



Contribuciones desde Coatepec

ISSN: 1870-0365

rcontribucionesc@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Vilchis Salazar, Estefany

El jefe político: transformaciones en la administración pública del Estado de México e injerencia en el
"contingente de sangre", 1867-1876

Contribuciones desde Coatepec, núm. 22, enero-junio, 2012, pp. 69-95

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28123934005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El jefe político: transformaciones en la administración pública del Estado de México e injerencia en el “contingente de sangre”, 1867-1876

*The Political Leader: Changes in the Public
Service of the State of Mexico and Interference
in the "Contingent of Blood," 1867-1876*

ESTEFANY VILCHIS SALAZAR

Resumen: El objetivo de este artículo es examinar el funcionamiento del jefe político en la administración pública en el Estado de México, analizando las continuidades y transformaciones en las leyes estatales que rigieron sus atribuciones, funciones y jurisdicciones. Dentro de la gestión del jefe político, el artículo se enfocará en la función de la formación del “contingente de sangre”.

Palabras clave: prefecto, subprefecto, jefe político, contingente de sangre

Abstract: *The aim of this paper is to examine the functioning of the political leader in the public service in the State of Mexico, analyzing the continuities and changes in state laws which ruled their powers, duties and jurisdictions. Within the management of the political leader, the article focuses on the formation of the "contingent of blood".*

Keywords: *prefect, sub-prefect, political leader, "contingent of blood"*

Introducción

Las raíces del jefe político se remontan a 1812 con la Constitución de Cádiz y las Diputaciones Provinciales,¹ cuando por primera vez quedó establecida esa figura, aunque con el tiempo se modificaran nombre, funciones, atribuciones, jurisdicciones y extensión geográfica a gestionar. Con la instauración del nuevo actor político desapareció el virrey, por lo cual la responsabilidad del gobierno ejecutivo de la provincia fue asumida por recién creada figura gubernamental. El territorio conformado en provincias comunicadas con el gobierno central marcó límites en la administración de responsabilidades entre los diferentes funcionarios. Cada provincia quedó al mando de un jefe político, un intendente y una diputación provincial subordinados directamente al gobierno central español mediante el jefe político y el ministro de asuntos ultramarinos.

El jefe político, único funcionario ejecutivo de toda la provincia, gobernó en la diputación provincial y su responsabilidad reincidió ante el ministro de asuntos de ultramar en España. este nombre era otorgado conforme a la Constitución de Cádiz, al más alto funcionario político y administrativo de la provincia de la Nueva España designado por el rey y la Diputación provincial.

En 1812 el jefe político introdujo una nueva delimitación de jurisdicciones anteriormente concedidas al virrey y a la audiencia, instituciones que desaparecieron. Estos cambios se debieron a las reformas borbónicas, con la continuación de la Constitución de Cádiz, por lo que se estableció un régimen político-administrativo de naturaleza racional y jerarquía eficaz, homogéneo y que mantuviera bajo control a las provincias bajo el dominio de la Corona. Lo más notorio fue lo relacionado con la vigilancia ejercida sobre los ayuntamientos, quehacer que la Constitución encargó, tanto a los jefes políticos superiores, como a las diputaciones provinciales.

Los jefes políticos superiores sustituyeron a los virreyes de las intendencias —creados en 1786 con la ordenanza de intendentes— y quedaron encargados del gobierno de las provincias. Así, la legislación gaditana estableció que el jefe político superior estaría a cargo de “la tranquilidad pública, del buen orden, de la

¹ La Diputación provincial fue una institución que se originó en la constitución española de 1812 y que tuvo una función importante en la historia del México independiente, aunque su vigencia fue breve, debido a que escasamente alcanzó dos años. La diputación provincial se compuso de: un presidente, el jefe político y un vicepresidente.

seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes de gobierno, y en general de todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia”(Constitución Política de la Monarquía Española: Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, *Título VI Del Gobierno Interior de las Provincias y de los pueblos*, 2004: 23-26).

En la instalación y funcionamiento de las jefaturas políticas, institución prevista por casi todas las constituciones estatales, se observa una combinación de ruptura y continuidad con respecto a la época colonial. Esto fue así porque, aunque en la Constitución de Cádiz ya se hablaba de jefes políticos superiores, éstos se encargaron del gobierno de una provincia completa y no únicamente de un distrito, como fue el caso del prefecto en 1824 en el Estado de México. Por otra parte, los subdelegados de la Ordenanza de Intendentes, aunque efectivamente fueron una especie de funcionarios intermedios entre el intendente y los ayuntamientos, no tuvieron la cantidad de facultades que posteriormente concentró la figura del prefecto con el federalismo en 1824.

Estas peculiaridades son trascendentales para no confundir la jurisdicción del jefe político superior en 1812 con las funciones y atribuciones posteriores del prefecto en 1824, y de esa forma entender cómo funcionó el sistema político mexicano, sus particularidades y evitar las generalizaciones.

En lo que respecta a las atribuciones, funciones, jurisdicciones del prefecto en la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado del 6 de agosto de 1824, la Ley reglamentaria de las atribuciones de los prefectos en 1852, la reforma constitucional estatal de 1861 y finalmente la Ley orgánica para el gobierno y administración interior de los distritos políticos del Estado 21 de abril de 1868, se muestran rupturas y continuidades dentro de su gestión con un énfasis en el ramo de Hacienda Pública, asuntos municipales y policía, gobierno de los pueblos y salubridad pública desde 1852; sin embargo, aumentan las facultades y están más reglamentadas y ordenadas con la ley de 1868, como se verá más adelante.

Revisión historiográfica del jefe político

Hay varios trabajos historiográficos que destacan la figura del jefe político en México por su injerencia en la administración pública regional. Por ejemplo: Romana Falcón, en “Jefes políticos: eslabones de poder”, “¿Quiénes eran los jefes

políticos? Modelos de control en el primer siglo de vida mexicana”, “Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso del poder en el Estado de México” y “La desaparición de los jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista”; Lloyd Mecham, *El jefe político en México*; Gerald McGowan, en “Las prefecturas, una historia para el futuro”; Eduardo Mijangos Díaz, en *La Dictadura Enana. Las prefecturas del porfiriato en Michoacán*; Alicia Hernández Chávez e Idelfonso Dávila, en “La querrela de Coahuila. Municipios y Jefes políticos en el siglo XIX”; María Concepción, en “Orígenes del jefe político del porfiriato y sus ámbitos de poder”; Ricardo Ávila Palafox, en “Los jefes políticos: aberración del sistema político liberal. El caso del Estado de México”; Clemente Villagómez Arriaga, “Descontento y clamor por la tierra”, en *Villada: entre la política y el descontento 1889-1904* y María Inés Camarena, en “El jefe político y el orden institucional en la formación del Estado. El caso de los altos de Jalisco”.

Los estudios historiográficos se dividen entre los que han abordado al jefe político desde un enfoque general en México; los que ubican a este funcionario en otros estados y finalmente la historiografía en el Estado de México. Sin embargo, para fines de este artículo revisaré los trabajos en México y los publicados en el Estado de México, pero mencionaré los artículos y libros publicados en otros estados para conocer los avances del tema en otras áreas del país.

La mayoría de los trabajos historiográficos anteriores son artículos. El Colegio de Aguascalientes, por ejemplo, tiene un interés por el impacto político, social y económico del funcionario público, ya que publicó “Jefaturas políticas y ayuntamientos en Aguascalientes, 1872-1881” (1997), “Jefes políticos en Aguascalientes. El impacto de la revolución maderista en el gobierno local” (2000) y “La supresión de las jefaturas políticas. Aguascalientes desde una perspectiva comparada: 1876-1920” (2001). Francisco Javier Delgado Aguilar, investigador del Colegio de Aguascalientes, publicó: “Orígenes e instalación del sistema de jefaturas políticas en México, 1786-1824” y *Jefaturas políticas. Dinámica Política y Control Social en Aguascalientes 1867-1911*.

De esta información se deduce que en Aguascalientes el funcionario fue fundamental dentro de la administración pública regional, lo que se pone de patente a partir de las investigaciones de varios historiadores acerca del jefe político, para conocer quién detentó el poder, cómo se ejercía el mando y bajo qué circunstancias se operaba, así como sobre las limitaciones, aportaciones, funcio-

nes, atribuciones, jurisdicciones, etcétera, en cada una de las áreas demarcadas para el gobierno local.

Francisco Javier Delgado Aguilar, en su artículo “Orígenes e instalación del sistema de jefaturas políticas en México, 1786-1824”, describe el proceso político-institucional que originó el establecimiento del sistema de jefaturas políticas en México a principios del siglo XIX. El autor revisó tanto los principales ordenamientos legales de la época —constituciones, decretos, leyes orgánicas, etcétera—, como el contexto político imperante en el país durante las décadas de 1810 y 1820, factores 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 (2004: 5-29).

En “Las prefecturas: una historia para el futuro”, Gerald L. McGowan describe que las prefecturas fueron el elemento intermediario de la administración pública local, ubicadas por debajo del gobierno federal, entre los gobiernos estatales o departamentales y las municipalidades. Para McGowan el prefecto funcionó como agente político intermediario entre el gobernador y el subprefecto.

Lloyd Mecham, en “El jefe político en México”, se enfoca al porfiriato. Para este autor, a pesar de la importancia de la jefatura política a lo largo de un siglo de historia mexicana, la institución no ha sido objeto de un examen profundo. Por lo tanto, el propósito de este artículo es dar cuenta de los orígenes y el desarrollo del citado cargo, cuya posición en el sistema porfiriano es expuesta (1986: 143-162) con la finalidad de conocer cómo operó el sistema político mexicano en los siglos XIX y XX, debido a que el jefe político detentó el poder durante varias décadas y ejerció su influencia en diferentes estados de México.

Romana Falcón, en “Los jefes políticos: eslabones de poder” (1998), proporciona una visión general de las jefaturas políticas como instrumento de organización del poder y de la sociedad, ya que estos gobiernos tendieron redes políticas que relacionaron a quienes sujetaban con los humildes habitantes de los pueblos, comunidades, minas y rancherías del Estado de México. Las redes políticas entre el jefe político y los habitantes fueron parte primordial en la administración y jurisdicción dentro del territorio demarcado para su gestión y ejercicio local.

En “Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso del poder en el Estado de México”, también de Romana Falcón, destaca con base en qué fundamentos legales y de qué manera las decisiones tomadas por los jefes políticos al imponer las metas liberales en el campo fueron, en muchos casos, fuentes

alimentadoras de levantamientos agrarios. La razón básica es que el jefe político fue una instancia fundamental en el proceso de deslinde de la propiedad comunal —destinada a desaparecer— y entre ésta y la propiedad privada. La acción del jefe político era determinante en la distribución del recurso más importante para la sociedad agraria: la tierra. Además, fue una instancia diseñada para prevenir, encauzar, contener, solucionar, o bien, destruir las reacciones defensivas de los campesinos. De la misma forma estaban al alcance de los jefes políticos varios mecanismos para el control de los conflictos y diseño de las políticas de “pacificación” de los levantamientos y revueltas (1992: 243-273).

Clemente Villagómez Arriaga, en *Entre la política y el descontento 1889-1904*, menciona que, para desempeñar su labor, los jefes políticos debían poseer ciertas cualidades como: actitud de mando, capacidad para arbitrar los conflictos, conocimiento de los grupos políticos y de los problemas de su región, con el propósito de mantener la tranquilidad en su distrito. Si el régimen de Díaz logró establecer la paz lo debió en gran parte a los jefes políticos que a menudo arbitraron los conflictos locales antes de resolverlos por la fuerza. Fueron éstos, justamente, los funcionarios regionales que servían como llave de paso para la centralización, ya que se encargaron de imponer las decisiones del poder ejecutivo frente a las fuerzas locales. A la vez, los jefes políticos fueron una de las instancias privilegiadas que recibían y enviaban ante el poder central las demandas locales, cuando ese poder así lo permitía o requería (1993: 183).²

Entender la administración del jefe político en México y en particular en el Estado de México es complejo, a causa de la existencia de pocas fuentes secundarias disponibles que hagan aportaciones al sistema de gobierno preponderante en el siglo XIX. No obstante, en el caso del Estado de México hay fuentes primarias que permiten conocer el desenvolvimiento del jefe político a través de las diversas leyes emanadas del congreso estatal y federal.

El periodo más trabajado por los historiadores es el porfiriato, ya que durante esos años existió un fortalecimiento de tales estructuras de poder. Los jefes políticos porfirianos tuvieron su máximo esplendor debido a que gozaron de un

² El texto expone también las atribuciones de los jefes políticos con la *Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, de 1868*. De acuerdo con esta ley el gobernador nombraba generalmente por dos años a los jefes políticos, desde luego, con anuencia de Díaz.

enorme poder a lo largo del territorio mexicano, hasta la abolición de su figura, hecho que dio lugar al municipio libre.

El prefecto y su administración local

En la Constitución de Cádiz, el jefe político administró una provincia. Pero ¿cuáles fueron los cambios posteriores en el México independiente?, ¿qué transformaciones adquirió?, ¿qué sucedió en el Estado de México?, ¿cómo se dividió el territorio mexiquense?, ¿qué papel asumió el jefe político en la administración pública estatal?, ¿qué leyes reglamentaron la administración pública federal y estatal?, ¿cuáles fueron las reformas constitucionales estatales que impactaron en el actor político?, ¿quiénes fueron el prefecto y el subprefecto?, ¿qué funciones y atribuciones delegaron al jefe político y por qué éste fue una pieza clave en la conformación del contingente de sangre? Las anteriores preguntas forman parte del desarrollo de una investigación, de la cual por ahora se refiere lo vinculado con la administración pública estatal a partir de la creación en el Estado de México.

El 2 de marzo de 1824, con la erección del Estado de México, se dieron cambios importantes. El 24 de mayo, el gobierno estatal decretó el proyecto de Ley Orgánica para el gobierno interior del estado libre, independiente y soberano de México. El estatuto orgánico dividió al territorio del Estado de México en seis secciones denominadas distritos.³ Este tipo de fraccionamiento respondió a la necesidad del gobierno para ejecutar leyes y alcanzar un orden eficiente en la administración pública. Esta división no fue la única: también los distritos fueron fragmentados y dieron lugar a los partidos, considerando los pueblos entre cuyas costumbres, intereses e industria había una semejanza, para facilitar la administración interior.

A partir de entonces, los prefectos fueron jefes supremos de cada distrito. Para el gobierno de los partidos, un funcionario inmediato dirigió la gestión local dependiente del prefecto; a esos burócratas se les asignó el nombre de subpre-

³ Para una mejor administración del Estado de México en 1824 con el proyecto Ley Orgánica provisional se creó el distrito como medio de división territorial que introdujo la figura política del prefecto, por primera vez, encargado de la gestión regional y fungió como órgano de comunicación entre el gobierno y las autoridades alternas. El prefecto estuvo bajo las órdenes inmediatas del gobernador. Los distritos fueron extensiones territoriales que abarcaron varios municipios. Los distritos fueron gobernados por los prefectos a partir de 1824.

fectos. En sus respectivos partidos,⁴ estos funcionarios cumplieron las órdenes emanadas del gobierno estatal y distrital, por lo tanto, siempre estuvieron subordinados al prefecto.

El prefecto y subprefecto fueron burócratas establecidos en 1824 con la administración pública estatal al igual que la división territorial en distritos y partidos. De esta manera, el jefe político desapareció porque su administración estuvo relegada a una Diputación provincial que para 1824 ya no existía. Como veremos más adelante, la designación de prefecto desapareció por la de jefe político, sin que por esa razón se trate del mismo funcionario de 1812.

El jefe político en 1812, con la Constitución de Cádiz, gobernó en una diputación provincial y por lo tanto su territorio delegado era mayor. En cambio, la Legislatura del Estado de México instauró en 1824 la figura del prefecto con gestión exclusiva en un distrito. Por lo anterior, no hay que confundir a los funcionarios, ya que no ocuparon la misma posición política. Lo que posteriormente sucedió fue recurrir al nombre de jefe político con mayores y reglamentadas funciones, atribuciones y jurisdicciones, pero con la administración exclusiva en un distrito.

El proyecto de ley instituyó al prefecto como funcionario intermediario dentro de la administración pública estatal, de modo que ésta quedó de la siguiente manera: el gobernador, encomendado de la gestión estatal; el prefecto, encargado de su distrito político y, finalmente, el subprefecto, delegado del partido. Los tres funcionarios guardaban una estrecha relación para cuidar y hacer cumplir la ley en cada una de sus demarcaciones correspondientes.

Después del proyecto provisional para el arreglo interior del Estado de México, el congreso decretó la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior el 6 de agosto de 1824. En comparación con el proyecto, la ley fraccionó el territorio en ocho distritos: Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo, con sus respectivos partidos. En cada sección existió

⁴ En cada cabecera de partido hubo un funcionario con el título de sub-prefecto, nombrado por el prefecto respectivo, con la aprobación del gobernador. Para ser subprefecto se requirió ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, y propietario de alguna finca, capital o ramo de industria suficiente para mantenerse decentemente. En cada una de estas secciones existió un prefecto, llamado de distrito, que ejerció las facultades gubernativas y económicas designadas en la ley. Los subprefectos desempeñaron su gestión sin sueldo, cuya duración fue de dos años y pudieron ser reelegidos una vez.

un prefecto, llamado de distrito, sujeto al gobernador, y que ejerció facultades administrativas y económicas (Naime, 1993: 53).

En sus funciones económicas, el prefecto aplicaba multas de 1 a 100 pesos a quienes desobedecían o faltaran al respeto, o perturbaran el orden público. También debía cuidar la eficiente inversión de los fondos públicos de los pueblos del distrito y arreglar la adecuada administración de los bienes de la comunidad. Asimismo, nombraba para la recaudación de los arbitrios un depositario para las cuentas correspondientes (Colección de decretos, *Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del 6 de agosto de 1824*, 1824).

El prefecto también reguló las actividades sociales y religiosas en los distritos. Por ejemplo, el prefecto de Acapulco informó al gobernador Melchor Múzquiz sobre la duración de la feria respectiva en la ciudad de Tixtla de Guerrero, resolviendo el 18 de marzo de 1826:

Oído el dictamen del consejo y los informes del Sr. Prefecto de Acapulco y del Ayuntamiento de la ciudad de Tixtla de Guerrero sobre señalar a ésta los ocho días que debe de durar la feria anual concedida por el Congreso del Estado en su decreto Núm.59 publicado en bando de 30 de enero, he resuelto que comience la expresada feria el día 12 de Diciembre de cada año, y que finalice el día 19; publicándose y calculándose la presente determinación para su cumplimiento. Y para que llegue a noticia de todos, mando se publique por bando en las ciudades, villas y lugares de la comprensión del Estado, circulándose á quienes toque cuidar de su observancia (AHM/GGG/V.5/Exp.38/1826/Fs.16).⁵

La Constitución estatal de 1827 fijó la administración interior de los pueblos a cargo de los prefectos, subprefectos y ayuntamientos (capítulos II, III y IV del título III). El gobierno de los distritos correspondía al prefecto, el de los partidos al subprefecto y el de los ayuntamientos a un organismo colegiado formado por alcaldes, síndicos y regidores elegidos popularmente.

Las funciones administrativas del prefecto se parecieron a las reguladas en la Ley Orgánica Provisional, como las siguientes: velar por la seguridad pública;

⁵ El gobierno del Estado decretó los días que debían de verificarse la feria anual de la ciudad de Tuxtla de Guerrero concedida por el Congreso. El número de oficios circuló a los subprefectos de este distrito para que estos lo hicieran a los Ayuntamientos y Jueces de primera instancia a los respectivos partidos.

cuidar el cumplimiento de las leyes, de la instrucción pública; vigilar el manejo de los fondos públicos; la formación del censo y estadísticas del territorio; el repartimiento de tierras y la concesión de licencia a los menores para contraer matrimonio; no obstante, aún no estaban reglamentadas ni delimitadas como las leyes que posteriormente rigieron las funciones de la autoridad distrital.

Por ejemplo, el 26 de octubre de 1827 el prefecto de Toluca solicitó:

El prefecto de Toluca deseoso de hacer entrar aquella ciudad a ocupar con lugar entre los que tienen ya vistas de cultura e ilustración acordó con el Ayuntamiento el modo de proporcionar la formación de un teatro en lo posible y arreglado a las circunstancias de la población y sus fondos municipales; sin duda no se pudo encontrar con otro más a propósito que invertir dos capitales que casualmente se hallan redimidos pertenecientes al Hospital de San Juan de Dios que hacienden a la cantidad de cuatro mil trescientos cuatro mil quinientos tres y media pesos importa el edificio proyectado y que solo la de doscientos tres y medio resta que ciertamente no se dificultará (*Ibid.*, V.7/Exp.13/1827/Fs.28).⁶

En el Estado de México tres leyes fundamentales rigieron las funciones del prefecto — posteriormente jefe político — desde su establecimiento en 1824 hasta la República Restaurada. Primero la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado del 6 de agosto de 1824; la Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos de 1852 y finalmente la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del 21 de abril de 1868. A continuación se explican cada una de las leyes con los cambios de prefecto y, consecuentemente, de jefe político que se dieron en la administración distrital.

Con la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado del 6 de agosto de 1824, las funciones políticas del prefecto fueron: hacer que los ayuntamientos del distrito llenaran las obligaciones impuestas por las leyes; no exceder de sus facultades ni distraer de su instituto; conocer los recursos

⁶ El prefecto del distrito de Toluca remitió el presupuesto de lo que importará el Teatro o palenque de gallos que trata de poner en aquella municipalidad. (Presupuesto del Teatro o Palenque formada por los ciudadanos Francisco Morales y José María Corrales a pedimento de esta corporación.)

o dudas ocurridas sobre las elecciones de oficios de ayuntamientos, las que decidieron gubernativamente y por vía de instructiva sin pleito ni contiendas de juicio; suspender con causa justificada a miembros de los ayuntamientos informando inmediatamente al gobernador con el expediente respectivo; conceder o negar a los menores la licencia para casarse en casos y términos como lo practicaban los presidentes de las cancillerías por decreto del 10 de abril de 1803; inspeccionar bagajes, alojamientos y subsistencias que debían darse a las tropas, arreglándose a lo prevenido por la ordenanza general del ejército y de los reglamentos, proponer al gobernador los arbitrios más convenientes para la ejecución de las obras nuevas de utilidad común o para reparación de antiguas (Colección de decretos, *Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del 6 de agosto de 1824*, 1824).

La población, por lo regular, solicitó a los prefectos la construcción de escuelas, hospitales, cárceles, fundación de pueblos y ciudades para mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Por ejemplo:

En 1830, el prefecto transcribió un oficio al Ayuntamiento de Temascalcingo, pretendiendo se le concediera imponer una pensión a los pilones, para poder sobornar los gastos de la escuela ya que los productos de contribución directa no eran suficientes; igualmente que la construcción de la cárcel fuese por cuenta de los vecinos (AHM/GGG/V.20/Exp.32/1830/Fs.7).⁷

La Ley Reglamentaria de las Atribuciones de los Prefectos y Subprefectos se promulgó en 1852, debido a que las funciones, atribuciones y jurisdicciones de la Ley Provisional de 1824 no quedaron reglamentadas, lo cual derivó en el abuso de estos funcionarios y la acumulación de poder, particularmente en el prefecto. La finalidad de esta disposición fue el control de los ayuntamientos y las municipalidades por parte del prefecto para consolidar un federalismo, por lo que la figura intermedia entre gobernador y autoridades locales fue de radical importancia en la construcción del sistema político mexicano.

Asimismo, para los prefectos, dicha ley consideró atribuciones políticas, sociales, económicas; de seguridad e instrucción pública. Las jurisdicciones fue-

⁷ El prefecto elaboró un oficio al Ayuntamiento de Temascalcingo para imponer una pensión a los pilones.

ron sociales al tener a su mando la conservación de bosques, arboledas, ríos, vertientes, caminos y demás entes de propiedad pública, como los monumentos históricos y de antigüedad. Aparte, los prefectos debían procurar el plantado de árboles en calzadas, cuidar la desecación y dar corriente a las aguas estancadas, reconocer y reparar los edificios en ruina. Vigilaron también trabajos públicos, propusieron al gobierno la ejecución de obras, desterraron los juegos de azar, examinaron licencias de armas y pasaportes, cuidaron de los mesones y hoteles, vigilaron los carruajes, formaron la Guardia Nacional y las fuerzas de seguridad pública, suspendieron la construcción de obras y fábricas, expidieron órdenes de arresto, registraron casas y edificios, requirieron de la fuerza armada, dispusieron de la Guardia Nacional, prohibieron el uso de medicinas y drogas, evitaron enfermedades contagiosas o epidemias dando el auxilio necesario (“Ley reglamentaria de las atribuciones de los prefectos y subprefectos, 1852”, *Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005*: 122-136).⁸

Asimismo, el 15 de octubre de 1852 el Congreso del Estado de México facultó por un año al gobierno para asistir a los ayuntamientos, municipalidades, prefecturas y subprefecturas para que, con el acuerdo del Consejo de Gobierno, se estableciera en cada municipalidad donde faltaran fondos los arbitrios más convenientes según las circunstancias y necesidades de cada localidad. Para el encargo anterior, los prefectos y subprefectos remitieron al gobierno la opinión de cinco vecinos notables por sus conocimientos y honradez en cada municipalidad y la del Administrador de rentas de partido (AHM/GGG/V.55/Exp.32/1852/Fs.8).⁹

Por las atribuciones anteriores, es evidente que el prefecto tuvo un papel fundamental dentro de la administración pública desde su instauración y con las leyes que dieron forma a su gestión en el distrito político correspondiente. El prefecto acumuló un gran poder al ser intermediario y agente de las necesidades

⁸ En Colección de decretos del segundo congreso constitucional del Estado Libre y Soberano de México, que funcionó en la segunda época de la federación, en el bienio corrido de 2 de marzo de 1851, a igual fecha de 1853. Contienen también por apéndice, la Constitución del Estado, con la inserción intercalada en el resto, en sus respectivos lugares, y el Reglamento interior del Tribunal Superior de Justicia. Tomo V/ Toluca 1868. Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez.

⁹ La presidencia municipal de Zinacantepec tuvo en su poder cuatro ejemplares del decreto núm. 82 de la Legislatura del Estado, que facultaba al gobierno para establecer los arbitrios necesarios en las municipalidades donde estaban escasos los fondos públicos.

de la población. No obstante, la prefectura adquirió modificaciones en 1861 con la reforma constitucional.

Reforma constitucional de 1861: cambio de prefecto a jefe político

Con la Constitución estatal del 7 de octubre de 1861, el nombre “prefecto” desapareció y se transformó en “jefe político”, pero la jurisdicción del funcionario reincidió en un distrito político, con lo que aumentaron nuevamente sus atribuciones en todos los ramos a su cargo. La Constitución de 1861 menciona en el Capítulo XVIII del gobierno político y administrativo de los pueblos que los jefes políticos, ayuntamientos y municipalidades estarían a cargo de la gestión de los mismos.

De igual forma, quedó establecido en el Capítulo XIX de la misma Constitución que para ser jefe político se requería ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos y mayor de 25 años. El jefe político funcionó como intermediario del gobierno estatal para organizar y controlar a nivel distrital la administración pública de las autoridades municipales y locales.

A partir de 1861, con la constitución estatal, el territorio del Estado de México quedó dividido en 27 distritos:

Los distritos tomaron la denominación de sus cabeceras respectivas: Actopan, Cuernavaca, Chalco, Huejutla, Huichapan, Ixtlahuaca, Ixmiquilpan, Jilotepec, Jonatepec, Morelos, Otumba, Pachuca, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tetecala, Tlalnepantla, Toluca, Tula, Huaxcasaloya, Villa de Valle, Yautepec, Zacualtipan, Zimapán y Zumpango de la Laguna (*Ibid.*, V.63/Exp.61/1861/Fs.208.).¹⁰

Ese mismo año también se dio un cambio importante en la administración municipal: los ayuntamientos quedaron sujetos a los jefes políticos, quienes sustituyeron a los prefectos y subprefectos. La injerencia de las autoridades intermedias continuó, porque la mayoría de los subprefectos adquirieron el rango de jefes políticos,

¹⁰ Proyecto y decreto N. 25 sobre división del Estado en 27 Distritos y jefes políticos. Para el gobierno de cada cantón nombró y removió a su arbitrio el del Estado un jefe político que ejerció las facultades de los prefectos y disfrutó del mismo sueldo.

con jurisdicción en distritos. Los partidos, como concepto, desaparecieron, porque la mayoría de ellos se convirtieron en distritos (Salinas, 1996: 68).

Por lo tanto, las transformaciones se dieron no sólo en nombre, sino también en una evolución geográfica regional, ya que exclusivamente hubo distritos políticos al haberse abolido los partidos. En lo administrativo, la prefectura pasó a ser jefatura política, ya para el sistema liberal, debido a que la prefectura rigió la gestión local conservadora. Sin embargo, hay que considerar que tanto prefectura como jefatura política se crearon para la administración regional y el control del poder local de las municipalidades y municipios.

La injerencia del jefe político continuó en el ramo de seguridad pública. Un ejemplo de ello fue el jefe político del distrito de Toluca, Telésforo Tuñón Cañedo, que el 21 de mayo de 1861 expresó a los habitantes:

Siendo uno de mis principales deberes vigilar por la salubridad y comodidad del vecindario, y atender al bien público con preferencia al de algunos particulares considerando que no es conforme a una buena policía que en una ciudad ya populosa continúen establecidas dentro de ellas zahúrdas y corrales de cerdos, que molestan con su profunda fetidez la comodidad del vecindario, originando a mas con los corrompidos miasmas que despiden, graves perjuicios a la salud pública, de conformidad a lo dispuesto por esta Gefatura (*sic*) ‘en 30 de Julio de 1861 los arts. 13 y 14 de la ley de 21 de Abril de 1868, he tenido a bien dictar las disposiciones siguientes:

Primera: se prohíbe a toda clase de personas el que en lo sucesivo tengan en sus casas y corrales situados dentro de la ciudad, zahúrdas con cerdos.

Segunda: a los dueños de zahúrdas en que hoy tengan cerdos para su negociación o comercio en tocinerías, se les concede el improrrogable plazo de dos meses, contados desde esta fecha, para que las trasladen a terrenos que estén afuera de las garitas de esta capital, para evitar en lo posible lleguen hasta ella los miasmas insalubres que despiden esos hediondos lugares, y que los insectos conocidos por tlaloges, que en ellos se crían.

Tercera: a los contraventores a lo prevenido en la disposición primera, se les impondrá gubernativamente una multa de 10 pesos por cada día dentro de la ciudad, después de vencido el plazo que se les concede para su traslado dichas multas se aplicarán al fondo de las mejoras materiales que en la capital van a emprenderse.

Cuarta: se prohíbe a los ciudadanos comerciantes en cerdos, el que introduzcan a sus casas más de los que se sean necesarios para el consumo diario, y se les previene, que si el lugar donde interinamente los coloquen no se asea y limpia diariamente, se les aplicará una multa de 25 a 50 pesos, con destino al fondo e mejoras materiales.

Quinta y última: los agentes todos de policía, los inspectores de cuartel y gefes (*sic*) de manzana vigilarán bajo su responsabilidad más estrecha el exacto cumplimiento de estas disposiciones, quedando facultado todo ciudadano para denunciar cualquiera infracción a ellas: a los denunciantes se les dará un 25% de importe de la multa o multas que por causa de su aviso se impongan.

Toluca, Mayo 21 de 1861 (“Decreto del jefe político del Distrito de Toluca Telésforo Tuñón Cañedo”, en AHCCJT/EM/IJDT/A/PN/1861/Exp.101.).

Al darse la reforma constitucional en 1861 en materia de administración local con las transformaciones de prefecturas a jefaturas políticas, con la desaparición de los partidos y quedando solamente los distritos políticos, fue necesaria una ley que normalizara las funciones, atribuciones y jurisdicciones del jefe político como funcionario intermediario entre el gobernador y las autoridades locales.

Finalmente, el último estatuto que reglamentó la administración del jefe político fue la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos el 21 de abril de 1868. Asimismo, rigió las atribuciones del jefe político en la administración pública estatal. Las jurisdicciones derivaron en administración de justicia, instrucción y beneficencia pública, asuntos municipales, policía y salubridad pública, hacienda pública, estadística y guardia nacional y rural.

En el ramo de guardia nacional y rural, el jefe político organizó a ésta y a otras fuerzas de seguridad pública. Entre otras actividades, realizó las de avisar mensualmente al gobierno de la inversión de los fondos de la citada Guardia, removió a su tesorero —dando cuenta al gobierno—, visitó su tesorería y las fuerzas de la corporación, formó los presupuestos de la misma, sujetándose a la aprobación del gobierno, y vigiló que cumplieran con el objetivo de su institución.

Contrariamente a las numerosas facultades del jefe político, las dos últimas leyes — 1852 y 1868— marcaron también límites a su acción política, debido al gran poder que como gestor de gobierno distrital le había concedido el gobierno del Estado de México y, como resultado del poder acumulado, se regis-

tró corrupción en las funciones encomendadas. Por lo anterior, el jefe político tenía prohibido establecer contribuciones e impuestos —cualesquiera fueran su objeto o necesidad pública—, imponer préstamos forzosos, ni con la calidad de reintegrables, cobrar anticipadamente los impuestos establecidos legalmente. El jefe político no dispuso de los fondos públicos municipales ni los de la guardia nacional, como tampoco de los presos, a menos que fueran consignados a su autoridad y sólo entonces podía ejecutar las sentencias. De la misma forma, no podía ocupar propiedad particular, sino por causa de utilidad pública, ni impedir la celebración en el distrito de las elecciones populares fijadas por la ley electoral, ni influir en o anular las atribuciones de los jueces de registro, como tampoco cobrar derechos por sus actos en el desempeño de su cargo ni permitir que los cobraran los subalternos (“Ley orgánica para el gobierno y administración interior de los distritos políticos del Estado”, *Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005*: 177-194).

Igualmente, el jefe político tuvo la obligación de remitir al gobernador el informe de su gestión cada semana o por lo menos transcurridos quince días. Por ejemplo:

La Secretaría de Gobernación y el gobernador interino comunicaron el 6 de abril a las jefaturas políticas que cada semana, o al menos cada quincena, emitieran una revista que comprendiera: los acontecimientos notables ocurridos en los pueblos de su demarcación, las mejoras realizadas y las que debían de emprender, los adelantos en las escuelas de primeras letras, el sistema de enseñanza, el número de las escuelas existentes y las demás que debían establecerse, número de educandos que asistían diariamente a los planteles escolares públicos y particulares, las disposiciones que debían dictarse para fomentar la educación, salubridad pública, movimiento de la población, así como su aumento o disminución, causas y enfermedades reinantes o periódicas. No faltó el estado de la industria, ramos de comercio, agricultura y las medidas propias para proteger su desarrollo.

Asimismo, el gobernador dirigió el escrito también a los alcaldes municipales del distrito para que sin excusa los días quince y último de cada mes mandaran una relación exacta de sus respectivas municipalidades, a fin de que con

fechas posteriores las jefaturas cumplieran cabalmente con la disposición (AHM/GGG/V.68/Exp.31/1868/Fs.30.).¹¹

En relación con la circular, el jefe político del Distrito de Otumba, José María Malváez, manifestó el 27 de junio de 1868:

Los establecimientos de educación primaria desatendidos ha pocos meses han mejorado considerablemente ya en sus números, pues se les han aumentado siete más para niños y dos para niñas (estándose formando en la cabecera otro para estas) y ya en la concurrencia pues siendo su total el de 5° hoy es el de 6° y asisten dos mil educandos; más no conforme esta Gefatura (*sic*), estimula a los preceptos en su deber, y a los padres en la remisión de sus hijos; aunque con suma dificultad, porque agraviados de miseria, los dedican al servicio doméstico para auxiliar sus necesidades. El sistema en lo general es el lacasteriano, con excepción de las Haciendas en que por ser corto el número de niños no se puede adaptar.

Descuidado el alumbrado de esta cabecera, por falta de fondos para reponer los faroles destruidos por las circunstancias pasadas, hoy están en buen uso, y diariamente se encienden para hermosura de las calles, y comodidad de los vecinos (*Ibid.*, V.68/Exp.31/1868/Fs.30.).

El 30 de junio de 1868 José Fernando, jefe político del Distrito de Tulancingo, manifestó:

El comercio sino se encuentra en estado de prosperidad, no ha sufrido lo que se esperaba de los trastornos públicos habidos en el distrito, por lo que puede decirse que su estado es regular y que si llega a disfrutarse de paz, el comercio en estas comarcas es susceptibles de muchos adelantos, particularmente el que se hace en la sierra de Huauchinango.

En los más pueblos del distrito y particularmente en esta ciudad hay establecimientos industriales en muy buen estado, donde se trabaja con perfeccionar en los ramos de platería, carpintería, sastrería, zapatería, herrería, ojalatería, cerería y alfarería. Hay una fábrica de hilados y tejidos de lana a inmediaciones

¹¹ Circular número 8 previniendo a los jefes políticos que remitieran a la redacción del periódico oficial una noticia que manifestara el estado de la industria de los pueblos, ramos de comercio y agricultura con las medidas propias para proteger su desarrollo.

de esta ciudad conocida con el nombre de “La Esperanza” donde se hacen muy buenos paños, zarapes, alfombras y otros tejidos; su expendio primordial lo hace en los pueblos de la sierra (*Idem.*).¹²

Los informes pertenecen a las revistas quincenales que los jefes políticos entregaron a los gobernadores durante su gestión en los distritos políticos. Para realizar esta acción, los jefes políticos solicitaron a los jueces de paz las referencias necesarias en su demarcación para controlar el territorio.

El mando de los jefes políticos no se limitó a los ramos político, social, seguridad, instrucción pública y económico, sino también a la guardia nacional y una de las principales tareas fue designar los hombres que ocuparían las filas del ejército. Existen innumerables casos de consignación a la fuerza de hombres destinados al contingente de sangre, la mayoría de las ocasiones de manera injusta.

El jefe político y la consignación al “contingente de sangre”¹³

El siglo XIX fue un periodo de constantes cambios: políticos, sociales y económicos en busca de la construcción e instalación de un Estado moderno que permitiera el acceso de los ciudadanos a un marco jurídico para hacer valer sus derechos como miembros e integrantes de la esfera social. Por ello, en 1824, con el inicio de vida independiente en México y la instauración del federalismo como forma de gobierno, fue necesario implantar un marco jurídico federal y estatal que rigiera también el funcionamiento de las instituciones que se estaban creando para que el gobierno controlara: ciudadanos, territorios, fiscalización, etcétera.

El federalismo trajo la autonomía de 19 entidades; sin embargo, no con esto se desligaron de las obligaciones que como integrantes del territorio dieron con su contribución fiscal al erario nacional para mantener gastos federales. La federación dependió, por lo tanto, financiera y militarmente del “contingente de los estados”, tanto en dinero como en “sangre”, es decir, reemplazos para el ejército.

¹² Informe mensual del jefe político del distrito de Otumba y el jefe político de Tulancingo.

¹³ El “contingente de sangre” es un tema poco trabajado por historiadores debido a la falta de fuentes primarias que nos ayuden a comprender cómo se llenaron los reemplazos en el ejército. Por lo anterior, no se ha dado a esta institución la importancia histórica dentro de la conformación del Estado mexicano y ha sido relegada por temas como Estado y gobierno.

Hay que señalar que la contribución del contingente desde su establecimiento en 1824, con el federalismo, no sólo se instauró en materia económica sino también se determinó la entrega, por parte de cada entidad federativa, de un tributo de hombres destinados al ejército permanente, que debían servir en promedio seis años, ya fuese por voluntad, leva o sorteo; lo anterior se denominó “contingente de sangre”. Como tributo fue de gran utilidad debido a que México se encontró constantemente en guerra y el gobierno demandó una cantidad considerable de hombres que prestaran su servicio.

¿Cuál era el problema que enfrentaban la nación y el Estado de México, en particular, ya que el jefe político se vio en la necesidad de quebrantar la ley constantemente al enviar al contingente de sangre a los ciudadanos en contra de su voluntad? Primero hay que considerar que todo el siglo XIX se caracterizó por constantes luchas políticas internas entre diversas fuerzas que se disputaban el gobierno; en segundo lugar, estaban las guerras con potencias extranjeras, que trajeron al país pérdidas territoriales significativas. Asimismo, destacan, entre otros factores de la época, la instauración de un modelo político para gobernar la nación con innumerables inconvenientes para las diferentes facciones políticas, una creciente deuda pública y, finalmente, una desestabilización económica, política y social en todo la república.

Consecuentemente, por las continuas guerras, la federación se vio en la necesidad de exigir a los gobiernos estatales la contribución del citado “contingente de sangre”. Tal tributo quedó establecido desde el inicio de vida independiente de México, al igual que el contingente fiscal. La retribución que cada entidad debía de conferir a la federación dependió del territorio, del tipo de industria, la hacienda pública, la cantidad de población y la vida política estatal. Obviamente las disposiciones anteriores quedaron reglamentadas en decretos federales y estatales, pero pocas entidades cumplieron cabalmente con ellas.

Al Estado de México en 1824 la federación le asignó el número más alto en la contribución del “contingente de sangre” por tener un territorio amplio e, igualmente, por tener el mayor número de habitantes. Aquí se hace referencia en especial a lo que sucedió durante el periodo de 1867-1876 con el tributo de sangre, considerando las luchas internas por las que atravesaba el país, circunstancia que resulta fundamental por las exigencias que la federación hizo a los estados.

Las constantes guerras civiles obligaron a los gobernadores del Estado de México a exigir el “contingente de sangre” a cada jefe político en su distrito.

Pero la autoridad cumplió en su respectiva demarcación territorial, obviamente enviando a éste a los que consideraba que infringían la ley, sin que esto fuera necesariamente cierto. A continuación lo explicaré con el siguiente juicio:

Resumen del “Juicio de amparo promovido por los ciudadanos Sabino y Félix González contra el Jefe político de Sultepec” (AHCCJT/EM/1JDT/A/PN/1873/Exp.54/33 fs):

Los ciudadanos Sabino y Félix González, el primero vecino de la Hacienda de San Juan de la Municipalidad de Temascaltepec y el segundo del pueblo de Texcaltitlán en el Distrito de Sultepec, acudieron al Juez de Distrito, ya que habían sido aprehendidos y consignados al contingente de sangre y puestos a disposición del coronel Fernando González, por orden de la jefatura política de Sultepec, sin darles razón de tal acto.

Los quejosos refirieron que en ese momento seguían vigentes para todos los ciudadanos las garantías individuales otorgadas por la Constitución general del país, con excepción de los plagiarios y ladrones. En tal virtud, no había duda de que cualquier acto que cualquiera autoridad ejecutara contra ella era contra la libertad individual.

Ahora bien, los quejosos argumentaron “que el jefe político de Sultepec con el hecho de consignarlos al servicio de las armas sin su consentimiento violó con ese acto el art.5º de la Constitución General de la República el cual está comprendido en la fracción 1º del art. 1º de la ley del 20 de enero de 1869”.

Cuestionaron además que si eran vagos, criminales o cualquier otro cargo, ¿por qué no se les remitió al juez competente para que, aclarándose los hechos, se procediera con la justificación debida? ¿Dónde estaban las disposiciones legales que facultaban al jefe político de Sultepec para juzgar a los ciudadanos por tribunales especiales? No las había sino, como hemos dicho, para los plagiarios.

Sabino y Félix Gonzáles manifestaron no ser ladrones ni plagiarios, por lo que el jefe político de Sultepec no podía sentenciarnos al servicio de las armas contra su voluntad. Por eso, haciendo uso del derecho que les concedió el art.4º de la citada ley del 20 de enero de 1869, ocurrieron a la digna autoridad del Juez de distrito, ante quien solicitaron amparo y protección de la Justicia federal, pidiéndole al mismo tiempo la suspensión del acto referido, petición fundada en los artículos 5º y 6º del citado ordenamiento legal.

El 8 de diciembre de 1873, el Promotor Fiscal dijo que Félix y Sabino González habían solicitado el amparo de garantías contra la determinación de la

autoridad política de Sultepec que los destinó al contingente para cubrir las bajas del ejército, y que no tenían voluntad de prestar sus servicios en dicha institución. Consta en estos autos el informe que produjo la misma autoridad, el cual refería que los quejosos habían sido calificados de vagos y nocivos para la sociedad por el ayuntamiento de Texcaltitlán, calificación que apoyaba el jefe político para consignarlos al servicio de las armas. El 12 de Febrero de 1874 la Justicia de la Nación amparó y protegió a Gabino y Félix González contra el procedimiento del jefe político de Sultepec que los había consignado al ejército. El amparo procedió de manera favorable a los quejosos.

El juicio de amparo anterior es un ejemplo de la violación de garantías que el jefe político del distrito de Sultepec cometió contra los ciudadanos por la exigencia de llenar el “contingente de sangre” en tiempos de guerra. Durante la República Restaurada (1867-1876), en el Estado de México hubo 16 juicios de amparo en contra del jefe político por consignación al contingente de sangre. Los 16 casos resultaron amparados por la Suprema Corte de Justicia ya que, como estaba explicitado en los estatutos —art. 1º, el respeto a las garantías individuales por parte de la autoridad política; el art.5º de la Constitución de 1857—, nadie podía ser obligado a realizar un trabajo sin pleno consentimiento y sin la justa retribución; asimismo, de acuerdo con el art.13º nadie podía ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación tenía fueros como tampoco gozaba de emolumentos que no fueran compensación de un servicio público y estuvieran fijados por la ley.

En el caso expuesto es innegable el abuso de autoridad del jefe político hacia los ciudadanos. La autoridad política distrital, el jefe político, violó las garantías individuales que la Constitución de 1857 otorgaba a todos los habitantes. Sin embargo, la Constitución no fue la única ley infringida por el jefe político, sino también las leyes federales que derogaron utilizar como reemplazos del ejército a los casados con hijos o a aquellos que tenían padres ancianos a quienes sustentar. Por la presión de entregar el “contingente de sangre” a tiempo, así como el número de reemplazos correspondientes, el jefe político había destinado a hombres considerados desde su perspectiva “vagos”, sin tener las pruebas suficientes. Por las razones anteriores, la Suprema Corte de Justicia amparó y protegió a los ciudadanos contra el abuso de autoridad distrital, debido a que las leyes federales no eran respetadas por el jefe político, quien las interpretaba dependiendo de las necesidades que imperaban.

Por último, es importante referirse a que aunque el jefe político reemplazó las bajas del ejército permanente y guardia nacional —es decir su contingente de sangre— con vagos, también consideró conveniente utilizar otros sectores sociales: ladrones, bandidos y plagiarios que por su pésimo comportamiento perjudicaban la paz y la tranquilidad social.

Conclusiones

En México, a partir del siglo XIX y en especial en la segunda mitad con la República Restaurada, se dieron importantes cambios en la estructura política, social y económica. Sobresale el que se hayan dejado atrás prácticas políticas coloniales arraigadas durante los siglos XVI, XVII, XVIII y parte del XIX, labor nada fácil en la conformación de un país independiente y sin “privilegios”.

En nuestro país, el inicio de la vida independiente no significó el cambio repentino de instituciones, sino que más bien fue un proceso complejo y de larga duración, el cual implicó la creación de todo un aparato burocrático por parte del federalismo para el fortalecimiento del Estado y la autonomía de las entidades federativas, las cuales exigieron tener leyes y constituciones propias sin la constante intervención de la federación en sus intereses políticos y constitucionales.

Una de las figuras representativas que detentaron el poder en México con el sistema de gobierno federal fue el prefecto. El funcionario operó como vínculo de comunicación y gobernabilidad entre el gobernador y el subprefecto, por lo que, en el caso del Estado de México, actuó como intermediario, agente y gestor de la administración pública regional al encargarse exclusivamente del gobierno distrital. El nombre de jefe político emanó de la Constitución de Cádiz, por primera vez en 1812, al desaparecer la figura del virrey y la Nueva España. Con la fecha anterior el jefe político funcionó como gobernador de provincia, por lo tanto es importante no confundir este funcionario con lo que posteriormente en 1824 se denominó prefecto ya que no simbolizó lo mismo en funciones, atribuciones y jurisdicciones ni en lo que se refiere a la extensión del territorio gobernado.

En 1812, el jefe político introdujo una nueva delimitación de jurisdicciones anteriormente concedidas al virrey y a la audiencia pero, al desaparecer estas instituciones, se creó esa nueva figura. Tales cambios se debieron a las reformas borbónicas, con la continuación de la Constitución de Cádiz, y establecieron un régimen político-administrativo de naturaleza racional y jerarquía eficaz, homo-

géneo y que mantuviera bajo control a las provincias bajo el dominio de la Corona. Lo más notorio fue principalmente lo que respecta a la vigilancia ejercida sobre los ayuntamientos, quehacer que la Constitución encargó tanto a los jefes políticos superiores como a las diputaciones provinciales.

Desde 1824, con la Ley Orgánica Provisional para el Gobierno Interior del Estado de México, el prefecto fungió como una figura política intermedia de relevancia política dentro de la jerarquización del poder y administración pública en esta entidad federativa. Posteriormente a la reforma constitucional de 1861, hubo transformaciones en la estructura de las jefaturas políticas, pero siempre, ya fuera prefecto o jefe político, tuvo como característica principal ser un actor político intermediario entre el gobernador y las municipalidades. Sin embargo, otro cambio se dio en las facultades y atribuciones del jefe político, a través del periodo de su intersección política percibidos ya en la ley de 1868, debido a que se trató de una disposición estatal más reglamentada y ordenada que las anteriores legislaciones (1824 y 1852).

La ley de 1868 tenía una sección exclusiva de guardia nacional y rural, pero no fue representativa de esta fecha, pues desde 1824 con el establecimiento del federalismo en México, los gobernadores encargaron a los prefectos el contribuir con el contingente fiscal y de sangre para los gastos de la federación. Los ramos que aumentaron en 1868 con respecto a las leyes anteriores fueron: administración de justicia, instrucción y beneficencia pública, asuntos municipales, hacienda pública y, por primera vez en teoría, guardia nacional y rural, lo que en la práctica se venía efectuando anteriormente. Por lo que se aprecia, desde su instauración hasta 1868, los prefectos acumularon un poder absoluto que trajo como consecuencia un gobierno ejercido exclusivamente por jefes políticos, lo que perjudicó a todas las esferas sociales, ya que no se permitían la libertad y la autonomía de los municipios. Por eso, con la Constitución de 1917, la figura de los jefes políticos fue abolida, a causa también de los abusos cometidos en el gobierno de Porfirio Díaz, cuando se registró una manipulación del poder a conveniencia del mandatario.

No olvidemos que el prefecto y subprefectos fueron figuras políticas importantes en su condición de representantes del gobernador en diversas ocasiones, entre 1824 a 1861, debido a los innumerables problemas sociales y políticos que se presentaron en el Estado de México durante su desmembramiento y confor-

mación territorial, a lo cual se sumaron la inestabilidad política y las constantes guerras que enfrentó la nación.

En lo que respecta a una de las múltiples funciones del prefecto y posteriormente jefe político en la administración local del Estado de México, se singulariza la de tener que conformar el contingente de sangre, debido a que no sólo las leyes, órdenes ni decretos para su formación derivaron de la federación, sino también del congreso estatal, razón por la cual el gobernador exigió al prefecto el número correspondiente de hombres reclutados, dependiendo de su distrito. No obstante, la federación exigió llenar los reemplazos por medio de dos métodos: leva o sorteo, pero jamás de voluntarios. El método de leva fue visto por algunas autoridades políticas como perjudicial dentro del desarrollo de la economía, a causa de las afectaciones provocadas en la agricultura, la ganadería y entre los artesanos. Pese a sus defectos, este sistema de reclutamiento se aplicó, al igual que el sorteo, sin importar que su nocivo efecto entre sectores productivos de la sociedad.

Por las atribuciones, facultades y jurisdicciones otorgadas por la federación y el gobierno de la entidad, el jefe político fue, es y será una figura política trascendental dentro del sistema político mexicano. El estudio de este actor intermediario es importante debido a su injerencia en el control de poder y administración pública regional.

Las transformaciones del sistema político imperante pretendieron dejar a un lado el rezago colonial que dañó la estructura social al establecer privilegios. Para entender este proceso es indispensable conocer el funcionamiento del jefe político, cuyo papel fue imprescindible en la estructura política en todo el siglo XIX y parte del XX, pues su administración aglutinó ramos políticos, económicos y sociales.

Archivos

AHEM (Archivo Histórico del Estado de México)

AHCCJT-SCJN (Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica de Toluca Suprema Corte de Justicia de la Nación)

Leyes

Colección de decretos, *Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del 6 de agosto de 1824*, Tomo I, Toluca, Imprenta de J. Quijano, 1824, facsimilar digital. Colección de decretos del Congreso del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, UAEM, El Colegio Mexiquense, s/a. (CDs).

“Ley reglamentaria de las atribuciones de los prefectos y subprefectos, 1852” en Colección de decretos del segundo congreso constitucional del Estado Libre y Soberano de México, que funcionó en la segunda época de la federación, en el bienio corrido de 2 de marzo de 1851, a igual fecha de 1853. Contienen también por apéndice, la Constitución del Estado, con la inserción intercalada en el resto, en sus respectivos lugares, y el Reglamento interior del Tribunal Superior de Justicia. Tomo V/Toluca 1868. Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez. págs. 122-136. *Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005*.

“Ley orgánica para el gobierno y administración interior de los distritos políticos del Estado” en Colección de decretos expedidos por los congresos constituyente y constitucional y por el ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, en la época corrida de Mayo de 1861 a octubre de 1868. Tomo VI/Toluca. Tip. del Instituto Literario, dirigida por Pedro Martínez, 1868, págs. 177-194. *Compilación de decretos del Estado de México 1824-2005*.

Bibliografía

Barragán, José (1987), *Proceso de discusión de la segunda ley de amparo de 1869*, México, UNAM.

_____, (1980), “Ley orgánica del Artículo 101 Constitucional de 1861. Primera ley de amparo de 1861” en *Responsabilidad y amparo en la constitución de 1857*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 11-83.

Colin, Mario (1974), *Constituciones del Estado de México 1827, 1861, 1870 y 1917*, Toluca, GEM (Biblioteca Enciclopédica del Estado de México N° 37).

Delgado Aguilar, Francisco Javier (2004), “Orígenes e instalación del sistema de jefaturas políticas en México, 1786-1824”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 28, julio-septiembre, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, pp.5-29.

- Falcón, Romana (2007), “Indígenas y justicia durante la era juarista. El costo social de la ‘contribución de sangre’ en el Estado de México”, en Antonio Escobar (coord.), *Los pueblos indios en los tiempos de Benito Juárez*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca-UAM, pp. 123-150.
- _____, (1992), “Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso del poder en el Estado de México”, en *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington, Del., Scholarly Resources, pp. 243-273.
- _____, (1998), “Los jefes políticos: eslabones del poder” en *Historia General del Estado de México. República Restaurada y Porfiriato*, Vol. V, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 99-121.
- Lloyd Mecham, I. (1986), “El jefe político en México”, en *Secuencia: Revista Americana de ciencias sociales*, , núm. 4, enero-abril, México, Mora, pp. 143-162.
- McGowan, Gerald (1996), “Las prefecturas: una historia para el futuro” en Elvia Montes de Oca y María del Pilar Iracheta Cenecorta (coord.), *Estado de México: tras la huella de su historia*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, pp. 117-135.
- Mijangos Díaz, Eduardo (2008), *La Dictadura Enana. Las prefecturas del porfiriato en Michoacán*, Morelia, Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Naime Libián, Alexander (1993), *La administración pública en el Estado de México 1824-1993*, Toluca, Imagen-UAEM.
- Salinas Sandoval, María del Carmen (1996), *Política y Sociedad en los Municipios del Estado de México 1825 a 1880*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.

Recibido: 27/09/2011

Dictaminado: 24/01/2012