

El jefe político en México *

J. Lloyd Mecham

El régimen dictatorial de Porfirio Díaz en México era un sistema unipersonal altamente perfeccionado —tan perfecto por ser tan simple, a pesar de que México era, teróricamente, un estado federal—. Había sólo un poder gubernamental, que era el ejecutivo; los otros dos poderes, el legislativo y el judicial, existían sólo de nombre. Tres funcionarios en los gobiernos federal, estatal y local, constituían una representación de la autoridad que todo lo abarcaba: primero, el presidente de la República; segundo, los gobernadores de los estados cuya elección estaba controlada por el presidente y que estaban sujetos únicamente a la restricción presidencial y, tercero, los jefes políticos, agentes locales del ejecutivo federal y estatal. De los diversos auxiliares y baluartes del sistema de Díaz —el ejército, los rurales, la acordada, la policía y los gobernadores— los jefes políticos no eran, en modo alguno, los menos importantes. Constituían, más bien, una amplia y firme base sobre la cual descansaba toda la estructura dictatorial. Tan indispensables como fueron los intendentes para Luis XIV, eran para Porfirio Díaz los jefes políticos. Sin embargo, a pesar de la importancia de la jefatura política a lo largo de un siglo de historia mexicana, la institución nunca ha sido objeto de un examen especial. Por lo tanto, el propósito de este artículo es dar cuenta de los orígenes y el desarrollo de este cargo, exponiendo brevemente su posición en el sistema porfiriano.

El jefe político fue una creación de los patriotas españoles que, en desafío al poder de Napoleón, se reunieron en las famosas Cortes de Cádiz para formular una constitución liberal.¹ Este notable instrumento establecía que el gobierno político de las provincias debía recaer en un jefe superior (también conocido como jefe político) que debía ser nombrado por el rey.² Se establecía además que este oficial debía presidir las diputaciones o asambleas provinciales así como las reuniones de los consejos municipales y las comisiones electorales.³

A raíz de promulgada la Constitución, las Cortes aprobaron varios decretos que definían de manera más completa la jefatura política.⁴ Por decreto del 23 de junio de 1813, las Cortes definieron detalladamente el

* Publicado en inglés en *The Southwestern Social Science Quarterly*, Austin, University of Texas Press, vol. XIII, núm. 4 marzo 1933, traducción de José Ortiz Monasterio autorizada por el editor. (En el caso de las citas referidas a autores de habla española, el traductor ha recurrido a los originales siempre que ha sido posible).

¹ Sobre la Constitución de 1812, véase José Ma. Gamboa, *Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, 1901, p. 159-235.

² Art. 324. Cuando este artículo se debatió en las Cortes (el 12 de enero de 1812) se hizo un intento de enmienda asociando al jefe político dos adjuntos nombrados por la asamblea provincial que servirían de freno al rey. La propuesta fue rechazada en las votaciones. *Diario de las Discusiones y Actas de Las Cortes*, Cádiz, 1812, XI, p. 236-238.

³ Arts. 46, 67, 81, 309, 325, 326, 332, 337.

⁴ Por ejemplo, uno de los decretos (10 de noviembre de 1812) declaraba que “la Constitución no concede voto en los ayuntamientos a los jefes políticos”; otro decreto (24 de marzo de 1813) declaraba que el jefe superior y el jefe político eran el mismo funcionario

gobierno político de las provincias. Este decreto, del cual 35 artículos estaban dedicados al jefe político, era la ley orgánica de la jefatura política, no sólo para España sino también para las colonias de ultramar. En México su autoridad fue reconocida durante más de medio siglo después de la independencia. Es necesario, por tanto, describir los rasgos principales de esta ley.⁵

A. Naturaleza general y propósito del cargo

1. "De acuerdo con el Artículo 324 de la Constitución, el gobierno político de cada provincia reside en un jefe político nombrado por el rey. En él está depositada la autoridad superior de la provincia para cuidar la tranquilidad pública, el buen orden, la seguridad de las personas y las propiedades de los habitantes, la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno y, en general, todo lo correspondiente al orden público y a la prosperidad de las provincias; y así como será responsable del abuso de su autoridad, deberá ser respetado y obedecido por todos."⁶

2. El jefe político debía ser un hombre "de probada imparcialidad, moralidad y adhesión a la Constitución, a la independencia y a la libertad política de la nación". Estaba obligado a residir en la capital de la provincia y a estar presente en las reuniones de las juntas electorales y de la diputación provincial. En caso de ausencia del jefe político o de estar vacante el puesto, el intendente asumiría el cargo.⁷

3. Siempre que condujera a una administración más eficaz, la provincia debía dividirse en partidos a cargo de jefes políticos subalternos. Estos funcionarios menores ejercerían sobre sus partidos, poderes y deberes compatibles con los del jefe político del cual eran subordinados.

B. Deberes y poderes del jefe político

1. *Relación con el gobierno central.* El jefe político era, primero y ante todo, agente del gobierno central. Era el único canal de comunicación entre el gobierno y la diputación provincial y la autoridad responsable de que circularan en la provincia las leyes y decretos del gobierno general. Era deber del jefe político dar a conocer anualmente al gobierno las estadísticas vitales de la provincia. En las provincias fronterizas, los jefes políticos extendían y visaban pasaportes a los viajeros que venían de, o iban a, países extranjeros.

2. *Relación con la diputación provincial.* El jefe político era también la cabeza del gobierno provincial, así como el canal de comunicación entre el ayuntamiento y la diputación provincial (consejo compuesto por siete miembros y del cual él era presidente). El jefe estaba obligado a hacer que la diputación se reuniera regularmente y durante las emer-

y aún otro decreto (14 de abril de 1813) otorgaba al jefe político el derecho de conceder o negar licencia para contraer matrimonio. Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana*, México, 1890, 19 vols., t. 1, p. 397, 407. 409.

⁵ Sobre el decreto del 23 de junio de 1813, véase Dublán y Lozano, t. 1, p. 413-421, y *Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1829, p. 85-101.

⁶ Decreto del 23 de junio de 1813, cap. III, art. 1, en *Decretos y órdenes de las Cortes...*, p. 95.

⁷ Con la creación del jefe político, si bien el cargo de intendente no fue abolido, fue reducido estrictamente al de oficial fiscal en jefe para la provincia, *ibid.*, p. 91. Sobre el sistema de intendencias, véase Lillian Estelle Fisher, *The Intendant System in Spanish America*, Berkeley, 1929.

gencias y que cumpliera sus obligaciones y deberes. El jefe podía suspender a miembros de la diputación cuando abusaban de sus derechos. La diputación provincial asumía la responsabilidad en cuestiones financieras tales como la contabilidad y el prorrateo de los impuestos, pero el jefe político era el responsable de la ejecución de los deberes que la Constitución o la ley imponían a la diputación.

3. *Relación con los ayuntamientos.* El jefe político presidía sin derecho a voto, excepto en caso de empate, el ayuntamiento de la capital de la provincia y cualquier otro ayuntamiento en que estuviera. El jefe político subalterno gozaba de los mismos derechos. También gozaba del derecho absoluto de decidir las elecciones muy controvertidas de los ayuntamientos.

4. *Promoción del bienestar público.* El jefe político estaba autorizado, con el auxilio y cooperación de la junta de sanidad y la diputación provincial, a tomar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y epidemias. También tenía instrucciones, en interés del bienestar público, para promover la agricultura, la industria, el comercio y todo lo que fuera útil o benéfico para la provincia.

5. *Mantenimiento del orden público.* Como primer agente del gobierno en la provincia, el jefe político tenía órdenes de hacer cumplir la Constitución y las leyes y derechos expedidos de acuerdo con ella. Debía arrestar a los delincuentes y turnarlos a los jueces competentes dentro de las veinticuatro horas posteriores al arresto. El jefe político tenía el poder no sólo de ejecutar los castigos impuestos por la ley, sino de multar a aquéllos que lo desobedecieran o no lo respetaran, o que turbaran la paz pública. Siendo responsable del mantenimiento del buen orden en la provincia, el jefe político podía pedir apoyo militar para mantener la paz y resguardar los caminos.

6. *Deberes electorales.* La Constitución de Cádiz establecía un sistema muy elaborado y complicado para la elección de diputados nacionales. Había juntas electorales para las parroquias, los partidos y las provincias. El jefe presidía la junta provincial y las de los partidos y parroquias cuando estaba presente. Era su deber publicar los avisos de las elecciones.

7. *Relaciones con los militares.* La jefatura política de cada provincia debía mantenerse generalmente separada del mando militar. Sin embargo, en lugares amenazados por el enemigo o para mantener el orden público, el gobierno podía unir los mandos político y militar. Esto, de hecho, se convirtió en una práctica común en América. El jefe político debía cooperar con los oficiales militares, haciéndose cargo del equipamiento y alojamiento de las tropas en las provincias.

8. *Relación con la Iglesia.* El rey, o en su lugar la regencia, podía delegar en los jefes políticos de ultramar el ejercicio de las prerrogativas del patronato real, como las que gozaban entonces (1812) los gobernadores de aquellas provincias.⁸

Así era el jefe político, tal como fue creado por las Cortes liberales. El título dado al nuevo oficial indicaba claramente su característica esencial, es decir, la administración política. Debía tener diversas funciones, pero no legislativas o judiciales, y sólo hasta cierto grado fiscales y militares. Al buscar un modelo para un agente administrativo provincial efectivo, los constituyentes españoles lo hallaron en el prefecto na-

⁸ Véase J. Lloyd Mecham, "The Origins of Real Patronato de Indias", en *The Catholic Historical Review*, VIII, julio, 1928, p. 205-228.

poleónico.⁹ El jefe político tiene un sorprendente parecido con el prefecto; sin embargo, la influencia de la tradición secular del corregidor no estaba enteramente ausente, pues algunas de las características de ese cargo fueron conservadas.¹⁰ En la Constitución de 1812, las posesiones de ultramar fueron situadas en igualdad con la Península. Consecuentemente las providencias constitucionales relativas al gobierno provincial, en la medida en que eran aplicables, fueron pensadas para las colonias tanto como para la madre patria. La Constitución fue proclamada en Nueva España por el virrey Venegas el 30 de septiembre de 1812, pero éste se tardó en establecer el nuevo régimen. El virrey continuó ejerciendo el poder absoluto.¹¹ Sin embargo, Calleja, el siguiente virrey, se comprometió (en marzo de 1813) a observar la Constitución y ordenó la elección de diputaciones provinciales y consejos municipales; también se estableció el nuevo sistema judicial según lo decretaba la Constitución. En cuanto a la introducción del jefe político, parece que se logró anexando al título de intendente el de *jefe político superior*.¹²

Cuando Fernando VII fue reinstalado en el trono, declaró inmediatamente que la Constitución de 1812 era nula e inválida y proclamó mediante un decreto real (4 de mayo de 1814) la completa restitución de las instituciones gubernamentales que habían existido hasta antes del 1 de mayo de 1808 en Nueva España. Esto implicaba la disolución de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos electivos, así como la reinstalación de los intendentes en sus antiguas posiciones como jefes superiores de las grandes divisiones del virreinato. Puesto que el régimen constitucional apenas había sido establecido en Nueva España, la restauración del viejo sistema se logró con facilidad. Pero el viejo orden no había de durar mucho, pues en 1820, después de una revuelta contra su gobierno autocrático, Fernando se vio forzado, el 7 de marzo, a restaurar la Constitución de 1812. Por decreto del 15 de abril de 1820, todas las leyes de las primeras Cortes aplicables a las colonias fueron restauradas. Esta orden fue publicada en México el 3 de junio de 1820.¹⁴ Inmediatamente se enviaron avisos a las autoridades provinciales para proceder a la elección de diputaciones provinciales.¹⁵ El establecimiento inmediato de la jefatura política debe haber sido considerado, pues una circular del Ministerio de Hacienda, fechado el 11 de julio de 1820 y publicado en México el 10 de octubre de 1820, establecía que las leyes y decretos sólo podían ser publicados y circulados por los jefes políticos de acuerdo con el Cap. 3, Art. 17, del decreto del 23 de junio de 1813.¹⁶ Además, por decreto del 11 de septiembre de 1820, se ordenaba a

⁹ Véase Léon Duguit y Henry Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, París, 1925.

¹⁰ Véase C.E. Castañeda, "The Corregidor in Spanish Colonial Administration", en *The Hispanic American Historical Review*, IX, núm. 4, p. 446-470. Si bien los corregimientos fueron abolidos cuando se introdujo el sistema de intendencias en Nueva España, algunos, destacando Querétaro, fueron mantenidos y varios de los intendentes eran conocidos como Corregidores-Intendentes. Marqués de San Francisco, *Los Corregidores de México*, Madrid, 1917, p. 7; Fisher, *op. cit.*, p. 103-105.

¹¹ Vicente Riva Palacio, ed., *México a través de los siglos*, Barcelona, 1888-1889, 5 vols., t. III, p. 379.

¹² *Ibid.*, p. 363-364, 380-382, 394.

¹³ *Ibid.*, p. 456.

¹⁴ *Decretos del rey don Fernando VII, expedidos desde su restitución al trono español hasta el restablecimiento de la Constitución de 1812*, México, 1836, p. 284, 292.

¹⁵ E.C. Barker, "The Government of Austin's Colony, 1821-1831", en el *Southwestern Historical Quarterly*, t. XXI, p. 224-225.

¹⁶ *Ibid.*, p. 307.

los jefes políticos y a los ayuntamientos que encarcelaran o pusieran a trabajar a las personas que no tuvieran ningún medio de vida conocido.¹⁷ Hasta donde se sabe, el restablecimiento de la jefatura política en México se logró simplemente efectuando una fusión de esa oficina con la intendencia que había sido relevada de las funciones administrativas y judiciales consideradas contrarias a la Constitución.¹⁸ De este modo, después del restablecimiento del régimen constitucional, se encuentran intendentes y jefes políticos en Nueva España.¹⁹

En el Plan de Iguala (24 de febrero de 1821) que estableció la separación de México de España se estipulaba que "Todos los ramos de la administración del Estado, y empleados públicos, subsistirán como hasta hoy día y sólo serán removidos los que se opongan a este plan."²⁰ Sólo aquellas leyes españolas que estaban directamente en contra del Plan de Iguala se consideraron sin vigor en México. Consecuentemente, con respecto al gobierno provincial, el famoso decreto del 23 de junio de 1813 todavía era aplicable en México. Por lo tanto, las provincias, cuando elegían delegados a un congreso constituyente, hacían uso del jefe político de acuerdo con las providencias electorales de la Constitución de 1812.²¹ También en estricto acuerdo con el decreto de 1813, el Congreso Constituyente declaró (5 de junio de 1822) que el jefe político debería ser el canal de comunicación entre el gobierno y los ayuntamientos y diputaciones provinciales.²²

Inmediatamente antes, durante y después del breve interludio imperial de Agustín de Iturbide, el control del gobierno local en México se concentró en la ciudad de México —en gobiernos provisionales, Emperador y Congreso Constituyente— y fue ejercido a través de jefes políticos superiores en las provincias que habían sido las antiguas intendencias.²³ Cuando el sistema federal republicano se adoptó en México, a las legislaturas de los diferentes estados se les otorgó el poder mediante el Acta Constitutiva (31 de enero de 1824) "de organizar provisionalmente un gobierno interno, y mientras tanto cuidarán de que se observen las leyes actualmente en vigor."²⁴ Mediante esta delegación de autoridad los estados procedieron a organizar gobiernos provisionales y a elaborar constituciones. La transición del centralismo al federalismo y su efecto sobre la jefatura política será ilustrada con ejemplos tomados del estado de Puebla.

El Congreso Constituyente del estado de Puebla se reunió el 19 de marzo de 1824. Procedió a declarar que el estado estaba compuesto de

¹⁷ *Decretos y órdenes de las Cortes...*, p. 130.

¹⁸ *Decretos del Rey don Fernando VII...*, p. 292-293.

¹⁹ El Comandante General de las Provincias Internas era llamado *Comandante General y Jefe Superior Político de Provincia*.

²⁰ *Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana, 1821-1857*, México, 1857, p. 8.

²¹ Decreto de noviembre 17 de 1821, *Colección de órdenes y decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana*, México, 1829, 2 vols, t. I, p. 31-32.

²² *Ibid.*, t. II, p. 48. Fue en esta época (1822) cuando se separó el cargo de intendente del de jefe político al cual se subordinó.

²³ *Ibid.*, t. II, p. 184. Había 11 provincias además de las Provincias Internas que estaban al mando superior de un comandante general. Las provincias individuales estaban a cargo de jefes políticos y militares llamados gobernadores. En agosto de 1823, el mando civil y el militar fueron separados en las provincias de Texas y el que ejercía el mando civil llegó a ser conocido como el jefe político. Rhea M. Smith. *The Office of Political Chief in Mexican Texas*, manuscrito inédito, The University of Texas Archives, p. 10-11.

²⁴ Art. 25. Gamboa, *op. cit.*, p. 310.

veintiún partidos o distritos. Eran subdivisiones de la vieja intendencia de Puebla conocidas como subdelegaciones. Temporalmente los subalternos habían de permanecer a la cabeza de los partidos.²⁵ El 24 de abril de 1824, el Congreso Constituyente tomó acuerdos sobre los poderes del gobernador. Después de enumerar ciertos poderes y deberes tales como atender a la tranquilidad y la seguridad públicas, la supervisión de la administración de justicia, el mando de la milicia estatal, la promulgación y ejecución de las medidas propuestas por el Congreso y la firma de las medidas legislativas, el decreto específicamente concluía como sigue: "El (gobernador) tendrá también todos los deberes, atributos, honores y preeminencias que pertenecen a los jefes políticos superiores conforme al decreto de las Cortes de Cádiz del 23 de junio de 1813, excepto que sean incompatibles con el presente sistema".²⁶ Está claramente indicado por lo anterior que el gobernador del estado era sucesor directo del jefe político superior.

En la constitución del estado de Puebla, firmada el 7 de diciembre de 1825, la única referencia al gobierno provincial era para este efecto: "Una ley dividirá el territorio en departamentos y estos en partidos".²⁷ El 30 de marzo de 1826 se estableció una ley del Gobierno Político muy completa²⁸ en la que se determinaba que el gobierno político del estado estaba a cargo del gobernador, los prefectos, los subprefectos, los alcaldes y los ayuntamientos. Debido a que el cargo de prefecto, según fue establecido por esta ley, era casi idéntico al de jefe político que se estableció al mismo tiempo en otros estados, debía ser descrito en detalle.

A. Generalidades

Los prefectos ejercían jurisdicción administrativa en los departamentos, que a su vez estaban divididos en partidos. Había siete departamentos y veinticinco partidos. Los prefectos eran nombrados por el gobernador, seleccionándolos de una lista de tres nombres presentada por el consejo del estado.

El prefecto debía tener 30 años de edad, ser nacido en México y haber residido en el estado de Puebla al menos tres años. El cargo tenía una duración de cuatro años, aunque era posible la reelección indefinida. Tenía que residir en la capital del departamento y no podía ausentarse del departamento sin permiso del gobernador.

B. Poderes compartidos por el gobernador con el prefecto

Los prefectos debían ejercer ciertos deberes y poderes en sus departamentos que también eran concedidos al gobernador. Estos eran: 1) imponer, sin recurso legal, multas hasta de 200 pesos o un mes de trabajo a aquéllos que se rehusaran a obedecerlos o demostraran falta de respeto o que en cualquier forma turbaran la paz pública; 2) ordenar el arresto de cualquiera que quebrantara la paz pública y turnarlo a la justicia competente en el transcurso de 48 horas; 3) ver que los extranjeros gozaran de la protección de las leyes; 4) otorgar pasaportes a aquéllos que requirieran salir del estado; 5) pedir ayuda al comandante militar

²⁵ *Colección de los decretos y órdenes más importantes que espació el Congreso Constituyente del estado de Puebla en los años de 1824 y 1825*, Puebla, 1827, 3 vols. en uno, vol. I, p. 1.

²⁶ *Ibid.*, abril 24 de 1824, vol. I, p. 7-8.

²⁷ *Ibid.*, Art. 2, vol. I, 108.

²⁸ *Ibid.*, vol. II, p. 11-36.

cuando fuera necesario para proteger la seguridad de los caminos y la paz del pueblo; 6) promover el establecimiento de escuelas primarias y otros establecimientos educativos o de caridad; 7) hacer que las elecciones populares tuviesen lugar en los días designados por la ley y 8) formar ordenanzas, con la aprobación del gobernador, pensadas para mantener el orden público.

C. Otros poderes y deberes de los prefectos

1. Como agente del gobierno central, el prefecto era el canal de comunicación entre el gobierno y los ayuntamientos. Publicaba las leyes y vigilaba que se cumpliesen. Cada tres meses informaba al gobernador sobre la situación de tranquilidad pública dentro del estado y la situación de las finanzas municipales. También debía recomendar al gobierno las medidas deseables y necesarias para desarrollar y mejorar la industria, la educación, el bienestar público y las obras públicas. Asimismo se mandaba al prefecto informar respecto a las infracciones a la constitución federal y estatal.

2. Como cabeza de la administración local, el prefecto estaba obligado a visitar como supervisor general todos los pueblos de su departamento, por lo menos cuatro veces al año, para vigilar la administración de justicia y supervisar la buena conducta y sana doctrina de los maestros de escuela. Atendía las quejas contra funcionarios del departamento y con causa justificada, multaba o suspendía a los que no habían sido elegidos por el pueblo. El prefecto tenía instrucciones para adoptar medidas que erradicaran enfermedades y epidemias. Y, reminiscencia de un poder investido en el jefe político por las Cortes de Cádiz, el prefecto podía conceder o denegar licencia de matrimonio a menores.

3. Respecto a los municipios, el prefecto presidía, sin voto, excepto en caso de un empate, las juntas del ayuntamiento. Decidía las elecciones controvertidas de los consejos municipales. La responsabilidad de que los ayuntamientos cumplieran sus deberes y no excedieran su autoridad recaía en el prefecto. Finalmente, supervisaba la administración y el gasto de los fondos municipales y las propiedades municipales.

4. El mando militar, aparte de disponer de la milicia civil, estaba negado al prefecto. Sin embargo, como se apuntó antes, podía requerir, en caso de necesidad, apoyo militar para mantener la paz.

D. Los subprefectos

En cada uno de los partidos había un subprefecto, que era nombrado por el gobernador. Mantenía con el prefecto casi la misma relación que éste último mantenía con el gobernador del estado. Los tres conformaban, con los alcaldes de los ayuntamientos, la jerarquía administrativa del estado.

Aparte del hecho de que el prefecto en Puebla no tenía relaciones con una diputación provincial, ya que la Constitución no establecía ninguna, su posición general en el esquema gubernamental era casi idéntica a la del jefe político en la ley orgánica de 1813. Esto, no obstante el hecho de que el gobernador del estado parece en muchos aspectos haber sido el sucesor lógico del jefe político.

Como Puebla, la mayoría de los demás estados se adhirieron con bastante proximidad al decreto del 23 de junio al organizar sus gobier-

nos provinciales.²⁹ Incluso en el estado fronterizo de Coahuila y Texas se aceptó como modelo para la organización provincial. En agosto de 1824, un congreso constituyente se reunió en Saltillo e instaló un gobierno provisional. El 23 de agosto de 1824 declaró que “el jefe político y la diputación de Texas han cesado en sus funciones, como ya ha sucedido respecto a las autoridades de la misma clase en Coahuila”.³⁰ Por decreto del 1 de febrero de 1825, se creó el departamento de Texas con un jefe político residente en Bexar.³¹ Sus deberes, plenamente delineados en el decreto, se basaban en el decreto del 23 de junio de 1813. Debe hacerse notar que si bien el jefe mandaba la milicia del departamento, el mando militar regular estaba a cargo de un comandante que, a petición del jefe político, le ayudaba para la preservación de la ley y el orden. En la Constitución de Coahuila y Texas, que fue adoptada el 11 de marzo de 1827, se establecía que el estado debía dividirse en departamentos a cargo de jefes políticos, y los departamentos a su vez en distritos a cargo de jefes de distrito.³²

Cuando el federalismo derivado de la Constitución de 1824 fue suplantado por el centralismo, la organización del gobierno provincial en México fue escasamente afectada, pues un considerable grado de centralismo existía ya en los estados. La sexta de las famosas *Siete Leyes* (29 de diciembre de 1836) estaba dedicada a la “División del Territorio de la República y Gobierno Locales.”³³ Los estados fueron convertidos en departamentos a cargo de gobernadores por nombramiento y los departamentos, a su vez, fueron subdivididos en distritos a cargo de prefectos y en partidos a cargo de subprefectos. De acuerdo con la Constitución, los deberes de los prefectos eran: 1) cuidar el orden y la tranquilidad pública de sus distritos bajo el control absoluto del gobernador; 2) observar y asegurar la observancia de las órdenes del gobierno del departamento; 3) cuidar el cumplimiento de las obligaciones de los ayuntamientos y, en general, supervisar todo lo concerniente al orden público. Los subprefectos debían ser nombrados por los prefectos. Por ley del 20 de marzo de 1837, se proporcionaron los detalles concernientes a la organización del gobierno provincial.³⁴ En esta ley las principales características del cargo de jefe político, como existía en las constituciones estatales, fueron conservadas. Las relaciones entre el jefe político, ahora prefecto, y el gobernador no fueron alteradas. Pero el gobernador, por supuesto, fue convertido en dependiente directo del presidente cuya sede estaba en la ciudad de México. El gobierno provincial no fue alterado cuando se adoptó la Constitución (Bases Orgánicas de 1843), todavía más centralista.³⁵

El federalismo fue restaurado en 1846. En la mayoría de los estados se restauraron las viejas constituciones derivadas del instrumento federal de 1824. En Puebla, por ejemplo, el Consejo de Gobierno (1 de septiembre de 1846) proclamó la restauración de la Constitución del 7 de

²⁹ Véase, por ejemplo, el estado de Jalisco en *Colección de los decretos y órdenes del honorable Congreso Constituyente del Estado Libre de Jalisco*, Guadalajara, 1826, t. I, p. 73.

³⁰ H.P.N. Gammel, *The Laws of Texas, 1822-1897*, Austin, 1898, I, 8. La diputación había sido organizada en Bexar, octubre 2 de 1823. Smith, *op. cit.*, p. 11.

³¹ Gammel, *op. cit.*, I, 11-12.

³² *Ibid.*, I, 334-335.

³³ Gamboa, *op. cit.*, p. 415-424.

³⁴ Dublán y Lozano, *op. cit.*, III, 323-329.

³⁵ Gamboa, *op. cit.*, p. 428-481.

diciembre de 1825 y de la ley orgánica para el gobierno político del estado, fechada el 30 de marzo de 1826. Con esta ley se restablecieron los prefectos estatales.³⁶

Antes de discutir el cargo de jefe político durante la vigencia de la Constitución de 1857, periodo en el cual ganó su mayor notoriedad como adjunto del sistema Díaz, se alterará el orden cronológico de este estudio para anotar brevemente en este punto los cambios efectuados en el gobierno provincial durante el episodio de Maximiliano. Por las leyes del 10 de abril y 1 de noviembre de 1865, el gobierno interno, a cargo del Ministerio de Gobernación, fue dividido en prefecturas, subprefecturas y municipalidades. Las divisiones mayores, los antiguos estados, fueron designados departamentos a cargo de prefectos. Los prefectos que sustituían a los gobernadores eran nombrados por el emperador y designados "delegados del Emperador para la administración de los departamentos". Ocupaban posiciones triples: agentes del gobierno, delegados del emperador y representantes de los intereses departamentales. Los departamentos fueron subdivididos en distritos a cargo de subprefectos que eran los agentes responsables de los prefectos. Los subprefectos ejercían una jurisdicción comparable a la de los jefes políticos.³⁷ Como era de esperarse, la organización imperial reflejaba la influencia francesa en un grado aún más pronunciado de lo que ordinariamente era el caso en México.

La Constitución Federal de 1857 garantizaba a los estados absoluta libertad en la organización de sus gobiernos internos; todavía era tan grande la fuerza de la tradición del jefe político que encontramos cargos comparables en todas las constituciones estatales. Con sólo algunas excepciones, las cabezas de los principales distritos administrativos en los estados eran llamados jefes políticos y los distritos que presidían eran llamados partidos. En unos cuantos estados eran llamados departamentos o cantones. En la mayoría de los estados había sólo dos divisiones administrativas, los partidos y las municipalidades, pero en algunos de los estados había subprefaturas a cargo de jefes políticos subalternos.³⁸

No sólo en los estados se encontraba a los jefes políticos sino también en los territorios y en el Distrito Federal. De acuerdo con la Constitución Federal, el Congreso tenía el poder de nombrar al gobernante del Distrito Federal y los territorios. El territorio de Baja California dependía directamente del Ministerio de Gobernación y era administrado en cuestiones políticas y militares por un jefe político y comandante militar que residía en La Paz.³⁹ En 1887 el territorio fue dividido en dos distritos políticos, denominados Sur y Norte. En cada uno de los distritos había un jefe político que dependía directamente del Ejecutivo Federal.⁴⁰ En 1885 el Congreso organizó el territorio de Tepic. Estaba dividido en cinco prefecturas políticas y tres subprefecturas, todas bajo la

³⁶ *Colección de Leyes y Decretos de la autoridad legislativa del Estado Libre y Soberano de Puebla, correspondiente a la segunda época del Sistema Federal*, Puebla, 1850, II, 8.

³⁷ *Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman El Sistema Político, Administrativo y Judicial del Imperio*, México, 1865, VI, 21-30.

³⁸ Para una descripción más completa de la organización provincial en los estados, véase la anual *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho presenta al Congreso de la Unión*, México. Fijarse en los volúmenes de 1871 y 1879.

³⁹ *Memoria de Gobernación*, 1871, p. 17.

⁴⁰ *Dublán y Lozano, op. cit.*, XVIII, 438.

jefatura política de Tepic.⁴¹ En 1879* el Distrito Federal se amplió con la municipalidad de la ciudad de México y cuatro prefecturas: Tacubaya, Tlalpam, Xochimilco y Guadalupe Hidalgo. Había un gobernador nombrado por el presidente y cuatro prefectos nombrados por el gobernador.⁴² En 1871 el Ministerio de Gobernación informó que no había ningún estatuto orgánico para la gubernatura del Distrito Federal y que los gobernadores ejercían los poderes que la ley del 23 de junio de 1813 concedía a los jefes políticos para el gobierno de las provincias.⁴³ Esta es una interesante evidencia de la continuidad y la fuerza del antiguo decreto. El 25 de marzo de 1862, el gobernador del Distrito Federal expidió un decreto para regularizar el gobierno local del Distrito Federal, en el que las obligaciones de los prefectos eran comparables a las de los jefes políticos subalternos del decreto de 1813.⁴⁴

Como ya se indicó en el párrafo introductorio a este trabajo, los principales elementos del sistema de control de Díaz eran los gobernadores de los estados y los jefes políticos. Las órdenes del dictador eran circuladas a los gobernadores, quienes a su vez las transmitían a los jefes políticos para su ejecución. Los jefes políticos eran los agentes absolutos de los gobernadores por quienes eran nombrados y removidos. Los gobernadores, a su vez, a pesar de serlo por elección, eran nombrados y destituidos a voluntad del dictador.

Durante todo el periodo de la administración porfiriana, dice Del Castillo, ni un solo gobernador se opuso jamás al ucace del dictador.⁴⁵

Nadie podía aspirar a una gubernatura si no era conocido como aceptable para el presidente. El examen de una colección de biografías de gobernadores publicada en 1890, revela el hecho de que prácticamente todos los gobernadores habían apoyado activamente el Plan de Tuxtepec, pronunciamiento por el cual Díaz tomó el gobierno en 1876. Dieciocho de los gobernadores eran militares y varios de ellos ocuparon sus puestos en virtud de haber sido nombrados por la intervención federal.⁴⁶ Los gobernadores tenían que ser subordinados al presidente y resultaba fatal demostrar ambición. Aspirar a la gubernatura, decía Bulnes, era como declarar una rebelión armada, pues era cometer el nefasto crimen de trabajar contra la paz cimentada en una eterna parálisis de la política nacional. Si un amigo íntimo de Díaz aspiraba a gobernador de un estado, se exponía a ser visto como ambicioso y peligroso. Se llegaba a los altos puestos mediante la humildad y el disimulo de la ambición. La nominación recaía a menudo sobre el que menos lo esperaba. El mismo escritor (Bulnes) describe los deberes de un gobernador de Díaz: "Permitir elecciones fraudulentas federales, estatales, locales y municipales conforme a las órdenes recibidas del Centro; propinar palizas nocturnas a los perturbadores políticos; arrojar a los periodistas, en los casos necesarios, a ardientes hornos metalúrgicos capaces de reverberar los espíritus más sediciosos; sentenciar a sentar plaza en el ejército a aquéllos que se inclinaron a la rebelión; aplicar la ley fuga en momentos útiles; cuidar que el populacho no desplegara una energía

⁴¹ *Ibid.*, XVII, 229.

* En realidad el decreto por el cual se ordenaba la ampliación fue promulgado el 6 de mayo de 1861 por el entonces presidente interino Benito Juárez. (Nota del editor.)

⁴² *Memoria de Gobernación...*, 1879.

⁴³ *Ibid.*, 1871, p. 16.

⁴⁴ Dublán y Lozano, *op. cit.*, IX, 394-396.

⁴⁵ José R. Del Castillo, *Historia de la Revolución Social de México*, México, 1915, p. 138.

⁴⁶ Lázaro Pavía, *Los estados y sus gobernantes*, México, 1890.

sospechosa; restringir siempre a la prensa por medios siniestros, pero eficaces, garantizando todo el tiempo el amor del pueblo al gobierno paternal".⁴⁷

El control absoluto del presidente sobre los gobernadores debe ser aceptado. No está dentro de los límites de este estudio cómo estableció y mantuvo Díaz esta supremacía sobre los gobernadores estatales. Se refiere más bien a la imposición de su supremacía sobre las entidades locales del gobierno. Esta era la tarea del jefe político. Que Díaz estaba familiarizado con los usos a que podía destinarse al jefe político puede deducirse del hecho de que él había servido como jefe político de Ixtlán, en Oaxaca.⁴⁸

En 1891 fue publicada una colección de biografías cortas de los jefes políticos de México.⁴⁹ Contenía 114 nombres en conjunto; por lo tanto, no todos estos oficiales estaban incluidos, pues en total eran alrededor de trescientos. Sin embargo, de esta lista se pueden aprender algunos hechos interesantes: cuarenta y siete de los jefes políticos eran poseedores de títulos militares, siendo nueve de ellos inferiores al grado de general. Prácticamente todos los gobernadores eran militares.

La mayoría de los jefes civiles eran nativos de los estados donde desempeñaban sus puestos y tenían una larga carrera en el servicio público. Usualmente estaban bien educados, siendo por lo general profesionistas. Aunque predominaban los abogados, la profesión de maestro estaba bien representada. Muchos de los militares, por otro lado, no eran nativos; sus carreras revelaban que habían ocupado puestos administrativos en diferentes estados. Eran indudablemente asistentes del dictador y eran movidos de un puesto importante a otro según lo requerían las necesidades. Un escritor dice que los jefes políticos "estaban a cargo de secciones lejanas de sus hogares para que sus acciones no tuvieran el estorbo de ligas de amistad o trato".⁵⁰ Esto no era cierto, pues la mayoría de los jefes políticos eran nativos de sus propios partidos. En suma, la mayoría de los jefes políticos eran hombres capaces y eficientes que resultarían favorecidos si se les comparara con los oficiales provinciales de cualquier otro país.

Un crítico del régimen de Díaz define al jefe político como sigue: "Al jefe político en los tiempos porfirianos se le confiaba la dirección política y administrativa de su distrito, la supervisión y dirección de los ayuntamientos, el mando de las fuerzas de seguridad y policía, el cuidado inmediato de todos los servicios públicos y municipales, las prisiones, las caridades públicas, la supervisión de la recolección de impuestos, la ejecución de todas las obras materiales en el distrito, el fraude electoral en todos sus grados,⁵¹ el tutelaje de los oficiales judiciales, el privar a los ayuntamientos de las responsabilidades que les quedaban, el celebrar acontecimientos patrióticos y nacionales, suprimir el bandillaje, preparar la lista de impuestos, estadísticas, observaciones me-

⁴⁷ Francisco Bulnes, *El Verdadero Díaz y la Revolución*, México, 1920, p. 194-196.

⁴⁸ Carleton Beals, *Porfirio Díaz*, Filadelfia, 1932, p. 64.

⁴⁹ Lázaro Pavía, *Ligeros apuntes biográficos de los jefes políticos de los partidos*, México, 1891, 2 vols.

⁵⁰ Helen Phipps, *Some Aspects of the Agrarian Question in Mexico*, University of Texas Bulletin, núm. 2515, Austin, 1925, p. 120, nota 40.

⁵¹ Las casillas de votación estaban generalmente en las oficinas del jefe político; de modo que nadie osaba votar a menos que fuera invitado a hacerlo. Byron G. Skelton, *Electoral Theories and Practices in Mexico*, Tesis, The University of Texas, 1928, p. 133-135.

teorológicas, mantenimiento de puentes, senderos y caminos de los distritos, distribuir información falsa para consolidar su poder; la preparación y organización de fiestas locales para recibir y halagar al gobernador en cada uno de sus distritos. Y todo esto por \$ 150 o \$ 200 mensuales.”⁵²

Esta es una definición mucho más precisa y útil del jefe político que la de un adulator gobernador de Oaxaca: “Son la vanguardia de las libertades públicas, celosos guardianes de instituciones, personas y propiedades, fieles ejecutores de las leyes y órdenes del gobierno de los distritos del estado, rindiendo la más eficaz cooperación al Ejecutivo”.⁵³

Una de las mejores maneras de apreciar la extensa jurisdicción de los jefes políticos es examinar sus informes anuales a los gobernadores estatales. Dichos informes revelan cómo su control de supervisión lo abarcaba todo. Tómese por ejemplo el informe de un jefe político del partido de Zacatecas (1905) sobre las medidas tomadas para preservar el orden público, el estado de las finanzas municipales, la instrucción primaria, la administración de la justicia, el ayuntamiento, la salud pública y las mejoras públicas. El informe no llegaba al detalle en todos estos temas sino que meramente describía el estado de cada rama sujeta a su supervisión.⁵⁴

Los deberes del jefe en materia fiscal eran muy importantes. Como agente inmediato del ejecutivo del estado cuidaba de toda recolección de impuestos y rentas. Informaba al gobernador cualquier falta de los oficiales fiscales dentro del partido. Estaba particularmente encargado de ver que todas las leyes relativas a las finanzas fueran observadas. En caso de muerte del administrador de rentas, el jefe asumía temporalmente el control sobre fondos y archivos.⁵⁵

En los países hispánicos el depositario de la libertad popular siempre ha sido el municipio. Sin embargo, durante la tiranía de Díaz los ayuntamientos de toda la República mexicana estaban subordinados a los jefes políticos y el de la capital al gobernador del Distrito Federal. Aunque la Constitución de 1857 no reconoció la autonomía municipal y si bien los ayuntamientos estaban de alguna manera incapacitados debido a la Ley de Reforma que les negaba el derecho de poseer o administrar propiedades raíces, los ayuntamientos funcionaron bastante competentemente durante la administración de Juárez, quien estaba “interesado en armonizar la condición del pueblo mexicano con un sistema fácil de administración educativa de los intereses urbanos”.⁵⁶ A pesar de que Díaz garantizó en el Plan de Tuxtepec la independencia de las municipalidades, destruyó el prestigio y la autoridad municipales. Los ayuntamientos fueron reducidos a la categoría de simples cuerpos consultivos. Su subordinación al jefe político, que a menudo era designado presidente de los ayuntamientos, era tan completa que, excepto en muy raras ocasiones, los ayuntamientos podían actuar sin la apro-

⁵² Del Castillo, *op. cit.*, p. 158.

⁵³ *Memoria constitucional presentada por el ejecutivo*, Oaxaca, 1883, p. 9.

⁵⁴ *Memoria sobre la administración pública del estado de Zacatecas*, México, 1905, p. 361-363.

⁵⁵ *Colección de los decretos expedidos por el Congreso Constitucional y por el ejecutivo del estado Libre y Soberano de México de Marzo de 1870 á Marzo de 1872*, Toluca, 1872, IX, 135-138.

⁵⁶ Antonio Rivera de la Torre, *Paralelismo de hombres y caracteres: Juárez-Carranza*, México, 1918, p. 39-40.

bación de los jefes y éstos podían, en todos los casos, deshacer los actos de los ayuntamientos.⁵⁷

Una causa que contribuyó a la pérdida del autogobierno en las villas y pueblos fue la alienación de los propios (las tierras para el mantenimiento municipal) así como de los ejidos (las tierras comunales). La autonomía municipal había estado fuertemente entrelazada con la propiedad y administración de estas tierras. Como el ayuntamiento era el cuerpo que las administraba, había interés en la elección de sus miembros. Al perderse las tierras, hubo apatía hacia las elecciones locales y el jefe político fortaleció su control.

Como el jefe político era el administrador de las tierras baldías dentro del distrito, usualmente era el agente a quien se confiaba la tarea de confiscar los ejidos. Muchos de ellos eran crueles y parciales en el cumplimiento de este deber. Han sido acusados de ignorar las reclamaciones de los indios pobres y los pequeños terratenientes contra los poderosos hacendados.⁵⁸ Era cierto, pues gobierno y hacendados eran uno y los pobres aldeanos no tenían ninguna oportunidad. La rapacidad de los jefes políticos llegó a ser notoria. Muy a menudo, por sus imposiciones arbitrarias e injustas exacciones, probaban ser más gravosos para el pueblo que los bandidos cuya supresión los mantenía muy activos.

El mayor servicio de los jefes políticos al dictador era el mantenimiento del orden y la supresión de todos los movimientos o manifestaciones subversivas. Hay numerosas referencias en las *Memorias de Gobernación*⁵⁹ a las actividades de los jefes para suprimir el bandidaje con la ayuda de la policía rural. Los famosos rurales o policía montada eran una fuerza federal y por lo tanto no estaban al mando del jefe político. Sin embargo, como el jefe era para todos los designios y propósitos el agente del gobierno federal, los rurales estaban siempre a su disposición. De hecho, eran conocidos como su caballería particular. Los poderes policiales del jefe no siempre se circunscribían a la supresión legítima del bandidaje.

Su deber era hacer que México fuera seguro para el dictador. Controlaba la prensa, dispersaba las reuniones públicas, contenía y amenazaba a los aspirantes a cargos y a los críticos de la administración y, frecuentemente, recurría al asesinato.

El ejército regular distribuido en el país en catorce jefaturas, estaba preparado en todo momento para apoyar al jefe político. Este ejército, tiradero de los políticamente indeseables, se reclutaba en su mayor parte por leva, y el jefe político era generalmente el encargado de la leva. Esto le daba excelentes oportunidades para prevaricar, pues a excepción de los reclutas políticos, la persona levada podía comprar a otra que tomara su lugar, pero tenía que comprar el permiso del jefe.⁶⁰

El jefe también obtenía beneficios, se afirmaba, de la venta de prisioneros a una virtual esclavitud en Yucatán como trabajadores enganchados. Esta nefasta práctica fue expuesta por J. K. Turner en su *México Bárbaro*, acusación perjudicial para el régimen de Díaz. Indudablemente Turner es demasiado sensacionalista y exagera, pero la verdad general de su aserto, si bien restringida al México meridional, puede ser

⁵⁷ Torre, *op. cit.*, p. 41; *Ley de Ayuntamientos, 27 de noviembre de 1889*, Oaxaca, 1906, p. 4-10.

⁵⁸ Del Castillo, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁹ *Memoria de Gobernación*, 1879, p. 11, 23, 26.

⁶⁰ John Kenneth Turner, *Barbarous Mexico*, Chicago, 1911, p. 147-148.

aceptada. Dice: "Los métodos empleados por el jefe político que trabaja solo son muy simples. En vez de enviar a los prisioneros menores por un tiempo a la cárcel, los vende como esclavos en Valle Nacional. Y como él mismo se embolsa el dinero, naturalmente arresta a tantas personas como puede. Este método es seguido más o menos por los jefes políticos de todas las ciudades principales del México meridional... Envían a sus víctimas por los caminos en cuadrillas de diez a cien o incluso más. Obtienen tarifa gubernamental especial de los ferrocarriles y envían rurales asalariados del gobierno para resguardarlos; de aquí que el precio de venta de \$ 45 o \$ 50 por esclavo sea casi ganancia neta".⁶¹ Más a menudo, sin embargo, los jefes políticos preferían trabajar de acuerdo con "agentes laborales", con los cuales dividían las ganancias producidas por la venta de trabajadores por contrato, embaucados como esclavos. Que las autoridades no eran completamente ciegas a estos abusos es evidente si atendemos a las instrucciones expedidas a los jefes políticos en el estado de Puebla para acabar con la práctica de contratar ilegal y forzosamente trabajadores para Campeche y Yucatán.⁶²

Francisco I. Madero propuso abolir el cargo de jefe político, mas la muerte se interpuso. Pero Venustiano Carranza, por decreto del 26 de diciembre de 1914, abolió las jefaturas políticas y estableció el municipio libre. Justificando la reforma, el decreto rezaba:

En consideración al hecho de que durante la tiranía (de Díaz) se centralizó sistemáticamente el gobierno, la institución municipal se debilitó y la organización que tenemos hoy en los estados federales sólo es apropiada para sostener un gobierno despótico y absolutista. Y como la autoridad de los municipios se ejerce según la voluntad de la primera autoridad del estado, y debido a la insoportable práctica de los gobernadores de imponer como autoridades políticas a personas enteramente extrañas a los municipios, que no tienen otro carácter que el de agentes de opresión y que son designados como ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernadores, bajo cuyo mandato cometen fraudes electorales, derraman sangre, roban tierras y extorsionan a los contribuyentes, etc... Así, al introducir en la Constitución la existencia del municipio libre como la base política de los estados, queda definitivamente suprimida la odiada institución de las Jefaturas Políticas.⁶³

Los principios de este decreto fueron incorporados a la Constitución de 1917. En el artículo 115 leemos: "(Los estados) tendrán como base de su división territorial y administración política al municipio libre... Cada municipio será administrado por un cabildo elegido por voto directo del pueblo y ninguna autoridad intervendrá entre el municipio y el gobierno estatal". A los estados se les prohíbe constitucionalmente, por tanto, restaurar al jefe político, al prefecto o a cualquier oficial provincial similar.⁶⁴

⁶¹ *Ibid.*, p. 72-73.

⁶² *Memoria instructiva y documentada que el jefe del Departamento Ejecutivo del estado presenta al XVII Congreso Constitucional, Puebla, 1903, p. 133.*

⁶³ *Codificación de los decretos del C. Venustiano Carranza, México, 1915, p. 144-146.*

⁶⁴ Respecto a la defensa del municipio libre y condena del jefe político, véase Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, México, 1931, p. 329-334.*