCHMANN, Horst, “Las élites políticas de México en la época de la emancipación, 1770-1830”, en Luis Jáuregui y Antonio Serrano (coordinadores), *Historia y nación. Tomo II: Política y diplomacia en el siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1998, p. 45-63.
- RODRÍGUEZ, Jaime, “La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano”, *Historia Mexicana*, v. XL, n. 3, enero-marzo de 1991, p. 507-535.
- ROJAS, Beatriz, “Soberanía y representación en Zacatecas: 1808-1835”, *Relaciones*, n. 85, invierno 2001, p. 193-221.
- RUIZ CERVANTES, Francisco José, “De la provincia al estado libre de Oaxaca. El movimiento de 1823”, *Eslabones. Revista semestral de estudios regionales*, n. 12, julio-diciembre de 1996, p. 82-87.
- SALINAS SANDOVAL, María del Carmen, “La integración del Estado de México como entidad política, 1824-1835”, en Mílada Bazant (coordinadora), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 49-85.
- , “Municipalidades durante la primera república federal (1825-1835)”, en María del Pilar Iracheta y Diana Birrichaga (compiladoras), *A la sombra de la primera república federal. El Estado de México, 1824-1835*, México, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 191-207.
- SERRANOORTEGA, José Antonio, “Reforma municipal y elecciones en Guanajuato, 1820-1856”, en Luis Jáuregui y Antonio Serrano (coordinadores), *Historia y nación. Tomo II: Política y diplomacia en el siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1998, p. 85-101.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1993, p. 15-50.
- , “Regionalismo y fundación del Estado mexicano: el caso del Estado de México”, en Mílada Bazant (coordinadora), *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, México, El Colegio Mexiquense, 1999, p. 23-48.
- ZAVALA, Lorenzo de, *Obras*, prólogo, ordenación y notas de Manuel González Ramírez, México, Porrúa, 1976.