

12 01062



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Facultad de Filosofía y Letras  
División de Estudios de Posgrado**

**EL SISTEMA DE PREFECTURAS EN  
MICHOACÁN ADMINISTRACIÓN Y CONTROL  
POLÍTICO REGIONAL**

**T E S I S**

Que Para Optar por el Grado de:  
**MAESTRO EN HISTORIA DE MÉXICO**

Presenta:  
**EDUARDO NOMELÍ MIJANGOS DÍAZ**

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



Director de Tesis:  
**MAESTRA. GLORIA VILLEGAS MORENO**

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
SERVICIOS ESCOLARES

MÉXICO, D.F., AÑO 2000.

281218



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

### EL SISTEMA DE PREFECTURAS EN MICHOACÁN ADMINISTRACIÓN Y CONTROL POLÍTICO REGIONAL

AGRADECIMIENTOS	1
INTRODUCCIÓN	2
<b>CAPITULO I</b>	
<b>LA PRESENCIA DE LOS JEFES POLÍTICOS EN MÉXICO</b>	
El estado de la cuestión.....	10
Los jefes políticos en el marco del análisis académico.....	16
Aproximaciones regionales.....	18
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL DE LA LEGISLACIÓN HISPANA A LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO</b>	
Administración local.....	36
La administración local y el pasado monárquico.....	37
El gobierno provincial hispano.....	41
La Constitución de Cádiz de 1812.....	43
Los primeros tropiezos.....	48
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LOS ORDENAMIENTOS INSTITUCIONALES. LAS BASES LEGISLATIVAS</b>	
Los prefectos y los jefes políticos en México independiente.....	55
La institucionalización de los <i>prefectos</i> en Michoacán.....	60
a) El decreto de 1825.....	62
b) La Ley Orgánica de 1861.....	70
c) La Ley Orgánica de 1868.....	73
d) La Ley Orgánica de 1901.....	77
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>USO Y ABUSO DE AUTORIDAD</b>	
La conformación territorial.....	85
La legislación territorial de Michoacán.....	88
Los límites estatales.....	92
Visitación e informes.....	102
Autoridad y ejercicio.....	107
Los ayuntamientos.....	112
Acumulación de funciones.....	115
Abuso de autoridad.....	119

## CAPITULO V

### LOS IMPULSOS DEMOCRÁTICOS

El Círculo Democrático.....	130
El clientelismo político.....	135
La impugnación pública.....	142
La libertad municipal.....	150
La supresión de prefecturas.....	154

### CONSIDERACIONES

FINALES.....	160
--------------	-----

### APENDICE

Ley Orgánica sobre gobierno económico político del Estado de Michoacán de Ocampo.....	168
--	-----

FUENTES.....	177
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	178
-------------------	-----

## AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de la presente investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de distintas personas e instituciones. Brevemente deseo externar un profundo agradecimiento a mi directora de tesis, la Mtra. Gloria Villegas Moreno, por su valioso respaldo académico. A los doctores Mario Ramírez Rancaño, Sonia Corcuera de Mancera y Beatriz Urías, por las orientaciones recibidas en sus respectivos seminarios en el posgrado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Asimismo, a Marisa Pérez Domínguez y Adriana Pineda Soto, por su amistad y compañerismo. A los miembros del Departamento de Historia de Michoacán del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana, especialmente a Gerardo Sánchez Díaz, por sus inestimables sugerencias y opiniones en torno al tema.

Mi gratitud a Jesús Guzmán Urióstegui, Jorge J. Mijangos y Alma Delia Lázaro, personas que directa o indirectamente se involucraron en la investigación, ésta última por su meritorio trabajo de captura y corrección de textos.

El respaldo institucional para la realización de este proyecto lo recibí de varias dependencias, entre ellas –por supuesto- del Instituto de Investigaciones Históricas y la Coordinación de la Investigación Científica de la Universidad Michoacana. También, las becas que me fueron otorgadas por la Dirección General de Intercambio Académico de la UNAM y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, contribuyeron a hacerlo posible.

Finalmente agradezco y dedico la tesis a Lulú y mis pequeños Eduardo y Fernanda, con quienes me disculpo por el tiempo que les tomé prestado para destinarlo a este trabajo.

## INTRODUCCIÓN

La decisión de estudiar el sistema de prefecturas en Michoacán surgió a partir de diversos seminarios que cursé en la maestría en Historia de México que imparte la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. El interés particular por abordar el análisis de la Revolución Mexicana, la cultura política y la evolución de la legislación decimonónica, fueron integrando las expectativas de la presente investigación. Ciertamente, había múltiples inquietudes en torno a un difuso “aparato” de gobierno intermedio que, instituido con el proceso mismo de la formación del Estado, había pervivido en las difíciles circunstancias del siglo XIX hasta adquirir un verdadero fortalecimiento durante el México porfiriano.

La revisión de los trabajos sobre el tema, principalmente los estudios elaborados por Romana Falcón y Lloyd Meham, así como otras investigaciones publicadas en revistas especializadas y capítulos de libros, mostraban que, no obstante el valor que entrañan los estudios de caso, aún quedaban pendientes diversas interrogantes. ¿Quiénes eran los jefes políticos? ¿Cómo había surgido este cargo y qué transformaciones había sufrido? ¿Qué papel jugaban en el modelo porfiriano de centralización política?

Se fue perfilando así la necesidad de comprender el sistema prefectoral en su conjunto, para distinguir después sus peculiaridades regionales, sobre todo, porque las funciones de las jefaturas políticas se establecieron en el ámbito del régimen interno de los estados.

Las investigaciones que he realizado sobre la historia contemporánea de Michoacán y particularmente sobre el proceso de la Revolución Mexicana, me condujeron a valorar las estructuras políticas del Porfiriato. En especial, atrajo mi atención el aparato de gobierno regional – las jefaturas políticas - pues era necesario valorar las condiciones en que el control político se estableció al interior del estado. Así, en un primer momento consideré que debía circunscribirme al periodo porfirista de gobierno de Aristeo Mercado en

Michoacán (1891-1911). Sin embargo, la complejidad del tema hizo indispensable indagar los orígenes institucionales y las bases jurídicas del sistema de prefecturas en Michoacán. De esta manera, la primera revisión de fuentes documentales señaló claramente la pertinencia de remontar el estudio hacia 1825, año en el que se conformaron oficialmente las estructuras político-administrativas estatales.

Tomando en cuenta el enfoque propuesto, realicé una cuidadosa revisión de la historiografía mexicanista del siglo XIX, que recientemente se ha empeñado en valorar las tendencias políticas que encaminaron al México independiente a constituirse como república, sustentados en la tesis de que el federalismo era el modelo político idóneo para edificar el nuevo Estado liberal mexicano. En estas investigaciones, además de rescatarse los elementos doctrinarios como aquellos propios del liberalismo, se profundiza en la política popular, los impulsos y demandas regionales, así como en el complejo proceso de conformación territorial. Asimismo, un importante conjunto de investigaciones ha valorado la diversidad político social que parecía contradecir los programas liberales o conservadores de gobierno, argumentando la unidad, igualdad y los criterios de identidad nacional. Desde diferentes perspectivas, han contribuido a lo anterior los estudios de Nettie Lee Benson, Jaime E. Rodríguez, Michael Costeloe, Torcuato Di Tella, Brian Hamnet, Virginia Guedea, Manuel Ferrer, etc.

En los estudios históricos del México decimonónico es incuestionable la presencia -aunque a veces soslayada- de poderes regionales periféricos, considerados comúnmente como cacicazgos o élites locales, enfrentados a las políticas centralizadoras y defendiendo a menudo una noción particular de "autonomía". Estas manifestaciones separatistas y/o federalistas (respecto al pacto federal o al interior de las propias entidades), así como la existencia de unidades territoriales y grupos de poder locales, han sido considerados recientemente como parte importante en la conformación geopolítica de nuestro país.

Las aproximaciones regionales han permitido valorar el problema con nuevos enfoques. En principio el aspecto de la territorialidad: las regiones periféricas o alejadas del centro eran más sensibles a demandar concesiones políticas, a veces con posturas fuertemente radicales y proclives a la violencia. Un segundo aspecto atañe a los equilibrios

del poder nacional, en tanto diversas facciones intentaron prevalecer o subsistir, integradas en proyectos políticos, o estableciendo verdaderos cacicazgos regionales ante los cuales el gobierno debía otorgar prerrogativas.

El contexto de los equilibrios del poder resultaba por demás vulnerable: múltiples intereses locales, y conflictos de soberanía, así como posturas autonomistas de algunas regiones (incluso Estados de la federación), limitaban el desarrollo del Estado mexicano. No fue sino hasta el triunfo de la República que aconteció un paulatino proceso de consolidación, auspiciado por el gobierno liberal juarista. Así, la política de sometimiento y/o de subordinación de los poderes regionales quedó expuesta y se desarrolló en definitiva durante el régimen de Porfirio Díaz, quien desarrolló una estrategia de intermediación más eficaz.

La exitosa política de coaliciones que Díaz promovió, además de los aparatos de coerción organizados y las prácticas de control sobre los otros poderes instituidos (los poderes de los estados, el poder legislativo y judicial federales), constituyeron elementos nodales para instrumentar un “Estado fuerte”, un poder presidencial a ultranza, y un proyecto hegemónico de “modernización” de las estructuras nacionales.<sup>1</sup>

El “modelo” liberal del Estado centralizado, del cual se nutrió la organización jurídico política del gobierno mexicano luego de obtener su independencia, tuvo dos experiencias de despliegue administrativo en Europa: el sistema prefectoral francés impuesto por Napoleón Bonaparte en 1800, como un cuerpo de funcionarios “imperiales” en cada uno de los departamentos creados por la nueva legislación; y el sistema de jefaturas políticas español, establecido a partir de las cortes de Cádiz en 1812 que, aunque de efímera existencia, fue un instrumento de centralización destinado a garantizar el control político-administrativo de las provincias peninsulares y de ultramar.

En 1824, los legisladores nacionales lograron compaginar dos elementos cuasi antagónicos en derecho: el diseño “reciclado” de una estructura administrativa basada en

---

<sup>1</sup> Una “modernización” estructural que sin embargo tuvo efectos regresivos a partir de las crisis políticas y sociales que ocasionó este proceso de modernización. Al respecto: Hans Werner Tobler. *La Revolución Mexicana. Transformación Social y Cambio Político, 1876-1940*. México. Alianza Editorial, 1994. En especial “Modernización y crisis: condiciones estructurales de la Revolución Mexicana”, pp. 35-45.

“Prefecturas” o “Jefaturas Políticas”,<sup>2</sup> que en principio respondía a una imagen de Estado centralizado; y la noción federalista que otorgara personalidad política a ciertos regionalismos, brindando unidad e igualdad de derechos a los estados “libres” y “soberanos” –no autónomos- integrados en la federación. La prefiguración de un Estado federado parecía contradecir entonces la efectividad de un aparato de gobierno originalmente centralizado. La variante “racional” de este problema fue la delegación formal a los ejecutivos estatales de implantar y controlar dicho sistema. En lo sucesivo, los Estados que adoptaron el modelo prefectoral de administración fueron los encargados de su propia reglamentación y formulación de facultades.

La operatividad de este aparato distrital de gobierno, con sus características específicas, representa un peculiar intento por conformar los instrumentos políticos de un Estado en búsqueda de integración y desarrollo. Estas circunstancias son las que ameritan analizarse.

Por su parte, el paradigma estatalista, integrado en la perspectiva del Estado liberal del siglo XIX en Occidente, ha sido igualmente revalorado en ciertos aspectos. Como bien se dice, en razón de su fortalecimiento y de su modernización, el Estado persiguió la integración territorial como premisa condicional, implantando un fuerte control político y suprimiendo tendencias separatistas o autonomistas. El desarrollo del cuerpo administrativo también se forjó en torno a los objetivos oficiales. La “descentralización” administrativa se diseñó sobre un esquema de funcionarios capaces de garantizar el orden social, el control y la autoridad políticas, a partir de ciertas prerrogativas y de instrumentos de coerción.

El problema de la relación entre centralización política y descentralización administrativa fue resuelto en su momento por la teoría política liberal, fundando una compatibilidad natural, un sistema de consecuciones: la centralización en la esfera de lo político, lo oficial, las decisiones “reales” de gobierno; la descentralización en la esfera de lo administrativo, de la distribución “necesaria” de funciones. La proyección aspiraba a mantener un equilibrio político con base en dos niveles de acción del poder: lo político

---

<sup>2</sup> Prefectos o Jefes Políticos resultan sinónimos en nuestro trabajo, a pesar de que -como se verá en su momento- las legislaturas estatales variaban sus denominaciones; las jefaturas políticas parecían predominar sobre las prefecturas. Invariablemente, en Michoacán se instrumentaron como “prefectos” de distrito.

evocaba las prácticas legislativas, representación explícita del poder; y la administración como sistema de organización, estructura subordinada al poder de Estado —lo político— como un cuerpo puramente instrumental, dependiente de las decisiones centrales de gobierno.<sup>3</sup>

Paralelamente y de manera más o menos evidente, hubo una separación implícita de dos esferas de la vida social: la del Estado: “dominio de racionalidad”, y la de la sociedad civil: “dominio de anarquías”. De forma que la concepción liberal de un Estado centralizado quedó de manifiesto como una forma de dominio racionalizado, un Estado jerarquizado y “moderno” en tanto se constituye como organismo rector y moderador de los intereses sociales, razón por la cual acude —como estrategia— a lazos de patrocinios y prácticas clientelares que si bien no eran nuevas sí eran formas efectivas de presencia política.

Esta perspectiva, sin embargo, debe tener sentido en la medida que certifiquemos la idea de que el sistema de prefecturas fue un verdadero mecanismo de control político regional, implementado por el Estado mexicano republicano y perfeccionado por el régimen porfirista a partir de una “moderna” concepción burocrática. Se traduce en efecto como un cuerpo de agentes políticos distritales investidos de amplias facultades tutelares y compulsivas, garantes del orden público en el más diluido espacio territorial y, por todo ello, órgano jerarquizado de intermediación entre el gobierno porfiriano —incluyendo sus representantes estatales— y la sociedad civil. Punto de equilibrio entre la jerarquía política centralizada y una sociedad provincial “regionalizada”.

Caracterizados como “válvulas de escape” (término aplicado por Romana Falcón), capaces de regular las tensiones sociales, producto de su ejercicio discrecional de facultades, los prefectos o jefes políticos incubaron después de todo un profundo resentimiento popular que fue a la vez causa y consecuencia de la Revolución Mexicana. Así pues, en la búsqueda de los “desequilibrios” estructurales del régimen porfiriano se evidencian coyunturalmente dos cosas: la naturaleza política del régimen porfiriano en

---

<sup>3</sup> Al respecto un excelente análisis de introducción en la obra de Antonio M. Hespanha. *Visperas del Leviatán Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*. Madrid, Taurus, 1989, pp. 19-54.

decadencia; y los impulsos contenidos de justicia social proyectados violentamente a partir de 1910.

En este sentido se ubica el problema del “reparto” del poder, es decir, el otorgamiento de facultades que convierten al prefecto en representante “real” del poder político estatal. Esta distribución jerárquica del poder *de jure* nos remite a cuestionar la dependencia formal del jefe político hacia el gobierno que representa (compromisos de lealtad), frente a condiciones que *de facto* intervenían, esto es, que conscientes del poder acumulado construyeran una red de compromisos clientelares al margen o en combinación con su carácter de delegados de gobierno. Dado el principio de acumulación de funciones – sobre todo discrecionales- y de la facultad para nombrar subordinados (empleados de la prefectura, subprefectos, jefes de tenencia o de policía, etc.), nada impediría que los prefectos conformaran y participaran creando intereses políticos locales, incluso económicos, ampliando su influencia de “control” a otros ámbitos sociales más allá de los puramente formales.

Estas circunstancias aplicadas a casos específicos sugieren la hipótesis de que, más que instrumentos de centralización política, los prefectos podrían convertirse en potenciales “obstáculos” a dicho proceso de centralización. La inversión de la perspectiva prevaleciente –los jefes políticos como órganos dependientes del poder político porfiriano- podría despejar ciertas interrogantes sobre el reclutamiento y la participación de los liderazgos locales en el desarrollo temprano de la Revolución Mexicana.

Finalmente, la presente investigación ha sido estructurada en cinco capítulos, siendo el primero de ellos un balance historiográfico acerca del problema en cuestión: los jefes políticos. El capítulo siguiente constituye una valoración en torno a los orígenes institucionales de los “jefes políticos”, hasta su integración en el aparato de gobierno mexicano, después de lograr su independencia política de España. La evolución del régimen de prefecturas en Michoacán -capítulo tercero- tiene un seguimiento histórico basado en la legislación estatal, con objeto de establecer los marcos jurídicos que legitimaron el ejercicio de los prefectos. Los dos capítulos finales dan cuenta del amplio

margen de discrecionalidad en las facultades desempeñadas por los prefectos de distrito para el control político local; situación que además provocó el resentimiento popular compaginado al reclamo de ciertos grupos que en la víspera de la Revolución Mexicana demandaban la abolición del régimen de jefaturas, en aras de fortalecer el "municipio libre".

## **CAPITULO I**

# **LA PRESENCIA DE LOS JEFES POLÍTICOS EN MÉXICO**

## El estado de la cuestión

Durante los últimos años, uno de los temas que más ha llamado la atención de historiadores nacionales y extranjeros es el de la conformación del Estado mexicano. Tanto su proceso de estructuración, luego del movimiento emancipador, como el surgimiento de la conciencia nacional han merecido diversas investigaciones en México y Europa. La definición geopolítica del país; la implantación del sistema federalista, ligado a la evolución del constitucionalismo mexicano y el desarrollo del régimen municipal en las entidades federadas de la república, han sido expuestas en obras individuales y colectivas.<sup>1</sup> Varias de ellas basadas en enfoques regionales han realizado importantes contribuciones. Sin embargo, y no obstante que en todas estas se alude continuamente al aparato administrativo, son escasos los estudios que abordan el despliegue de la maquinaria administrativa estatal a lo largo del territorio nacional y cómo a partir de una “moderna” concepción burocrática se articularon las redes de dominio y control político.

Sin duda, en las investigaciones que se han abocado al análisis de las acras disputas entre liberales y conservadores, o los que han valorado el liberalismo mexicano como objeto de estudio,<sup>2</sup> igual que aquellos dedicados a los episodios separatistas y los pronunciamientos federalistas y centralistas en las regiones, insinúan la significación que tuvieron durante el transcurso del siglo XIX las realidades políticas “no-estatales”, asunto que ha cobrado

---

<sup>1</sup> Véase al respecto algunos de los ensayos historiográficos más o menos recientes: Josefina Z. Vázquez. “Los años olvidados”. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 5, N° 2, summer 1989, pp. 313-326; Hira de Gortari Rabiela. “Nuevas perspectivas para el estudio de la Independencia de México y la Constitución de la nueva nación”, *Universidad de México*, N° 488, septiembre de 1991, pp. 29-36; Enrique Florescano. “La reinterpretación del siglo XIX”. *El nuevo pasado mexicano*. México, Cal y Arena, 1991, pp. 47-68; Timothy E. Anna. “Demystifying Early Nineteenth-Century Mexico”. *Mexican Studies /Estudios Mexicanos*, Vol. 9, N° 1, winter 1993, pp. 119-137.

<sup>2</sup> Véase: Henry C. Schmidt. “Toward Innerscape of Mexican Historiography: Liberalism and the History of Ideas”. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 7, N° 1, winter 1991, pp. 143-165; además de dos importantes obras colectivas de investigadores sobre el siglo XIX mexicano: Antonio Annino y Raymond Buve (Coords.) *El liberalismo en México* (Cuadernos de Historia Latinoamericana), Münster-Hamburg, AHILA, 1993. 185 pp; Enrique Montalvo Ortega (Coord.) *El águila bifronte. Poder y Liberalismo en México*. México, INAH, 1995, 277 pp.

importancia a la luz del avance de la historiografía regional.<sup>3</sup> Actualmente, aún subsisten preguntas que demandan respuestas: ¿Cómo se produjo el esparcimiento del dominio jerárquico de los gobiernos mexicanos en sus espacios territoriales? ¿Quiénes fueron sus agentes y cuáles sus funciones?

El tratamiento analítico de las prácticas políticas convencionales del siglo XIX, el desarrollo de la legislación electoral, de los códigos ordenadores que normaron la vida civil de los mexicanos, de los instrumentos del poder y los mecanismos impuestos para someter facciones y caciques locales, etc. Son todos elementos que devienen en una mejor comprensión del origen del sistema político mexicano contemporáneo. Uno de esos engranes fue el sistema de *prefecturas* o de *jefaturas políticas*.

Considerados en la Constitución gaditana de 1812, la existencia de los jefes políticos se registró en México a partir de 1824 y prevaleció -con ciertas variantes en distintos Estados de la República- hasta la Constitución de 1917.<sup>4</sup> Algunas de las primeras constituciones estatales y sus respectivas leyes orgánicas de división territorial y de gobierno económico político, que promulgaron para su régimen político-administrativo interno, consagraron la figura jurídica de las jefaturas políticas como organismos dependientes del poder ejecutivo, base de la administración pública y garante del nuevo orden político republicano.

---

<sup>3</sup> Un ensayo esencial para la presente investigación es el de Beatriz Urías Horcasitas. "Estado y realidades políticas 'no estatales'. El caso de México independiente visto por la historiografía política contemporánea". *Historia y Grafía*, Universidad Iberoamericana, N° 9, 1997, pp. 193-218.

<sup>4</sup> La implantación de los jefes políticos en la Nueva España tiene su origen a partir de 1812. La Constitución de Cádiz en su título VI *Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos*, capítulo II *Del Gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales*, artículo 324 establecía: "El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas". Dos decretos expedidos por las cortes de Cádiz otorgaron formalidad al establecimiento de los jefes políticos, éstos fueron: el decreto del 6 de enero de 1813 "Sobre las facultades y responsabilidades de los generales en jefe de los ejércitos nacionales, creación de intendencias en los mismos y nombramiento de jefes políticos en cada provincia de su distrito", y el de 23 de junio "Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias". En Nueva España se conformaron seis diputaciones provinciales, popularmente electas y presididas por el jefe político, nombrado a su vez por la Corona. En 1820 las cortes permitieron la creación de otra diputación provincial con sede en Valladolid, la cual quedó constituida de hecho en febrero de 1822. Al respecto véase Nettie Lee Benson. *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*. México, El Colegio de México, 1955 (2ª ed. 1994), 315 pp.

El régimen de prefecturas acusó diversas modalidades, no sólo por los inevitables matices suscitados por las diversas lecturas que de el sistema hicieron los primeros legisladores del México independiente, sino porque el establecimiento de las jefaturas bajo el sistema republicano nació con una dificultad original: hacer compatible un sistema federado que intentaba emular el modelo estadounidense, y un sistema prefectoral a la manera del concebido en los modelos francés y español, que se sustentaron en el principio del ejercicio centralizado del gobierno. En términos generales, las leyes de división territorial y las ordenanzas para el gobierno económico-político, expedidas por las legislaturas estatales, fueron similares en esta materia, dotando a los jefes políticos de amplios poderes tutelares y compulsivos, de tal manera que cumplieran con el objetivo de ser uno de los ejes en torno a los cuales se integrara -paulatinamente- el nuevo Estado mexicano.

\* \* \*

El periodo histórico conocido como Porfiriato parece representar una especie de “época de oro” de los jefes políticos. Identificados como brazos ejecutores de un sistema autoritario, los jefes políticos fueron para algunos, piezas claves en la implantación de la “paz” y el “orden” característicos de la época porfiriana. De hecho, más de uno llegó a atribuir a Porfirio Díaz la creación del régimen de jefaturas. Hacia 1891, durante los años más consistentes de la dictadura del progreso, el escritor Lázaro Pavía publicó en dos tomos su obra *Ligeros apuntes biográficos de los jefes políticos de los partidos en los Estados de la República Mexicana*.<sup>5</sup> En ella resaltaba los datos biográficos sobresalientes de 114 prefectos y jefes políticos, aproximadamente una tercera parte de los jefes políticos en ejercicio en aquel momento. El autor no explicó el criterio de su elección ni sus fuentes de información. Según parece no eran tampoco los prefectos más representativos de sus entidades. La obra de Pavía -no obstante- contiene valiosa información sobre los personajes en quienes recaía el peso de la administración pública regional. Era significativo el hecho que casi la mitad de los

---

<sup>5</sup> Pavía, Lázaro. *Ligeros apuntes biográficos de los jefes políticos de los partidos en los Estados de la República Mexicana*. México, Tip. y Lit., de Joaquín Guerra y Valle, 1891, 2 tomos.

jefes políticos mencionados por Pavía servían en el ejército, desde el grado de alférez hasta el de general; pocos eran profesionistas aunque la mayoría poseía un grado regular de instrucción. En términos generales, Pavía afirmaba laudatoriamente que los jefes políticos eran el instrumento de modernización, las “ruedas motrices” de la maquinaria administrativa porfirista que marchaba inexorable por el camino del progreso.

La presencia de antaño “indispensable” del jefe político en las jerarquías político-administrativas del sistema mexicano fue cambiando gradualmente a partir de una nueva sensibilidad pública, evidente en ciertas tendencias de la prensa independiente y en la paulatina actitud gremial de asociaciones provinciales. En efecto, a partir de 1900 el periódico magonista *Regeneración*, emprendió una campaña sistemática contra los jefes políticos. *Regeneración* develó prácticas de corrupción y abuso de autoridad cometidas por miembros locales de la administración porfirista, especialmente relacionados con arbitrariedades de los jefes políticos.<sup>6</sup> Otros periódicos locales emularon el periodismo radical de denuncia. A veces irónicamente, a veces frontalmente denunciaban el ejercicio de autoridades locales y estatales cuyos excesos padecía la población.

Años después, el periódico católico *El País* -en su momento el de mayor divulgación en México- emprendió una campaña de crítica severa contra los funcionarios menores del sistema político porfirista, cuya dimensión caciquil encarnaba en la figura de los jefes políticos.<sup>7</sup>

Las demandas de abolición del sistema prefectoral en México cobraron forma a partir de 1901 cuando la convención de clubes liberales en San Luis Potosí; en 1906, el Programa del Partido Liberal Mexicano proponía la supresión de prefecturas en su artículo 45; posteriormente, hacia 1909, cuando el problema de la sucesión presidencial y la fundación de partidos políticos; varios de ellos contemplaron en sus programas la iniciativa de suprimir

---

<sup>6</sup> Un sinnúmero de denuncias contra ilícitos y excesos por parte de autoridades civiles -jueces, presidentes municipales, y principalmente prefectos y jefes políticos- se perciben en las páginas de *Regeneración*. Los jefes políticos de Oaxaca y Puebla constantemente eran denunciados por su arbitrariedad y abuso de poder. Al respecto el capítulo V “Los impulsos democráticos”.

<sup>7</sup> La campaña de descrédito de los jefes políticos parece incrementarse en las páginas de *El País* a partir de 1909; al efecto se integró una sección titulada “Efemérides del cacicazgo”, en la que corresponsales de diversos estados enviaban sus comunicaciones al respecto.

el sistema de jefaturas políticas y de dotar de mayor autonomía a los municipios. El Partido Democrático, el Partido Antirreeleccionista, algunos partidos de provincia y el propio Francisco I. Madero en su campaña política de 1909 argumentaron la necesidad de otorgar mayor representatividad al régimen municipal, cuya presencia quedaba subordinada a la autoridad y a los designios de los jefes políticos.

En vísperas del derrumbe de Porfirio Díaz quedaba patente la idea de que el envejecimiento del dictador era análogo a la caducidad de su sistema político, en razón de su inmovilidad, de sus prácticas de control y de la discrecionalidad de sus facultades delegadas a sus agentes regionales, específicamente y en particular, a los jefes políticos.

La condena del sistema de jefaturas políticas adquirió mayor relevancia a través de los juicios emitidos por John Kenneth Turner en *México Bárbaro* (1911).<sup>8</sup> Turner censuró las condiciones de subordinación civil ante las autoridades corruptas como el jefe político. Según él, el régimen de Díaz no era difícil de entender dado que el Poder Ejecutivo dominaba un esquema vertical de gobierno que *de facto* opacaba la existencia de los otros poderes.

La patética imagen del jefe político porfirista también fue expuesta en 1915, en plena Revolución Mexicana, por José R. del Castillo. Al respecto señalaba:

Un jefe político, en los tiempos porfirianos, tenía a su cargo la dirección política y administrativa del distrito, la vigilancia y dirección de los Ayuntamientos, la comandancia de las fuerzas de seguridad y de policía, el cuidado inmediato de todos los servicios públicos y municipales, los prisioneros, la beneficencia pública, la vigilancia de la recaudación del impuesto, la ejecución de todas las obras materiales del distrito, el fraude electoral en todas sus escalas, la tutoría de las autoridades del orden judicial, la confección de Ayuntamientos de los cuales quedaban responsables, las juntas patrióticas y celebración de las fiestas nacionales, la persecución del bandidaje, el catastro, la estadística, las observaciones meteorológicas, la conservación de los puentes, calzadas y caminos del distrito, la dirección de todo el chismerío local para asegurar su poder, la preparación y organización de los festejos locales para recibir y agradecer al señor gobernador en cada una de sus visitas, y... todo esto por \$150 o \$200 mensuales.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Turner, John Kenneth. *Barbarous Mexico*. Chicago, 1911, (México, Epoca, 1998, cap. VIII "Elementos represivos del régimen de Díaz").

<sup>9</sup> Del Castillo, José R. *Historia de la revolución social de México*. México, INAH, 1989, p. 156 (1ª edición, México, 1915).

Ante este amplio espectro de actividades, Del Castillo afirmaba con sarcasmo: "Un hombre que tenía tanto que hacer, que era útil para tan diversos cargos y que con tal cúmulo de facultades no abusaba, realmente era una maravilla". Sin embargo, el autor reconocía su importancia histórica al considerarlos elementos de reorganización nacional; según él: "... fueron útiles en una época de anarquía social en que el gobierno necesitó a la vez de la acción vigorosa de hombres de pocos escrúpulos, capaces de mantener el orden por la autoridad de la fuerza, e impedir así la disgregación de los elementos sociales".

Del Castillo tornaba a su realidad considerando que la revolución había modificado la presencia de jefes políticos arbitrarios, otrora identificados con el sello porfirista: "Cierto que esta situación ha cambiado en buena parte y que las prefecturas y jefaturas son ahora generalmente ocupadas por hombres de más cultura y de mayor moralidad de los que las ocuparon antaño..."<sup>10</sup>

No obstante, el autor se hacía eco de las demandas de restitución de facultades al municipio ante las exigencias de una naciente democracia: "... la autoridad que los jefes políticos representan debe distribuirse entre órganos más apropiados para ejercerla equitativamente, en consonancia con las necesidades de ésta época de paz y de trabajo, y con las exigencias de una nueva era de libertad política".<sup>11</sup>

Al término de 1914 el primer jefe Venustiano Carranza asumió las demandas que planteaban intelectuales como Del Castillo, que coincidían con la petición popular de resarcir viejos agravios. En diciembre de ese año, con las facultades que le delegaba la revolución, emitió el decreto de abolición del sistema de prefecturas en el territorio mexicano.

---

<sup>10</sup> *Idem.* Del Castillo reproducía los argumentos que en 1909 exponía el Partido Democrático.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 188.

## I. Los jefes políticos en el marco del análisis académico

El interés por el estudio de las estructuras de gobierno en México sobresale de la publicación de las obras clásicas de José Miranda (1952) y de Nettie Lee Benson (1955).<sup>12</sup> Miranda centró su atención en el sistema de gobierno provincial novohispano y las ideas políticas ilustradas que antecedieron los cambios político-constitucionales a principios del siglo XIX; Benson por su parte orientó su estudio a la institucionalización de la diputación provincial planteada en la Constitución de Cádiz de 1812. Benson destacó a la diputación provincial como un cuerpo colegiado de representación que, presidida por el “gefe político” constituyó la base del federalismo decimonónico mexicano.

El primer trabajo académico sobre la figura del jefe político en México se debe al investigador norteamericano Lloyd J. Mecham, quien en 1933 publicó un conocido ensayo sobre los jefes políticos del Porfiriato. El trabajo fue divulgado en español hasta 1986 y develó la importancia de un sistema de control político cuya presencia histórica había sido desdeñada hasta entonces.<sup>13</sup>

En efecto, Lloyd Mecham tuvo el mérito de considerar a los jefes políticos no sólo como ejemplos de corrupción, sino como sistema de gobierno, es decir, como partes integrales de una estructura de dominio político, por lo cual se remontó a los orígenes del sistema, encontrándolo en la constitución gaditana de 1812. En ella se consideró al jefe político como un delegado local dispuesto para el gobierno político de las provincias hispanas y de ultramar. Basado en obras de legislación, Mecham estableció ciertas líneas de continuidad entre jefes políticos porfirianos y la figura del intendente novohispano. En todo caso, en su concepto los jefes políticos no fungían como defensores de instituciones o

---

<sup>12</sup> Miranda, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte, 1521-1820*. México, UNAM, 1952; Nettie Lee Benson. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México, El Colegio de México, 1955. Más recientemente, Horst Pietschmann elaboró una excelente investigación sobre la estructura político administrativa novohispana. *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en la Nueva España*. México, FCE, 1996.

<sup>13</sup> Mecham J, Lloyd. “The Jefe Político in Mexico”. *The Southwestern Social Science Quarterly*. University of Texas Press, vol. XIII, N° 4, marzo 1933; traducido por José Ortiz Monasterio y publicado en *Secuencia*, Instituto Mora, N° 4, enero-abril, 1986, pp. 143-156.

garantes de libertades públicas; eran emisarios de un proyecto central de gobierno que requería como condición primordial la salvaguarda del orden público. Los jefes políticos fueron delegados del Poder Ejecutivo (estatal y nacional) y quedaron investidos de amplias facultades administrativas, gubernativas y judiciales. Mecham dio crédito a los testimonios de John Kenneth Turner en el sentido de considerar a los jefes políticos como organismos represores, instrumentos de una política de centralización porfiriana, “agentes de opresión” capaces de sostener el gobierno “despótico y absolutista” del dictador Díaz.

Recientemente, el historiador inglés Alan Knight compartió las apreciaciones de Mecham en su vasta obra sobre la Revolución Mexicana.<sup>14</sup> De sus fuentes, entre ellas testimonios de viajeros, Knight deduce invariablemente un profundo malestar popular hacia los jefes políticos, figuras centrales de un sistema de jerarquías regionales donde sus funciones representan una dualidad de prerrogativas: oficiales y privadas, y cuya actuación discrecional provocó muchas de las protestas revolucionarias.

Por el contrario, el reconocido historiador François-Xavier Guerra, asume una perspectiva de inicio diferente. En su caracterización del “Antiguo Régimen”, los jefes políticos adquieren la condición de “actores políticos”, base de un sistema de control ajustado a la política de contención porfiriana.<sup>15</sup> Según él, “Si el régimen de Díaz logró establecer la paz, lo debe en gran parte a estos hombres, que lograron más a menudo arbitrar los conflictos locales que resolverlos por la fuerza”. Guerra encontró que un importante número de funcionarios porfiristas, empezando por el propio Díaz, fueron alguna vez jefes políticos, lo cual constituye para él un importante indicio del significado de este cargo en el proceso de conformación de grupos o camarillas desde el ámbito estatal. En esa misma lógica, estima que quienes habiendo sido jefes políticos o subprefectos no lograron ascender a otras esferas políticas formaron un fermento de oposición al gobierno y en algunos casos terminaron por incorporarse a la revolución.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Knight, Alan. *La Revolución Mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*. México, Grijalbo, 1996, Vol. 1, pp. 43-50 (1ª edición en inglés 1986).

<sup>15</sup> Guerra, François-Xavier. *México: Del antiguo régimen a la revolución*. México, FCE, 1988, Vol. 1, pp. 122-125 (1ª edición en francés 1985).

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 124-125.

Como quiera, resulta evidente que las visiones generales sobre la Revolución mexicana no deben soslayar la importancia del aparato político porfiriano y los mecanismos que desarrolló a nivel regional, de tal manera que los jefes políticos representaron un elemento significativo, bien sea para explicar los factores de la estabilidad del régimen porfirista (Guerra), o para discernir una vertiente del malestar popular (Knight). Las investigaciones monográficas en torno al problema, no obstante su carácter fragmentario, esbozan un tema de gran complejidad.

## II. Aproximaciones regionales

En 1983 el historiador mexicano Ricardo Avila Palafox publicó un artículo en torno a los jefes políticos del Estado de México, en el que los consideró una “aberración del sistema político liberal”.<sup>17</sup> Algunos años después el propio autor reconoció que ese trabajo era “limitado y con muchos errores”. En una obra de investigación posterior, relativa al proceso revolucionario en el Estado de México, Avila Palafox señala que los jefes políticos mexiquenses poco tenían en común con el mito siniestro de los prefectos porfiristas: “Los materiales que nos aportan los archivos del Estado de México sobre los jefes políticos, no muestran personajes todopoderosos, representan más bien funcionarios políticos del Estado, con poder, cierto, pero restringidos a las directivas del gobernador”.<sup>18</sup> Para ello, afirma, influyó la cercanía de la capital del país que impedía la formación de núcleos de poder autónomos en sus regiones periféricas.

Según Avila Palafox, el gobernador José Vicente Villada, quien al igual que todos los funcionarios de alto nivel, debía su permanencia en el poder al compromiso de lealtad con el presidente Díaz, mantuvo un control efectivo sobre sus subordinados, en especial sobre los

---

<sup>17</sup> Avila Palafox, Ricardo. “Los jefes políticos: aberración del sistema político liberal. El caso del Estado de México”. *Boletín del Archivo General*. Toluca, N° 1., enero-julio de 1983, pp. 3-45.

<sup>18</sup> Avila Palafox, Ricardo. *¿Revolución en el Estado de México?* Mexico, Gobierno del Estado de México-INAH, 1988, p. 192.

jefes políticos a los que no acostumbraba dejar por mucho tiempo al mando de un distrito. Sostuvo además un eficiente servicio de vigilancia a través de visitantes, enviados por el propio gobernador. La constante movilidad de los funcionarios y la supervisión a la que parecen haber estado sometidos hicieron que su autoridad se encontrara: "sumamente limitada, pocas cosas podían hacer fuera del control del gobernador". A pesar de que el autor reconoce el frecuente exceso en ciertos actos de los jefes políticos, sus fuentes lo conducen a reconsiderar su carácter: "El papel de los jefes políticos en el Estado de México no fue el de los represores a ultranza, más bien eran la mano del gobernador en las distintas regiones del estado, una mano que prefería la mediación y la negociación, que la represión como método de gobierno; era el estilo que Villada había impuesto a sus funcionarios desde que llegó al poder".<sup>19</sup>

Los datos que Avila Palafox maneja le permiten identificar las razones de la estabilidad política que Villada mantuvo en el ejercicio de su gobierno, por 16 años y hasta su muerte, e inferir que el descontento popular moderado hacia las autoridades civiles explicaría el que los brotes de rebelión locales durante la revolución únicamente se produjeran en las regiones limítrofes del estado, donde la influencia del zapatismo era más evidente.<sup>20</sup>

Avila Palafox reafirmó tales consideraciones en un ensayo sobre el gobierno de José Vicente Villada en el Estado de México. En él destacó la obra "modernizadora" del "hombre fuerte" mexiquense, haciendo énfasis en el equilibrio político-social de su régimen (1889-1904) a partir de una extensa red de relaciones clientelísticas en la que los jefes políticos eran sujeto y objeto de un eficaz control político local; en este caso el autor parte de un modelo de "sociedad vertical, corporativa y de múltiples sociabilidades de antiguo régimen".<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 239.

<sup>21</sup> Avila Palafox, Ricardo. "Así se gobierna señores!: el gobierno de José Vicente Villada" en: Jaime E. Rodríguez O. (Ed.) *The Revolutionary Process in Mexico*. University of California, Irvine, 1990, pp. 15-31.

La información que ofrece el autor contradice el prejuicio que en mucho se nutrió de las notas periodísticas de *El País* y que ciertas fuentes académicas reprodujeron. En definitiva, los jefes políticos asemejan más bien a un cuerpo burocratizado de agentes locales donde sus tareas de “comisión” y su papel administrativo *de facto* los convertía en personajes dependientes de un ejecutivo fuerte. Según el autor, los niveles de enfrentamiento entre ayuntamientos y jefes políticos no parecen acontecer en el Estado de México, de tal suerte que los reclamos de autonomía municipal tampoco fueron comunes. Así, considera poco significativos los excesos en que ocasionalmente caían los jefes políticos y menos aún que hayan sido prácticas ordinarias. Avila Palafox argumenta que en todo caso, el “fraude” y las acciones de manipulación por parte de las autoridades en los comicios eran prácticas inherentes a los mismos procesos electorales en todo el país.

De esta manera, concluye que el jefe político mexicano no corresponde al viejo estereotipo, ni forma parte de sectores marginales proclives a los reclamos de autonomía, o al ejercicio discrecional del poder. Constitúan un cuerpo mediatizado de agentes dependientes del ejecutivo en el que sus facultades legítimas no se distanciaban sobremanera de las actividades propias de su ejercicio.<sup>22</sup>

Contrariamente a tales afirmaciones y a partir de otras fuentes documentales, Luz Elena Galván encuentra en el régimen de Villada un estado de tensión latente, producto de un alto grado de explotación que condujo a grupos campesinos a manifestaciones directas de protesta y rebelión;<sup>23</sup> de tal manera que no siempre fue la mediación y la negociación el

---

<sup>22</sup> Avila Palafox, Ricardo. “Clientelismo y manipulación de los jefes políticos”. en: Ricardo Avila Palafox, Carlos Martínez Assad, Jean Meyer (Coords.) *Las formas y las políticas del dominio agrario. Homenaje a François Chevalier*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992. pp. 215-231.

<sup>23</sup> La autora, en una somera introducción, argumenta un “gran descontento” en el Estado de México, que se agravaría a la llegada de Díaz al poder. Sostiene que existía un fuerte grado de explotación a las clases trabajadoras: “...tanto los obreros que trabajan las industrias, como los campesinos que prestaban sus servicios en el campo, vivían en una situación de explotación y miseria, la cual a veces repercutía en diversos movimientos populares de descontento” (pp. 26-28). La información documental proveniente del Archivo Porfirio Díaz corresponde a cinco meses del año 1892, por lo que las consideraciones generales no son del todo convincentes. Con todo, la antología documental es una importante fuente de consulta para cualquier historiador del Porfiriato.

método empleado por Villada y las autoridades locales para mantener la estabilidad de su régimen.

La doctora Romana Falcón asume una postura más equilibrada en un trabajo sobre el “uso y abuso del poder” de los jefes políticos en el Estado de México.<sup>24</sup> En él pretende establecer la estrecha relación entre los primeros y las insurrecciones del campo, es decir, sitúa el origen de los conflictos en el despliegue de la política agraria liberal ejecutada por los jefes políticos y ante la que reaccionaron los pueblos y comunidades campesinas. En su concepto, los jefes políticos fueron 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: la tierra. Estos funcionarios eran, además, una instancia diseñada para prevenir, encauzar, contener, solucionar o bien destruir, las reacciones defensivas de los campesinos.<sup>25</sup>

Así pues, basados en prerrogativas legales, los jefes políticos fueron “acicates del reparto” agrario y, por lo mismo, protagonistas de una compleja gama de litigios y disputas no exentas de actitudes de coerción, corrupción o privilegio. La ley de organización interna de distritos políticos, emitida en 1868, otorgó a los jefes políticos amplias facultades para mediar en los conflictos agrarios locales, así como para promover o impedir litigios encabezados por pueblos o ayuntamientos.<sup>26</sup> Puede deducirse entonces la posibilidad real de que se suscitaran enfrentamientos entre los jefes políticos y las autoridades municipales. Como quiera, ante las disposiciones jurídicas emitidas y los instrumentos coercitivos a su alcance (el ejército y las “veintenas”, por ejemplo), los jefes políticos mexiquenses “parecen haber limado ciertas fricciones y atenuado las posibilidades de insurrecciones agrarias”.<sup>27</sup>

El caso concreto del distrito de Sultepec, que Romana Falcón analiza, es un ejemplo que ilustra los mecanismos formales e informales de los cuales hacían uso los jefes políticos.

---

<sup>24</sup> Falcón, Romana. “Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso del poder en el Estado de México”, en: Jaime E. Rodríguez O. (Ed.) *Patterns of Contention in Mexican History*. University of California, Irvine, 1992, pp. 243-273.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 245.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 257-259.

<sup>27</sup> *Idem.* En el mismo sentido estriban los problemas derivados de la política fiscal oficial, en la que los jefes políticos también participaban.

La movilización campesina que aconteció en 1891 en los distritos de Temascaltepec y Sultepec, ofreció a la autora un escenario propicio para analizar las actitudes de los jefes políticos implicados, pues si bien en algunos momentos procedieron conforme a sus facultades de coerción y castigo, en otros tomaron medidas a título personal para pacificar los distritos. Lo anterior indica una relativa autonomía de los jefes políticos en sus jurisdicciones “aun bajo las órdenes de un gobernador con tal capacidad de mando y de concentración de poder como era Villada”.<sup>28</sup> Sin embargo, para Falcón no había respuestas uniformes, sino particulares a los conflictos: cada jefe político “imponía soluciones individuales” en condiciones y con resultados distintos. Así, la autora destaca el vasto dominio informal de los jefes políticos, coincidiendo con Avila Palafox al señalar el carácter moderador o intermediador de los jefes políticos en sus distritos, y reconociendo la imposición de “paliativos” a los conflictos sociales como una práctica ordinaria que favoreció la estabilidad del gobierno de Villada. El Estado de México no fue un escenario natural del movimiento revolucionario y, a fin de cuentas, conflictos como los acontecidos en Sultepec se desarrollaron en el área marginal del territorio estatal.<sup>29</sup>

A pesar de sus afinidades con Avila Palafox, las hipótesis planteadas en el ensayo de la Dra. Falcón no son del todo coincidentes. Las medidas de concertación y mediación realizadas por los jefes políticos eran un recurso común cuando miembros de élites locales eran quienes encabezaban los conflictos; en situación contraria, los jefes políticos actuaban como verdaderos represores del descontento campesino e indígena.<sup>30</sup> En todo caso, al recurrir a medidas paliativas se inhibían los problemas pero no se solucionaban.<sup>31</sup>

Avila Palafox rechaza la tradicional imagen de los jefes políticos perniciosos. Romana Falcón en cambio, además de indicar la actitud discrecional –lo cual induce ciertos

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 267. Cfr., las opiniones de Avila Palafox. Pie de página N° 21.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 272-273.

<sup>30</sup> “Es de notarse que la inclemencia solía ser muy aguda cuando los rebeldes eran campesinos e indígenas. En cambio, cuando los participantes de las rebeliones regionales formaban parte de la crema y nata de las localidades, el régimen porfirista dio en utilizar mecanismos de corte más político que represivo”. *Ibid.*, p. 261. Esta situación resulta evidente en el caso de Coahuila, que Romana Falcón analiza con mayor profundidad.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 259.

límites a la tutela del poder ejecutivo estatal- señala el caso documentado del coronel Pedro Campuzano, jefe político de Texcoco, a quien Díaz apoyó aún contra la reticencia del gobernador mexicano. La absoluta lealtad de Campuzano al presidente le caracterizó como “informante puntilloso” de los asuntos públicos del Estado de México, así como de las dificultades entre el gobernador Villada y el ex presidente Manuel González. Campuzano actuó como un jefe político arbitrario en su distrito, tanto así que “si hay quien responda a la caracterización casi legendaria del jefe político como personaje atrabiliario, excedido en sus atribuciones, hombre de ‘horca y cuchillo’ es Campuzano”.<sup>32</sup>

El análisis de las relaciones jerárquicas de poder entre el ejecutivo y los jefes políticos requiere de más elementos para un estudio más riguroso de la estructura política estatal. Si bien resulta perceptible el grado de supeditación de los jefes políticos hacia la autoridad del gobernador Villada (Avila Palafox), también lo es el amplio esquema de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones (Romana Falcón). Los mecanismos de relación y su propia racionalidad aun demandan investigarse.

El hecho de constituir el lugar de origen de importantes líderes revolucionarios le otorga al Estado de Coahuila un lugar especial en el tratamiento historiográfico. A su vez, una vida política llena de reclamos sociales ha dotado a la entidad de un profundo espíritu federalista, por demás significativo desde los gérmenes del Estado mexicano independiente. Coahuila, desde los primeros años, acusó pronunciados contrastes en medio de las pugnas entre grupos federalistas y centralistas; además, en el accidentado transcurso del siglo XIX experimentó severos cambios territoriales, producto de intereses norteamericanos y después por su relativa cercanía con otros estados en pleno desarrollo: Nuevo León y Durango. Su posición marginal en el mapa nacional influyó también para evidenciar marcadas posturas autonomistas en los ámbitos político y económico que, frecuentemente cuestionaban las tendencias centralizadoras del gobierno en la ciudad de México.

---

<sup>32</sup> Falcón, Romana. “¿Quiénes eran los jefes políticos? Modelos de control político en el primer siglo de vida mexicana”, en: *Eslabones*, N° 11, enero-junio de 1996, pp. 20-22.

El Estado liberal mexicano puso en marcha un proyecto general de centralización del poder político como requisito para integrar el territorio y crear un “Estado fuerte”; ese proyecto incluía una racionalización de la administración pública a través de ciertos organismos de control territorial, uno de ellos fue la institución de las jefaturas políticas.

En un estudio introductorio a un catálogo documental, la doctora Alicia Hernández Chávez abordó el caso de las jefaturas políticas en Coahuila,<sup>33</sup> a partir de un cuidadoso seguimiento de la legislación estatal. A su juicio, las jefaturas fueron un órgano de intermediación entre el poder ejecutivo y los municipios, los cuales vieron limitada su autonomía, en la medida que los jefes políticos cobraron mayor importancia y acumularon mayores prerrogativas de gobierno.

Con una tradición de autonomía local ésta se había mantenido como una demanda social y política entre los coahuilenses.<sup>34</sup> Se había conservado un relativo margen de libertad confirmada en 1869 con la Constitución particular del Estado. La existencia de las jefaturas políticas fue hasta entonces intermitente. En 1874 el gobernador interino Antonio García Carrillo reinstaló las jefaturas en el territorio coahuilense y el 25 de agosto de ese año promulgó la Ley Orgánica que reglamentó sus atribuciones legales.

En 1882, durante el gobierno de Evaristo Madero, se promulgó una nueva Constitución que confirmó la presencia de los jefes políticos y suprimió “toda apariencia de autonomía municipal”, privándolos incluso del antiguo derecho que poseían de proponer una terna para el nombramiento del jefe político en cada distrito. En lo sucesivo, las jefaturas

---

<sup>33</sup> Hernández Chávez, Alicia e Ildefonso Dávila del bosque. “La querrela de Coahuila. Municipios y jefes políticos en el siglo XIX”, en: *Catálogo del Fondo Jefatura Política. 1885-1893*, Saltillo, Archivo Municipal de Saltillo, 1986, pp. VIII-XXVII.

<sup>34</sup> Parece inobjetable la idea de considerar a Coahuila una zona de “tradición de autonomía local”, de independencia política e incluso económica. Falcón, Hernández Chávez, Pasztor y Larrazolo coinciden en ello. Un ensayo que pretende aclarar los orígenes de Coahuila como entidad federal, y los problemas periféricos del Estado mexicano en formación es el de Romana Falcón: “El Estado incapaz. Lucha entre naciones. Poder, territorio, ‘salvajes’ y Gefes de Departamento”, en: *Las formas y las políticas del dominio agrario. Op. cit.*, pp. 189-214.

deponderían directamente del ejecutivo, quien podría nombrar, remover o retener indefinidamente algún jefe político a su conveniencia.<sup>35</sup>

La particularidad del distrito del Centro –objeto del catálogo en cuestión– sobresale por ser el distrito en el cual se asentaba el poder político estatal (Saltillo era su cabecera). Entre 1886 y 1893 coincide la gestión del jefe político del distrito Centro, Jesús del Valle, y el periodo de gobierno de José María Garza Galán al frente del ejecutivo. En ese lapso se observó un control más estricto sobre los ayuntamientos, se crearon nuevos distritos y apareció en escena el general Bernardo Reyes, “hombre fuerte” de Díaz en la región.<sup>36</sup>

Hacia 1893, luego de una rebelión local y a instancias del “procónsul” Bernardo Reyes, se abolieron las jefaturas políticas en Coahuila, a excepción de dos: la de Sierra Mojada y fugazmente la de Torreón,<sup>37</sup> peculiaridad que lleva a considerar a Coahuila como un rico escenario de acontecimientos en donde prevalece una situación democrática que se opone a las tendencias centralizadoras del gobierno federal, cuyo interés radica, además, en que “...un número significativo de futuros maderistas (1910-11) y carrancistas (1913) se iniciaron en política en este periodo”;<sup>38</sup> varios clanes familiares, entre ellos los Madero, protagonizaron la “querrela” de Coahuila.

Para la doctora Falcón el proceso de abolición de jefaturas políticas en 1893 refleja una verdadera paradoja: en tanto el gobierno porfirista consolidaba las bases materiales de la modernización, mostraba una abierta negativa a modernizar sus bases políticas. Las jefaturas políticas, un instrumento de control proyectado desde los orígenes del México

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. XII-XVI. La evolución del marco legal de las jefaturas en Coahuila puede verse con mayor esmero en un ensayo de Romana Falcón: “Poderes y razones de las jefaturas políticas: Coahuila en el primer siglo de vida independiente” en: Jaime E. Rodríguez O. (ed.) *The Evolution of the Mexican Political System*. Wilmington, SR Books, 1993, pp. 137-162.

<sup>36</sup> “La política agresiva del nuevo gobierno no sólo dividió y parceló los antiguos distritos para su mejor control, sino que tomó una medida más drástica. En 1890 castigó los escasos ingresos de los municipios haciendo que sus tesoreros pagaran los gastos de algunas jefaturas”. *Ibid.*, p. XXI. Sobre la administración política de Garza Galán véase: María Larrazofo. *Coahuila 1893: una respuesta a la centralización porfirista*. México, INEHRM, 1997, pp. 45-58.

<sup>37</sup> Hernández Chávez, Alicia: “La querrela...” p. XXII.

<sup>38</sup> *Idem.* El mismo interés parece compartir la Dra. Romana Falcón: “Raíces de la Revolución: Evaristo Madero, el primer eslabón de la cadena”, en: *The Revolutionary Process... Op. cit.*, pp. 33-56.

independiente, fueron suprimidas en un intento centralizador porfiriano, dado el conflicto suscitado entre las facciones político-económicas de la región.<sup>39</sup>

Tres facciones representaban los grupos dominantes en la política y la economía en Coahuila: uno encabezado por el coronel Garza Galán, gobernador entre 1886 y 1893, ligado personalmente al ministro de Gobernación (Manuel Romero Rubio) y presumiblemente al “hombre fuerte” regional Gerónimo Treviño; una segunda facción era representada por don Evaristo Madero, gobernador del Estado durante la presidencia de Manuel González. Posteriormente se le identificaría partidario del grupo “científico”; y un tercer grupo, más diversificado, cuya cabeza era Miguel Cárdenas, protegido del general Bernardo Reyes.<sup>40</sup>

Desencadenada una rebelión antirreeleccionista en contra de Garza Galán, las facciones demandaron la intervención abierta del presidente Díaz y del comandante militar Bernardo Reyes para establecer un nuevo equilibrio de fuerzas. El gobierno federal mostró una clara actitud conciliatoria otorgando una serie de prebendas económicas y políticas en lugar de la represión violenta. La regla de oro de Porfirio Díaz resultaba evidente: “la necesidad de mantener en pie el trueque de privilegios económicos y cierta autonomía local, a cambio de fidelidad política”.<sup>41</sup>

El gobierno de Garza Galán había asumido una actitud política que vulneraba los intereses de las facciones rivales en Coahuila. El otorgamiento de concesiones económicas y políticas para sus allegados había sido evidente; sus familiares actuaban como jefes políticos y, contraviniendo las orientaciones centralistas porfirianas, el gobierno y los jefes políticos fueron independizándose del centro.<sup>42</sup> Considerando que las jefaturas habían caído en una

---

<sup>39</sup> Falcón, Romana: “La desaparición de jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista”. *Historia mexicana*, año XXXVII, No 3 (147), enero-marzo 1988, pp. 423-467.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 427-428; véase además de la misma autora: “Logros y límites de la centralización porfirista. Coahuila vista desde arriba” en: Anne Staples, et. al. *El dominio de las minorías. República restaurada y Porfiriato*. México, El Colegio de México, 1989, pp. 95-135 (102-104). Las facciones que considera Falcón son retomadas por Pasztor como cliques. Véase: Suzanne Pasztor, “El espíritu de Hidalgo. Obstáculos a la centralización porfirista en Coahuila”, en: *Estabones*, N° 11, enero-junio de 1996, pp. 62-87.

<sup>41</sup> Falcón, Romana. “Logros y límites...”, pp. 114-115, 127-129; “La desaparición...” p. 446.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 434-435.

situación de “cuello de botella”, la doctora Falcón señala que los jefes políticos habían terminado por ser un obstáculo a las decisiones del centro, en tanto respondían a los intereses locales –los del gobernador y su círculo- en primera instancia. Así, en Coahuila “las jefaturas habían dejado de ser funcionales para el régimen”.<sup>43</sup>

El operador político de Díaz fue su “hombre fuerte” en la región, el general Bernardo Reyes. A través de él se impuso en Coahuila un “equilibrio” de facciones. Siendo el “brazo ejecutor” de la recomposición política, a Reyes le correspondió “desmantelar las redes de dominio garzaganista mediante la desaparición de las jefaturas políticas” e instrumentar la renuncia del propio gobernador.<sup>44</sup> Sin hacer alusión a los mecanismos legales, la autora afirma que “la supresión benefició a casi todos, llevándose a cabo con rapidez y sin oposición”, salvo en la jurisdicción de la jefatura de Sierra Mojada, “el distrito de más difícil sujeción”, en donde existían “encontrados intereses”.<sup>45</sup>

Sin embargo, Falcón considera que la supresión fue más formal que real, una “carta de negociación” para conciliar intereses y no una “transformación profunda”: “paradójicamente, el fin de las jefaturas también permitió un mayor despliegue de los procesos centralizadores”. A partir de entonces, se impuso el control a los ayuntamientos. Reyes fue el encargado de establecer un “delicado equilibrio”; así, “si bien del centro fluyeron concesiones y favores a los rebeldes y desafectos, Reyes se encargó de marcar los límites a las canojías y deferencias”.<sup>46</sup> Como podemos deducir, el propio Reyes actuaba con cierta discrecionalidad en las funciones que el propio Díaz le encomendó; *de facto* procedió como un verdadero “jefe político”, controlando los procesos electorales locales, sugiriendo listas de candidatos a magistrados del Supremo Tribunal y de los poderes legislativos de Nuevo León y Coahuila, si bien las listas debían ser confirmadas o “corregidas” por el presidente.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 463.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 440-443.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 448; Cfr. Alicia Hernández Chávez. *Op. cit.*, p. XXII.

<sup>46</sup> Falcón, Romana. “La desaparición...” p. 453.

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 453-457.

Después de la supresión de casi todas las jefaturas políticas, los municipios coahuilenses se “repartieron” entre clanes familiares y caudillos locales dominantes, en un proceso de trueque de privilegios que, guiado por Bernardo Reyes, tuvo como objetivo un control más eficaz. Pero Reyes debía otorgar favores a través de puestos locales en los ayuntamientos, no parecía fácil que pudiera “manipular” los sufragios en los 29 municipios coahuilenses. La idea de delegar poderes locales a facciones rivales sugiere que la “lealtad” hacia Díaz era relativa y que los intereses locales se orientaron al fortalecimiento de la tendencia autonómica. La paradoja sobresale: el cómo un aparato centralizado de poder (el ejercicio de los jefes políticos) al ser suprimido genera “otro” esquema todavía centralizado (el ejercicio de los ayuntamientos). El problema es discernible pues la autora sostiene que los espacios de poder locales –los ayuntamientos- fueron delegados a ciertos grupos o facciones que respondían a intereses propios.<sup>48</sup>

En este sentido, Pasztor destaca el oportunismo como un elemento común en las actitudes políticas coahuilenses.<sup>49</sup> A fin de cuentas, Venustiano Carranza no era tan “reyista” como parecía, ni los Madero tan “científicos” como aparentaban. En el fondo, intereses personales y compromisos locales marcaban ciertas directrices políticas, sin menoscabo de la práctica ordinaria de clientelas y lealtades cada vez más explícitas.

Con todo, es perceptible la recurrencia de los empeños centralizadores del gobierno porfirista hacia Coahuila; no obstante, el proceso político de 1893 y sus secuelas configuraron una crisis de legitimidad más que un rompimiento.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Incluso la supresión de las jefaturas políticas en 1893 responde a ciertos impulsos descentralizadores ligados a otros intentos de mediados de siglo en donde se trataron de eliminar intermediarios entre el Poder Ejecutivo y los pueblos, representados por los ayuntamientos. Romana Falcón. “Poderes y razones...” p. 159. Ciertamente que la situación representa paradojas, sin embargo, el problema de inicio podría ser de carácter semántico. Como quiera, la terminología política, en este caso la dicotomía centralización-descentralización debe conceptuarse.

<sup>49</sup> Pasztor, Suzanne B. *Op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>50</sup> La doctora Falcón, destaca el hecho que la Reforma, el Porfiriato y la Revolución, si bien son antitéticas realidades, pueden “vislumbrarse como un *continuum* e incluso un perfeccionamiento sobre bases cada vez más estables y complejas” con el fin de crear un Estado nacional fuerte y equilibrado. Romana Falcón. “Logros y límites...” p. 131.

El problema que destaca a fin de cuentas es el de la política centralizadora inherente al sistema político porfirista. En su afán de consolidar el Estado nacional, Díaz puso en juego una política de concesiones sumamente eficaz. El carácter clientelístico del régimen favoreció el proceso de ajuste de fuerzas políticas estatales en tanto dichas fuerzas quedaban subordinadas a la decisión que se tomaba en Palacio Nacional. Sin embargo, la supresión de caudillajes y la imposición de una escalera de mando político-militar significó apelar a recursos informales y de prácticas no establecidas, un "juego" de manipulaciones auspiciado por el propio Díaz. Esa forma de gobernar, que en un principio fue eficaz, a la postre rebasó al propio dictador quien no pudo –o no quiso– modificar su "estilo" tradicional para gobernar, coartando la posibilidad de ascenso de nuevas fuerzas y actores políticos, en el campo y en la ciudad. Tal como señala la doctora Falcón, el desfase entre la modernización económica y el rechazo a la modernización de las estructuras políticas, contiene una severa contradicción que fue clave para propiciar el movimiento revolucionario de 1910.<sup>51</sup>

Recién abiertas las expectativas en torno al problema de la institución de los jefes políticos y su presencia regional en la estructura política nacional, varios investigadores se vieron atraídos hacia el tema. En un sugerente ensayo en torno a los jefes políticos en Jalisco, María Inés Camarena realizó un importante esfuerzo por valorar la trascendencia de los jefes políticos y la institucionalización del orden político en los cantones jaliscienses.<sup>52</sup>

Con una vigorosa tradición federalista, el Estado de Jalisco estableció en su Constitución (1824) una división político-territorial interna que contemplaba ocho cantones, cada uno subdividido en departamentos y éstos a su vez integrados por municipios. Administrativamente se jerarquizaron los poderes, de tal suerte que el Estado quedó regido por un gobernador, debajo del ejecutivo los jefes de policía o jefes políticos al mando de cada cantón; apoyados a su vez por una Junta Cantonal compuesta de 7 miembros electos

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 130-133; "Raíces de la revolución..." pp. 52-53; de acuerdo con la doctora Hernández Chávez, "La revolución de 1910-1920 estalló entre otras causas, por la imposibilidad del estado porfirista de incluir o armonizar una forma de representación política de comunidades y nuevos actores sociales emergentes con un estado federal capaz de reconocer sus autonomías". Alicia Hernández Chávez, "La Guardia Nacional y la movilización política de los pueblos", en: *Patterns of Contention...*, pp. 207-225 (p. 225).

<sup>52</sup> Camarena, María Inés. "El jefe político y el orden institucional en la formación del Estado. El caso de los altos de Jalisco", *Estudios Jaliscienses*. N° 3, febrero de 1991, pp. 25-40.

popularmente a través de los ayuntamientos; después estaban los “directores de departamento”, electos por el jefe político con autorización del gobernador; en el último espacio local se situaban los ayuntamientos, creados en las poblaciones que fueran mayores de 1000 habitantes, formados por alcaldes, regidores y síndicos procuradores, electos por voto popular y renovables cada año.

Para mediar como canal de comunicación entre el gobierno y los ayuntamientos, los jefes políticos recibieron amplias atribuciones políticas, militares y de hacienda. Las vicisitudes propias de la inestabilidad política en el país sugieren a la autora la adaptabilidad de las instituciones: “El tránsito por el centralismo y el Imperio con todos sus vaivenes, es quizá la mejor prueba de que las instituciones deben ser vistas más bien como instancias o espacios de disputa, confrontación, acuerdo y ‘ajuste’ histórico, que como figuras acabadas, explicables en un orden ‘de arriba hacia abajo’”.

En el caso de los jefes políticos cantonales jaliscienses, la permanencia parece sobresalir como característica, así “con todo y los avances en la construcción de un andamiaje institucional en estas primeras décadas del siglo XIX, la jefatura política no perdió su vigencia aun cuando la encontramos bajo denominación distinta”. a pesar incluso de las reformas a la legislación territorial jalisciense, esto es, de cantones a distritos, de departamentos a partidos, etc.<sup>53</sup>

Hacia el periodo del Porfiriato propiamente, Camarena percibe las jefaturas políticas en dos vertientes: por un lado la institución destinada a controlar los poderes locales y “dotada de las atribuciones necesarias para gobernar su cantón”. Por el otro, como “una institución que fue pasando a manos de grupos que tenían fincados sus intereses en las localidades; los cuales la incorporaron como parte de la lucha librada en defensa de la autonomía local”.<sup>54</sup> Se advierte así una tendencia de la legislación oficial orientada a fortalecer los lazos de subordinación de los jefes políticos al gobierno del Estado, mediante

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 33.

la creación del cargo de un comisionado del ejecutivo: el “visitador de prefectos y de directorías políticas”.

Con todo, el ejercicio de las atribuciones de gobierno local por parte de los jefes políticos conducía casi de manera inexorable a propiciar lazos clientelares con grupos de poder local. Así, compartir los trabajos cotidianos de los ayuntamientos “facilitó y propició, en muchos casos, los acuerdos entre éstos (los jefes políticos) y los grupos de poder regional, teniendo los últimos a su favor no sólo el control de los recursos sino la fuerza de un entretejido social sólido, producto de la existencia de lazos familiares, de compadrazgo y amistad”.<sup>55</sup> A fin de cuentas, todo indicaba la existencia *de facto* de poderes locales inmersos en una política de “negociación”, a la vez que de “negación” por parte del Estado nacional; era el perenne juego de los mecanismos clientelares que fraguaron un orden estable, al mismo tiempo que un espacio de atribuciones, privilegios, pactos e intercambios.<sup>56</sup>

La geografía política del estado de Veracruz, en principio, fue similar a la conformación territorial jalisciense; es decir, era una división política organizada en departamentos, cantones y municipios. Al frente de ellos para su gobierno político administrativo se instituyeron las figuras de los Jefes de Departamento y Jefes de Cantón; los primeros serían elegidos directamente por el gobernador y los segundos a partir de una terna propuesta por la autoridad departamental. Con la Constitución Particular del Estado de Veracruz, (1825) “los jefes de departamento se convirtieron en los representantes del gobernador en las regiones y en los vigías de la política institucional”.

Las raíces legislativas del sistema de jefaturas políticas –Jefes de Departamento al principio y luego durante el Porfiriato Jefes de Cantón- han sido estudiadas por la historiadora Soledad García Morales.<sup>57</sup> A partir de 1989, Soledad García y José Velasco Toro iniciaron la publicación en varios volúmenes de los informes y memorias de jefes

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>57</sup> García Morales, Soledad. “Sistema político y control de Cantones en Veracruz 1877-1911”, *La Palabra y el Hombre*. Vol. 75, Universidad Veracruzana, julio-septiembre de 1990; Soledad García Morales y José Velasco Toro. *Memorias e Informes de jefes políticos y Autoridades del Régimen Porfirista, I*, Xalapa, Gobierno del Estado de Veracruz, 1989. Universidad Veracruzana, 1997, seis volúmenes, véase la Introducción, pp. 7-21.

políticos y autoridades del régimen porfirista en Veracruz. Reeditados recientemente por la Universidad Veracruzana, los seis volúmenes constituyen un importante cuerpo documental que refleja la importancia del jefe político en la estructura política porfirista, a la vez que reconoce el amplio poderío delegado a su ejercicio político-administrativo.

El caso de Veracruz no parece coincidir con la imagen autónoma de los Jefes cantonales jaliscienses, presentada por Camarena. De hecho, Soledad García a partir de un breve análisis de la legislación veracruzana identifica un orden político jerarquizado, y los intentos precoces por establecer una política “democrática” tendiente a convertir las jefaturas políticas en cargos de elección popular. La Constitución veracruzana de 1857 y la Ley orgánica para la administración interior de 1861, otorgaron a los ciudadanos la facultad de elegir jefes políticos, cuya permanencia en el cargo se redujo de cinco a dos años.<sup>58</sup> La Ley orgánica electoral de 1871 confirmó el mismo *status* de elección popular de las autoridades estatales y locales. Con la imposibilidad de la reelección inmediata, los jefes políticos de los cantones de Veracruz vieron limitadas las posibilidades de su entronización. De alguna manera, el establecimiento del voto popular como origen de su cargo, implicaba que llegaran a él individuos sensibles a las condiciones y los intereses locales, sin que ello significara necesariamente un nivel creciente de autonomía respecto al ejecutivo estatal, al que finalmente estarían subordinados.

Sin embargo, las circunstancias prevalecientes en el estado durante la administración de Francisco de Landero y Cos favorecieron una reforma que implicaba la centralización del poder político. Hacia fines de 1873 la nueva Ley Orgánica de Administración Interior eliminó la vía de la elección y delegó en el gobernador la facultad directa para nombrar y/o destituir a los jefes políticos.<sup>59</sup> A éstos se les dotó de 60 atribuciones y facultades en los aspectos medulares del control y gobierno locales. Facultades de policía, milicia, administración y control de ayuntamientos, funciones de sanidad, de hacienda pública, de instrucción, de censo y registro, justicia, etc. A fin de cuentas, la nueva legislación que en lo

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 14-20.

sucesivo rigió para los jefes políticos de Veracruz durante el Porfiriato, los confirmó como intermediarios de un esquema político sólido, donde ellos eran responsables de la vida política, económica y social de sus cantones. Veracruz finalmente terminó siendo otro reflejo de la tendencia nacional, en la que el ejercicio *de facto* de los jefes políticos los convertía en figuras típicas de opresión y compulsión.

En Guanajuato –objeto de estudio de Mónica Blanco– “a la creciente centralización de competencias políticas y administrativas que se produjo durante el Porfiriato, específicamente en las dos últimas décadas del siglo XIX, correspondió un reforzamiento de los cuerpos intermedios, en nuestro caso, de los jefes políticos. Este reforzamiento de la autoridad de distrito significó una pérdida de poder para los ayuntamientos, a los que se les redujo su autonomía”.<sup>60</sup> Sin embargo, reconoce que en la relación entre los jefes políticos y los municipios de Guanajuato, la tónica no fue el enfrentamiento: “Al contrario, podemos hablar de un cierto grado de complementariedad entre el jefe político y el ayuntamiento y de una aceptación de la participación de aquél en el cuerpo municipal”.<sup>61</sup> Después de todo, los jefes políticos “eran los eslabones que garantizaban la gobernabilidad”. Sin embargo, la caída del régimen porfirista en 1911 abrió “nuevas formas de participación y solución a los conflictos políticos locales”,<sup>62</sup> al llevarse a cabo el reemplazo de los jefes políticos entre mayo y julio de 1911.<sup>63</sup>

El relevo del poder en Guanajuato, al asumir el Lic. Enrique Aranda la gubernatura interina por la renuncia del gobernador porfirista J. Obregón González, trajo una repentina movilización popular en búsqueda de los puestos políticos locales. Rebasando los marcos legales establecidos, el “pueblo” y las élites locales “arrebataron” al ejecutivo estatal la

---

<sup>60</sup> Blanco, Mónica. *Revolución y contienda política en Guanajuato, 1908-1913*. México, El Colegio de México-UNAM, 1995, p. 44. Capítulo II. “La elección de los jefes políticos en Guanajuato”, pp. 39-54.

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 44-45.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>63</sup> Mónica Blanco considera que el reemplazo de los jefes políticos fue “la expresión más importante de intensos cambios políticos” producidos por la revolución maderista en Guanajuato. “Participación popular y revolución. La elección de los jefes políticos en Guanajuato en 1911”, en: *Memoria del Congreso Internacional sobre la Revolución Mexicana*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí-INEHRM, 1991, tomo II, pp. 135-147 (137).

facultad de designar a los jefes políticos, pues el proceso de "elección" de autoridades distritales se asume como parte de una nueva etapa de participación popular. A través de motines en distintas ciudades y poblaciones guanajuatenses, se trató de impulsar candidatos a las jefaturas. En esas movilizaciones se expresó, a juicio de la autora, una defensa de la autonomía local, un deseo de aliviar tensiones y de proceder a la ilusión de "cambios". De tal suerte, el maderismo –sinónimo de tales cambios- resultó sumamente popular en Guanajuato, donde nadie solicitó la desaparición de las jefaturas.

Hasta cierto punto, los contrastes estatales resultan evidentes al igual que la terminología institucional. Destaca sin embargo un nuevo interés historiográfico por valorar parte orgánica del sistema político-administrativo porfiriano.

## **CAPITULO II**

### **CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL**

## DE LA LEGISLACIÓN HISPANA A LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO

### Administración local

Una definición puramente instrumental de la *administración local* sería aquella que la considera “una organización pública investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que constituye una subdivisión del gobierno nacional o regional”.<sup>1</sup> El carácter de la administración local está determinado por múltiples factores que tienen que ver con las prácticas tradicionales de gobierno, las relaciones internas/externas, el control de la economía y los recursos, las diferentes formas de organización local, etc. Estos son, en consecuencia, elementos que contribuyen a determinar el grado de autonomía y/o de subordinación que la administración local guarda respecto de otras instancias de gobierno. Es decir, si el gobierno nacional delega facultades de autoridad restringida, con escasas o nulas atribuciones discrecionales existe una *desconcentración* de la autoridad; o bien si otorga cierta independencia e iniciativa para regular y decidir en torno a los problemas locales, con un margen de discrecionalidad, hablaríamos de una tendencia a la *descentralización* de la autoridad.

Atendiendo las categorías propuestas por Lockard,<sup>2</sup> el sistema prefectoral de origen napoleónico es una forma peculiar de administración local con reminiscencias medievales.

---

<sup>1</sup> Lockard, Duane: “Administración local” en: David L. Sills (dir.) *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid, Ed. Aguilar, vol. 1, 1974, pp. 57-64. Fuera de esta precisión inicial véase del mismo autor. *The Politics of State and Local Government*. New York, Macmillan, 1963. Una tercera cuestión consiste en el papel que el gobierno local juega respecto de sus gobernados. Si los ciudadanos conciben una institución fuerte, capaz de ejercer autoridad y representatividad o constituye un organismo marginal, puramente formal que no influye ni afecta la vida política y civil. *Ibid.*, pp. 57-58.

<sup>2</sup> Se pueden identificar, cuando menos, cinco modalidades de regímenes de administración local: 1. Descentralizado federal (el modelo estadounidense); 2. Descentralizado unitario (el modelo inglés); 3. Prefectoral napoleónico (el modelo francés); 4. Comunista; 5. Poscolonial (con amplia tradición colonial, basado en sistemas políticos poscoloniales en Africa y Asia). *Ibid.*, 58-63.

Es una “supervivencia directa de aquellas antiguas instituciones mediante las cuales Francia emprendió la tarea de crear una nación centralizada a partir del mosaico de feudos, pequeñas ciudades y dominios eclesiásticos”. A principios del siglo XVIII Richelieu creó el sistema de intendencias como una forma de ampliar y distribuir la autoridad real en todo el territorio. La Revolución francesa suprimió a los intendentes, pero en 1800 Napoleón Bonaparte restableció una figura similar con la denominación de *Prefecto*. El sistema de prefecturas también se instituyó en otros países europeos y al implantarlos el régimen español (en 1812, con la denominación de “gefes políticos”), el sistema prefectoral se extendió a las colonias hispanas en América. Con ciertas variantes, cuerpos similares de intermediación política representativa del gobierno central se implantaron en países como Rusia, Portugal y Japón.<sup>3</sup> En todos ellos, la célula básica de administración local –la comuna, el municipio a través del ayuntamiento, los consejos locales, etc.- estuvo permanentemente subordinada en mayor o menor grado a los criterios y al control del gobierno central.

El sistema constituye pues un modelo de “administración periférica”, identificado en cierta forma con la “field administration” norteamericana o el “local government” inglés, pero cuya acepción en nuestro caso resulta admisible únicamente para el modelo prefectoral de origen francés, en el cual existe una delegación de autoridad jerárquica y una capacidad de representación jurisdiccional (geográfica).<sup>4</sup>

### **La administración local y el pasado monárquico**

Desde la baja edad media, las monarquías europeas habían desarrollado cuerpos más o menos visibles de funcionarios provinciales en sus respectivos reinos. Una tendencia común de los monarcas fue otorgar un poder representativo a los grandes propietarios para

---

<sup>3</sup> Al respecto: Brian L. Chapman. *The Prefects and Provincial France*. Londres, Allen & Unwin, 1955; Mény Y. Y Wright V. (Eds.) *Centre Periphery Relations in Western Europe*. Londres, Allen & Unwin, 1985; Robert C. Fried. *The Italian Prefects: A Study in Administrative Politics*. New Haven, Yale University Press, 1963; J. F. Hough. *The Sovietic Prefects*. Cambridge, Harvard University Press, 1969.

<sup>4</sup> Fester, James W. “Centralización y descentralización” en: David L. Sills. *Op. cit.*, vol. 2, pp. 257-264.

ejercer la administración y el gobierno locales. A su albedrío, los grandes propietarios asumieron su papel allegándose el patrimonio de los cargos oficiales y discrecionalmente impusieron una serie de privilegios administrativos que de origen sólo respondían a sus propios intereses. La autoridad que en su momento ejercieron, se implementó predominantemente bajo formas judiciales, esto es, a partir de facultades personales para la impartición de justicia.

En la administración local inglesa, fueron los jueces de paz, representantes o miembros de la *gentry*, quienes ampliaron sus facultades judiciales a otros ramos, en la observación de los gastos comunales y el mantenimiento del orden público, a la vez como personajes “defensores de la moral y de la religión”.<sup>5</sup>

En cambio, en Francia se desarrolló una modalidad de la administración pública, relacionada directamente con la reorganización territorial y el fortalecimiento de la corona. Las reformas territoriales y fiscales se sustentaron en una concepción fisiocrática plasmada en un sistema “uniforme y escalonado”. El proyecto de “burocratización” de los oficiales reales trajo consigo un fuerte espíritu centralizador que en principio contradecía la existencia de provincias y espacios gobernados por la nobleza señorial, cuyos cargos habían sido comprados o heredados en virtud del derecho de abolengo.

El desarrollo de un eficiente aparato administrativo fue paralelo a la formación del llamado “Estado moderno”.<sup>6</sup> En Francia y España estuvo vinculado al interés por racionalizar la administración y la vida política provincial. Era condición primaria establecer reformas que garantizaran la efectividad e hicieran sentir la presencia del gobierno central en todos los espacios territoriales y a la vez en todas las esferas de la sociedad.

---

<sup>5</sup> Al respecto: Federico Chabod. *Escritos sobre el Renacimiento*. México, FCE, 1990. Parte tercera “Los orígenes del Estado moderno”, pp. 525 y ss.; en nuestro caso: Concepción de Castro. *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid, Alianza Editorial, 1979.

<sup>6</sup> Max Weber identifica el origen del término “burocracia” aunado al concepto del Estado moderno. En tanto que al sistema de funcionarios delegados de la monarquía, con cargos vitalicios y patrimoniales, los concibe como elementos de un régimen “prebendario”; el paso siguiente fue la organización de un aparato burocrático asalariado. Max Weber. *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Leviatán, 1991, pp. 9-12.

Es entonces cuando surgen los nuevos regímenes locales acordes al nuevo estado de cosas. En ambos países proceden directamente del propósito de subsistir la técnica burocrática del Antiguo Régimen, su espíritu provincial, sus privilegios y su diversidad administrativa, por nuevas técnicas de gobierno popular a todos los niveles, articulando el gobierno local en el Estado nacional uniforme del liberalismo continental.<sup>7</sup>

El reconocimiento de la unidad territorial conllevó el intento de reorganizar uniformemente las monarquías, reconociendo para ello la naturaleza del municipio como base de la unidad física del Estado: "se trata de incorporar los elementos espontáneos de la vida local a la acción única del poder central".<sup>8</sup>

Con la ruptura del orden político en Francia (1789), se colapsó la reforma descentralizadora que pretendía la monarquía al abolir el régimen de intendencias. Una nueva organización territorial basada en departamentos, distritos y comunas –en orden jerárquico–, quedó consagrada en la Constitución de 1791, donde destacaba la autoridad del poder ejecutivo sobre todos los oficios departamentales. Las tendencias "jacobinas" a la centralización tuvieron su corolario en las reformas napoleónicas de 1800.

Así, la concepción de un aparato de control político-administrativo provincial se implementó el territorio francés mediante un cuerpo de oficiales dependientes directamente del ejecutivo, a la cabeza de los cuales se situaban los *Prefectos*. Concepción de Castro describe su carácter, una vez que el régimen de jefaturas políticas fue planteado por los liberales gaditanos:

Estos agentes son los encargados de todas las funciones administrativas en sus respectivas circunscripciones; las corporaciones quedan reducidas al desempeño de funciones meramente consultivas y deliberantes. Ya no hay delegación de funciones del Estado, puesto que corresponden directa y exclusivamente a los agentes del ejecutivo en las diversas circunscripciones administrativas. Los prefectos, subprefectos y maires o alcaldes son los únicos administradores a nivel local, y se eligen cuidadosamente entre los más eficientes, sin atender a su filiación política.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> De Castro, Concepción. *Op. cit.*, p. 16. Véase al respecto: E. García de Enterría. *La administración española*, Madrid, Alianza, 1964; *Revolución francesa y administración contemporánea*. Barcelona, Ariel, 1984; F. Tomás y Valiente. *Gobiernos e instituciones en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982.

<sup>8</sup> De Castro, Concepción. *Op. cit.*, p. 16.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

El goce de fuero ante los tribunales ordinarios y el hecho de depender totalmente del poder central, convirtió a los prefectos en un cuerpo burocrático supeditado a los intereses del ejecutivo, que cuestionaba severamente los grados de determinación y autonomía de las provincias. Coartada la tendencia de grupos liberales a impulsar los cargos representativos de elección popular, éstos se canalizaron únicamente al nivel de los funcionarios menores, en las comunas y más tarde en los municipios. En la práctica, sin embargo, los cargos locales de elección también fueron condicionados a los intereses del gobierno central a través del control de los mecanismos de elección, la designación de electores y la presencia de intermediarios, esto es, la influencia de notables. La lógica de los acontecimientos expresaba la contradicción: un liberalismo doctrinario en ascenso que aboga por un sistema representativo a partir del régimen de igualdad de derechos; y las prácticas de Estado que favorecen el despliegue de funcionarios y burócratas dependientes, con una concepción “descentralizada” de la administración, pero no de la autoridad ni el poder de decisión. El poder, otrora patrimonio providencial del monarca absoluto, se legaba a una trilogía de poderes teóricamente equilibrados. No obstante, la tendencia del Estado republicano fue el de centralizarlo a través de su expresión personalizada, el ejecutivo en turno.

Así pues, luego de las reformas napoleónicas en 1800, la supremacía del ejecutivo quedó patentizado, en tanto que la administración provincial y local quedó subordinada a los oficiales o prefectos enviados desde el centro. El territorio francés, organizado en un esquema distrital, adoptó el sistema prefectoral y con ello edificó la idea del Estado moderno “centralizado”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Véase: H. Machin. *Op. cit.*; P. A. Gourevitch. *Paris and the Provinces: the Politics of Local Government Reform in France*. Londres, Allen & Unwin, 1980.

## El gobierno provincial hispano

La división territorial de la España del *Antiguo Régimen* observó una contrastante irregularidad. Si bien el Estado monárquico de naturaleza absolutista mantuvo la centralización del poder, en su periferia subsistieron múltiples formas de instituciones y espacios territoriales. Una compleja red de corregimientos y luego de intendencias conformaron territorialmente la corona –desde la época de los Reyes Católicos hasta los Borbones–, pero observaron diferentes asimetrías, las fronteras nunca fueron delimitadas y en el ejercicio de su gobierno coexistieron diferentes oficiales representantes de la corona. Las provincias, irregulares en sus dimensiones, se dividieron en partidos igualmente desproporcionados. Así “en la cabeza de partido podemos encontrar un corregidor, un alcalde mayor, o bien uno o más alcaldes ordinarios, sin que pueda establecerse una relación directa entre la gradación de esas autoridades y el tamaño de las poblaciones correspondientes”. Existían además ciertas poblaciones al margen de la jurisdicción de partidos, eximidos de cualquier autoridad.<sup>11</sup>

Las irregularidades territoriales también preveleían en el reino portugués, antes de las reformas del siglo XVIII. Ahí existían provincias y comarcas, pero distintas jurisdicciones de diversos cometidos subsistían por igual: consejos, juzgados, honras, etc., instituciones de antiguo origen de una matriz profundamente tradicional. El territorio lusitano era heterogéneo en sus demarcaciones y esa disfuncionalidad tuvo repercusiones político-administrativas.<sup>12</sup>

El problema que sobresale en ambas realidades era el acoplamiento irregular de entidades administrativas. A medida que se implementaba la integración territorial, las monarquías no anulaban las anteriores divisiones o jurisdicciones, sino que las adaptaban a

---

<sup>11</sup> De Castro, Concepción. *Op. cit.*, pp. 22-23. “La organización del territorio se complica además, con la dualidad de jurisdicciones a que da lugar la existencia de señoríos seculares y eclesiásticos frente a los territorios de realengo... Las fronteras entre esas circunscripciones y las de realengo no suelen coincidir, ni a nivel provincial ni al de partido. Así, los partidos pueden ser de realengo o de señorío, en su totalidad; pero los hay donde coexisten las poblaciones sometidas a una u otra jurisdicción”. p. 23.

<sup>12</sup> Hespanha, Antonio M. *Op. cit.*, pp. 76-98.

nuevas necesidades.<sup>13</sup> La combinación de “viejas” y “nuevas” estructuras y funcionarios generó una aparente contradicción, entre la racionalidad de las realidades político-administrativas y la ley, imponiéndose sobre ésta.

Todo ese complejo esquema de realidades políticas inconexas -hasta cierto punto- fue modificado por el reformismo borbónico a lo largo del siglo XVIII y culminó en un proceso que los historiadores hispanos han denominado “revolución burguesa”. Ese periodo representa el cambio definitivo de la sociedad estamental a la sociedad civil en el marco de un nuevo régimen jurídico de igualdad que intentó romper con la tradición de los privilegios nobiliarios. De esta manera, la abolición del régimen señorial, la desvinculación de los mayorazgos, el proceso desamortizador de la propiedad y las reformas económicas pactadas condujeron a la sustitución del *Antiguo Régimen* por un reciente sistema de normas jurídicas preñado del racionalismo político-liberal. Pero esa transición fue sumamente desigual: “La revolución burguesa española tuvo sus fases, sus oscilaciones y sus frustraciones provisionales: fue ciertamente un proceso discontinuo e intermitente”.<sup>14</sup>

Este proceso, de profundas implicaciones en el Estado y la sociedad hispanos, tuvo -de acuerdo con Tomás y Valiente- un desarrollo inicial (denominado de “frustraciones”) que se identifica hacia 1808 con la invasión napoleónica a la península y culmina hacia 1833, con la muerte de Fernando VII, la víspera del proceso más radical de revolución. El periodo inicial de la *revolución burguesa* fue, pues, un “proceso estructural que transformó las bases de la sociedad del Antiguo Régimen y creó las condiciones jurídicas y políticas necesarias para la constitución de una sociedad dominada por la burguesía, organizada políticamente bajo la forma del Estado liberal y caracterizada por la implantación y desarrollo de unas relaciones capitalistas de producción y cambio”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> De Castro. *Op. cit.*, p. 24. Los desajustes jurisdiccionales eran propios de la superposición de autoridades cuyas facultades no quedaban bien delimitadas. Problema común del “Antiguo Régimen” hispano que repercutió por igual en los virreinos americanos. Al respecto: Alfonso García Gallo, “Alcaldes mayores y corregidores en Indias”, en *Estudios de Historia del derecho indiano*, II Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Madrid, 1972, pp. 695-741.

<sup>14</sup> Tomás y Valiente, Francisco. *Manual de historia del derecho español*. Madrid, Tecnos, 1979, p. 404.

<sup>15</sup> En su acepción más común, la revolución burguesa se restringe al proceso más radical de cambio (1832-1843) en contra de los intereses de la nobleza señorial y la Iglesia católica. Tomás y Valiente la concibe como un periodo más amplio, por ello se remonta a la etapa de “las frustraciones” (1808-1833) y una etapa posterior o “democrática” (1868-1874). Argumenta dos razones para sustentar la idea de una verdadera “revolución” en

En los primeros debates parlamentarios, los juristas y letrados españoles se enfrentaron a una disyuntiva: instrumentar un aparato de gobierno “uniforme” de tendencia centralista, abocado a robustecer la autoridad real en un sentido vertical; o, en todo caso, reconocer que el territorio español estaba compuesto de entidades históricas con diferente personalidad, ciertamente diferenciadas. Lo anterior implicaba “la necesidad de construir un esquema institucional político-administrativo flexible, diferenciado y no uniforme”.<sup>16</sup> El liberalismo doctrinario español, estuvo influido por el desarrollo y los resultados de la Revolución francesa, de tal suerte que los principios del liberalismo francés y las reformas de Estado practicadas por Napoleón no resultaron extrañas para los ilustrados españoles. “Los mecanismos políticos y jurídicos utilizados para implantar un nuevo orden en Francia”, sobre todo los elementos de “Constitución” y de “codificación”, ejercieron una profunda influencia en el ambiente liberal hispano, más aún entre los legisladores reunidos en Cádiz.<sup>17</sup>

### **La Constitución de Cádiz de 1812**

Las experiencias políticas de entre 1810-1811 llevaron a los liberales peninsulares hispanos a considerar la pertinencia de contar con un sistema que permitiera el control de los espacios territoriales, no sólo como un requerimiento elemental para salvaguardar la integridad nacional, sino como un planteamiento que las circunstancias políticas demandaban. El Estado monárquico ameritaba ciertas reformas tendientes a fortalecer su dominio en las distintas esferas de la vida civil; la “nación española” evocada por las cortes gaditanas debía emerger a partir de un proyecto “moderno” de organización, eficiente y racional que unificara por igual a la península y a los territorios de ultramar a través de una

---

ese amplio espacio: que las realizaciones de la revolución burguesa se lograron abiertamente luego de la muerte de Fernando VII; y después que un proceso revolucionario no depende de su ritmo acelerado, sino de las discontinuidades entre dos formas constituidas de sociedad, “y esa ruptura... se produjo ciertamente en orden a la transformación de las bases sociales”. *Ibid.*, pp. 404-406.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 417. Cfr., la obra de Miguel Artola. *Antiguo Régimen y revolución liberal*. Barcelona, Ariel, 1978.

<sup>17</sup> Tomás y Valiente. *Manual de Historia...*, p. 403.

monarquía legítima, depositaria del poder ejecutivo, con los instrumentos centralizados propios de su carácter unitario.

A pesar de los reclamos de los diputados americanos, partidarios de un sistema local autónomo y representativo, las Cortes aprobaron el título VI de la Constitución gaditana: “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, que en su primer capítulo “De los ayuntamientos”, definió la estructura de una administración local centralizada, mediante un nuevo instrumento: el ayuntamiento constitucional, que junto con el alcalde, se legitimaría a partir de un mecanismo de elección popular (el afán democratizador) pero supeditado al control estatal (el espíritu centralizador). En definitiva, el hecho de subordinar el ayuntamiento a un presidente nombrado por las autoridades centrales (el “gefe político”), posibilitaba la injerencia directa del gobierno al nivel más básico de la escala político-administrativa.

Los argumentos fueron claramente definidos por el Conde de Toreno, uno de los legisladores hispanos más influyentes en las Cortes: los ayuntamientos eran organismos dependientes del ejecutivo, elegidos “de modo particular, por juzgarlo así conveniente al bien general de la nación”. La realidad, sin embargo, era que se trataba de conjurar cualquier inclinación autonomista, para que “no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia”. Para ello instituía la figura del “gefe político”, como representante del rey, a fin de que “los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas del gobierno”.<sup>18</sup> Es decir, a pesar de su carácter electivo, ayuntamientos y alcaldes no constituirían cuerpos autónomos de representación política de los pueblos, ni serían independientes del único órgano representativo nacional: las Cortes. Así pues, “Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos”. Eran, después de todo, el “último escalón, jerárquico y territorial, de la columna administrativa estatal, colocada bajo directa dependencia del gobierno y sometida en consecuencia a las supremas directrices políticas emanadas del

---

<sup>18</sup> Blanco Valdés, Roberto L. *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*. Madrid. Institució Valenciana D'estudis i investigació – Siglo XXI, 1988, p. 272 y ss.; Benson, Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México, El Colegio de México-UNAM, 1994, p. 27.

ejecutivo nacional”.<sup>19</sup> Un ejecutivo sólo limitado por las Cortes, genuina institución representativa de los intereses nacionales.

En el capítulo II del título VI “Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales” de la Constitución de Cádiz, se configuraba una auténtica administración civil periférica del Estado que regulaba el gobierno político de las provincias a semejanza del sistema prefectoral francés. La constitución de las diputaciones provinciales -evocación a su vez de los “consejos de departamento” franceses- por su parte significaba instituir un órgano consultivo del “gefe político”, encargado éste de “proponer” o “promover”, de ejecutar el cumplimiento de las órdenes superiores, pero no facultado para decidir o gobernar.<sup>20</sup> En todo momento el “gefe político” se erigió como la máxima autoridad ejecutiva en las provincias y la diputación provincial, que era presidida por el “gefe político”, únicamente debía “promover su prosperidad” (art. 325).

La diputación provincial, de acuerdo con la Constitución, quedaría compuesta por el intendente y siete diputados electos por voto popular, renovables por mitad cada dos años. Sus atribuciones eran vigilar la buena marcha de los fondos públicos de los pueblos de la provincia; el repartimiento de contribuciones; cuidar el establecimiento de ayuntamientos donde correspondiese; la promoción de obras públicas, de educación, agricultura, industria y comercio; formar el censo y la estadística de las provincias; cuidar de los establecimientos de beneficencia, etc.<sup>21</sup>

En la estructura de la burocracia estatal fueron instituidos tres niveles que en lo sucesivo determinarían todo un sistema de relaciones de subordinación y disputa en la jerarquía superior: el Estado centralizado y detentador del poder político; en un nivel intermedio el gobierno provincial encabezado por los jefes políticos, representantes del gobierno y sujetos a su control; y en la esfera del gobierno local, las autoridades menores representadas por el ayuntamiento, de carácter electivo pero con una restringida autonomía

---

<sup>19</sup> Eran palabras definitivas expresadas por el Conde de Toreno, quizá el político más influyente en ese sentido, en las cortes gaditanas. Citado por Blanco Valdés. *Op. cit.*, p. 272.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 276.

<sup>21</sup> Prevalció el interés de los diputados hispanos, para quienes la diputación provincial era “una mera junta administrativa de carácter consultivo, sin facultades legislativas”. Benson. *Op. cit.*, p. 26 y ss. Véase además: María Teresa Berruezo. *La participación americana en las cortes de Cádiz (1808-1814)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

y capacidad de decisión. La supeditación local a una instancia intermedia y el hecho de que ese sistema fuera el instrumento más eficaz para el control de los espacios provinciales dotó de un gran significado a quienes personificaron ese cuerpo de funcionarios dependientes y privilegiados a la vez por el gobierno central.

El decreto gaditano, del 23 de mayo de 1812 sobre la “Formación de los Ayuntamientos constitucionales” sentó las bases para construir el nuevo sistema uniforme de administración local.<sup>22</sup> Más tarde, el 23 de junio de 1813 la “Instrucción para el gobierno económico político de las provincias”, definió las obligaciones de los ayuntamientos (capítulo I), de las diputaciones provinciales (capítulo II), y de los jefes políticos (capítulo III).<sup>23</sup>

Quedaba así prefigurada la nueva concepción liberal de la administración civil periférica del Imperio español. El ayuntamiento constitucional se definía como organismo subordinado con limitadas prerrogativas locales; la diputación provincial como un cuerpo eminentemente consultivo, y finalmente, el “gefe político” como la suprema autoridad provincial en tanto delegado real y garante del cumplimiento de las disposiciones de la autoridad central en las provincias. Ese esquema de administración civil se sustentaba en la idea de racionalizar el ámbito de competencia en la jurisdicción territorial a partir de una concepción jerárquica de la autoridad.

Las facultades y atribuciones del “gefe político” eran bastante amplias. Su carácter tutelar en la administración política provincial quedó estipulado en los 25 apartados del capítulo III de la *Instrucción*,<sup>24</sup> ahí estableció su condición de garante del “orden público y

---

<sup>22</sup> Dublán, Manuel y José María Lozano. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de México*. México, Imp. Lit. de Eduardo Dublán y Cía. 1890, t. I, pp. 380-381. Como era de esperarse, el decreto tuvo una serie de problemas al momento de su aplicación. Por ello las cortes emitieron otro decreto el 10 de julio “Reglas para la formación de los ayuntamientos constitucionales” en *Ibid.*, pp. 382-383.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 413-424. Las fuentes documentales utilizan indistintamente la “g” y la “j” para referirse a los jefes políticos. Citaremos “gefes” entre comillas para referirnos a su origen gaditano.

<sup>24</sup> Con la expedición de la Constitución gaditana y más directamente con la *Instrucción* del 23 de junio de 1813, quedaron establecidas “las bases esenciales, jurídico-constitucionales, para abordar en el plano más concreto de la realidad política el proceso de construcción de una administración civil del Estado que pudiera constituirse, en el futuro, en elemento nerval de dominación y control sobre los diversos territorios que componían el espacio nacional”. Blanco Valdés. *Op. cit.*, p. 277. Al decreto o *Instrucción* del 23 de junio le había precedido otro de suma importancia, emitido el 6 de enero de 1813 –no consignado por Dublán y Lozano– titulado “Sobre las facultades y responsabilidades de los generales en gefe de los ejércitos

prosperidad de la provincia” y su papel como presidente de la diputación provincial. Cada “gefe político” podría nombrar jefes políticos subalternos en casos específicos; tendría además como empleado a un secretario; otro apartado de la *Instrucción* establecía la separación respecto de la comandancia de armas provincial, pero en casos extremos cada jefe político podía reunir el mando político y el militar; su residencia debía ser la capital de la provincia, donde presidiría las reuniones de la diputación provincial. Los jefes políticos permanecerían en su cargo por tiempo indefinido, a voluntad del gobierno; en caso de ausencia, el intendente asumiría el puesto de jefe político provisional; los requisitos para ser nombrado eran: ser español de origen, mayor de 25 años, “gozar de buen concepto en el público”, y mostrar simpatías por la Constitución. Presidirían sin voto –salvo en caso de empate- el ayuntamiento de la cabecera provisional, o del pueblo o partido donde transitaran; asumiría el manejo de la diputación provincial y se constituiría como única vía de comunicación entre ésta y los ayuntamientos, o bien, entre la diputación provincial y el gobierno. Le competía la circulación y difusión de las leyes y decretos oficiales de gobierno; conceder a los “hijos de familia” la autorización para casarse; cuidar de la administración de justicia en su provincia, con la facultad de proceder a arrestos perentorios; vigilar los procesos de elección de ayuntamientos; aprobar cuentas de propios y arbitrios de los ayuntamientos; proponer formas para promover la agricultura, la industria y el comercio de las provincias; solicitar el auxilio del comandante militar de la provincia, en caso necesario; expedir pasaportes en provincias fronterizas; inspeccionar los ramos de bagajes, alojamientos y subsistencias a la milicia; remitir anualmente al gobierno el “plan estadístico de la provincia”; emitir circulares donde se recordara la “obligación constitucional” de proceder a elecciones locales. El jefe político subalterno sería el conducto para la circulación local de leyes y decretos provinciales, asimismo “será el conducto por donde se entiendan los ayuntamientos de su territorio con el gefe político y la

---

nacionales: creación de intendencias en los mismos y nombramientos de Gefes políticos en cada provincia de su distrito”. Su importancia radica, de acuerdo con Blanco y Valdés, en el reconocimiento de las facultades de gobierno exclusivamente a las autoridades civiles, limitando la autoridad militar a las competencias propias de su ejercicio. El decreto del 6 de enero adquirió tácita expresión en la *Instrucción* del 23 de junio.

diputación provincial". Finalmente, el jefe político presidiría "todas las funciones públicas".<sup>25</sup>

### Los primeros tropiezos

La legislación gaditana pretendía instituir un moderno sistema administrativo provincial que, en esencia, debía fortalecer el reino español, peninsular y de ultramar, quedando derogado el antiguo régimen administrativo de intendencias. Dicha legislación transformó el mundo hispánico al abolir las instituciones señoriales y sustentar las bases para la creación de un Estado unitario basado en el principio de igualdad y con un poder ejecutivo restringido.<sup>26</sup> En la esfera de la administración local expresaba una tendencia a transferir el poder político hacia las provincias (con las diputaciones provinciales) y hacia las localidades (con la formación de ayuntamientos). Las reformas abrían las puertas a la participación política popular.<sup>27</sup>

Sin embargo, las condiciones prevalecientes harían difícil implantar esta gran reforma jurídico-política y administrativa. Al respecto, Blanco Valdés observa tres causas principales que imposibilitaron la edificación de la "primigenia administración local revolucionaria" en la España peninsular entre 1812 y 1820: la heterogénea configuración demográfica hispana, en cuyas provincias "el encaje de la distribución municipal gaditana presentaba extraordinarias dificultades materiales"; la resistencia de élites locales decididas a conservar su poder; las interferencias del ejecutivo a través de los jefes políticos, quienes instalaron ayuntamientos al margen de los procedimientos y de la voluntad popular.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Dublán y Lozano. *Op. cit.*, t. I, pp. 413-424.

<sup>26</sup> Rodríguez O., Jaime E. *La independencia de la América Española*. México, FCE-El Colegio de México, 1996, pp. 117-120. Véase además del mismo autor: "La transición de colonia a nación: Nueva España, 1820-1821" en: *Historia Mexicana*, Vol. XLIII, N° 2, octubre-diciembre de 1993, pp. 265-322.

<sup>27</sup> Este proceso de "mutación" lo aborda Francois-Xavier Guerra. *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México, FCE, 1989.

<sup>28</sup> Blanco Valdés. *Op. cit.*, pp. 278-284. Las vicisitudes del momento no permitían ejecución de reforma alguna: José Bonaparte ocupaba el trono de España, Fernando VII se encontraba prisionero y las tropas francesas batían la patriótica resistencia.

En cambio, la legislación gaditana introducida a la Nueva España fue recibida con cierto interés porque traía aparejado el proceso de nombramiento de diputados a Cortes y el desarrollo de elecciones a nivel local para instituir diputaciones provinciales y ayuntamientos.<sup>29</sup> Sin embargo, como bien señala José Miranda, “todo conspiraba contra la ordenada y regular aplicación de dicho régimen: la guerra, su utilización por los independentistas como arma política, la oposición de los absolutistas y la impracticabilidad de muchos de sus preceptos”.<sup>30</sup> Además, dificultó su aplicación el corto periodo de vigencia de la Constitución gaditana, abolida en la Nueva España de hecho el 17 de agosto de 1814, y en derecho el 15 de septiembre del mismo año. No obstante lo anterior, en la Nueva España, la breve vigencia de la Constitución de Cádiz (1812-1814) permitió la instalación de cinco de las seis diputaciones provinciales establecidas por la Constitución: Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente y, por supuesto, la diputación de Nueva España, con sede en la ciudad de México.<sup>31</sup> También en ese lapso se formaron por elección un importante número de ayuntamientos constitucionales, con un amplio rango de participación popular.

La Audiencia de México no adoptó reforma alguna que atentara contra su potestad como supremo organismo judicial de la colonia, mientras que las autoridades civiles y eclesiásticas de la Nueva España se oponían a la aplicación de los preceptos constitucionales y los decretos de las Cortes gaditanas.<sup>32</sup> Por el contrario, los líderes criollos insurgentes encontraron afinidades con las propuestas de los liberales doceañistas. De hecho, la Constitución de Apatzingán (1814) se influyó sobremanera de los conceptos

---

<sup>29</sup> Al respecto son fundamentales los trabajos de Virginia Guedea: “Las primeras elecciones populares en la ciudad de México, 1812-1813”, en: *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 7, N° 1, pp. 1-28: “Los procesos electorales insurgentes”, en: *Estudios de Historia Novohispana*. N° 11, 1991, pp. 201-249.

<sup>30</sup> Miranda, José. *Op. cit.*, pp. 332-342. Es indispensable la consulta de la obra del Dr. Manuel Ferrer Muñoz. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en Nueva España*. México, UNAM, 1993.

<sup>31</sup> Al parecer la diputación provincial de San Luis Potosí no llegó a instalarse formalmente. Otras provincias e intendencias enviaron representantes a las diputaciones provinciales. Valladolid, por ejemplo, envió al Lic. Juan Pastor Morales como su representante ante la diputación provincial de la Nueva España. Morales “era conocido como un pensador muy independiente y ya antes la Inquisición lo había juzgado por sus ideas sobre la independencia mexicana”. Benson. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 342. El régimen de privilegios corporativos era condición para la pervivencia de las élites dirigentes y eclesiásticas peninsulares y cualquier cambio que afectara esa realidad conllevaba, de manera inexorable, a la abolición paulatina del propio régimen colonial. No había lugar a concesiones.

de soberanía y representatividad popular. Sin embargo, el sistema de gobierno prevaleciente —de origen borbónico— no se impugnaba aún.

Al producirse la derrota de Napoleón y la recuperación del trono por Fernando VII, éste emitió el decreto de Valencia del 4 de mayo de 1814 mediante el cual abolió la Constitución de Cádiz y restableció el absolutismo. No obstante, la restauración del *Antiguo Régimen* trajo severos desajustes. Numerosos pueblos y municipios españoles se resistieron a la reimplantación del sistema señorial de rentas, en tanto diversos grupos locales y regionales incrementaron su desafecto por la restitución de un viejo orden que les impedía acceder a los nuevos espacios políticos abiertos por las reformas liberales. En poco tiempo, el reformismo moderado de 1817 fue substituido por un reformismo radical y los levantamientos populares adquirieron una dimensión nacional. Hacia 1820, la revuelta hispana, encabezada para entonces por Rafael Riego en las provincias, agobió de tal forma al régimen monárquico que Fernando VII se vio orillado a restaurar la Constitución de Cádiz, reconociendo así la representatividad de los grupos locales, a través del municipio.<sup>33</sup>

La breve vigencia de la Constitución de Cádiz no alteró las estructuras del dominio colonial en América, sin embargo, las enseñanzas que el nuevo “parlamentarismo” hispano dejó fueron bien asimilados por grupos criollos letrados interesados en promover las reformas políticas liberales. En todos los frentes, el régimen patrimonial y el orden colonial fueron perdiendo terreno. La reinstalación de la Constitución gaditana terminó por debilitar a los grupos dirigentes peninsulares en América.

Entre los meses de abril y mayo de 1820, la mayoría de los territorios americanos recibieron con júbilo la noticia de la restauración constitucional. En tanto las autoridades virreinales demandaban un alto al fuego para reinstalar las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales, varias provincias sudamericanas declararon su independencia. Con la noticia del retorno al orden constitucional gaditano, diversas poblaciones novohispanas se apresuraron a elegir sus ayuntamientos. Presionado por los acontecimientos, el virrey Juan Ruiz de Apodaca juró por la Constitución de Cádiz el 31 de

---

<sup>33</sup> A pesar de un relativo apoyo popular, la rebelión de Riego fue el escaparate para que muchas ciudades asumieran posturas autonomistas, declarando vigente el orden constitucional y formando con rapidez sus propias diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales. Rodríguez. *Op. cit.*, p. 235.

mayo de 1820. Días antes, el 13 de mayo, la provincia de Yucatán había sido la primera en restablecer su diputación provincial. El virrey Ruiz de Apodaca asumió el título de jefe político y el 20 de julio oficialmente instauró la diputación provincial de Nueva España.<sup>34</sup>

Varias provincias novohispanas solicitaron a las Cortes la instalación de sus respectivas diputaciones provinciales. Gracias a la destreza de los diputados Ramos Arizpe y José Mariano Michelena, este último representante de la provincia de Michoacán, las Cortes aprobaron, el 6 de noviembre de 1820, la erección de la sexta diputación provincial en Nueva España, la de Valladolid, con jurisdicción en las intendencias de Michoacán y Guanajuato.<sup>35</sup> Al mismo tiempo, presionaron a las Cortes para la remoción de autoridades que fueran reacias a acatar el orden constitucional en América.

El gobierno español hizo algunos cambios de autoridades. En enero de 1821 destituyó al virrey Apodaca y nombró al general Juan O'Donojú como "Capitán General y Jefe Político Superior" de la Nueva España.<sup>36</sup> Mientras tanto, en la provincia de Michoacán ante la lentitud del virrey Apodaca para proceder a los cambios institucionales, el ayuntamiento de Valladolid tomó la iniciativa para conformar la diputación provincial y el 7 de marzo de 1821 instó al intendente Manuel Merino y Moreno a que efectuara elecciones locales. A pesar de que éstas se llevaron a cabo, los acontecimientos impidieron la instalación formal de la diputación provincial.<sup>37</sup> El 20 de mayo, Valladolid se sumó al "Plan de Iguala" y el intendente Merino y Moreno abandonó la ciudad junto con la guarnición realista. Entonces, don Ramón de Huarte –alcalde primero constitucional del ayuntamiento- fue investido por el ayuntamiento con el cargo de jefe político de la

---

<sup>34</sup> Véase: Carlos Herrejón Peredo (Introd.) *Actas de la diputación provincial de Nueva España, 1820-1821*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, 1985.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 64-65.

<sup>36</sup> Rodríguez. *Op. cit.*, pp. 244 y ss. O'Donojú tenía el cargo de jefe político de la provincia de Sevilla.

<sup>37</sup> Según señala Benson, las elecciones se efectuaron el 12 de marzo, resultando electos como diputados propietarios, el Dr. Manuel de la Bárcena, don José Ma. Cabrera, el bachiller Lorenzo de Orilla y don José Ignacio del Río; como suplentes el Lic. Juan José Zimbela y don Antonio de la Haya. La diputación no llegó a instalarse debido a que la entidad proclamó su apoyo a Iturbide, propiciando el retiro del intendente. Benson. *Op. cit.*, p. 71 y ss. Véase la "nota introductoria" de Xavier Tavera Alfaro a las *Actas y Decretos de la Diputación Provincial, 1822-1823*. Morelia, H. Congreso del Estado de Michoacán, 1976, pp. IX-XIII. Las elecciones se basaron en la aprobación que las Cortes hicieron y que la *Gazeta de Madrid* publicó, sin embargo, el decreto y la orden oficial nunca llegaron a México antes de lograrse la independencia, por lo cual, una vez conseguida ésta, las elecciones anteriores no tuvieron efecto.

provincia de Michoacán, y ratificado cinco meses después por el Supremo Consejo de Regencia. Ramón de Huarté fue, en consecuencia, el primer jefe político de Michoacán, una vez consumada la independencia mexicana.

La proclamación de la independencia se obtuvo mediante los Tratados de Córdoba, firmados en agosto de 1821 por Agustín de Iturbide, por el bando independentista, y don Juan O'Donojú, capitán general y jefe político nombrado por la corona española. Los Tratados de Córdoba declararon a México monarquía constitucional y, en tanto se elaboraba una constitución para el reino, permaneció vigente la legislación gaditana.

Mientras se definía la nueva estructura de gobierno, en octubre de 1821 se instaló en la Cd. de México la Suprema Junta Provisional Gubernativa. Al interior del territorio se establecieron ocho diputaciones provinciales.

En Michoacán, la diputación provincial se instaló legalmente el 1 de febrero de 1822, y quedó compuesta por siete diputados, presidida por el intendente y jefe político, don Ramón Huarte.<sup>38</sup> De esa forma quedó constituido "el primer órgano regional autónomo que tomó la voz de la provincia". La diputación de Michoacán como órgano representativo provincial destacó su apoyo a los principios del federalismo, actitud también mostrada por el diputado a Cortes Mariano Michelena, uno de los principales precursores del federalismo mexicano.<sup>39</sup> De hecho, la diputación de Michoacán fue uno de los primeros cuerpos que reconoció el Plan de Casamata en 1823, asumiendo su independencia en asuntos internos y dando paso a la creación de un "congreso provincial".

Para entonces, en el territorio nacional las diputaciones provinciales se habían incrementado a 23 y varias de ellas impulsaron la idea de constituirse en entidades federativas. Jalisco (Guadalajara), Yucatán, Zacatecas y Oaxaca asumieron su soberanía y convocaron a la elección de sus congresos, en calidad de Constituyentes. En el mes de

---

<sup>38</sup> De acuerdo al decreto del 10 de noviembre de 1821, la diputación provincial quedó formada por don José Díaz de Horteiga, gobernador de la Mitra, Lic. José Ma. Ortiz Izquierdo, juez letrado don Juan José de Lejarza, Dr. Juan José de Michelena, Lic. Manuel Diego Solórzano, capitán Francisco Camarillo, y el sargento Pedro Villaseñor. A excepción del Dr. Díaz de Horteiga, todos los miembros de la diputación eran criollos y habían fungido en cargos eclesiásticos o del ayuntamiento de Valladolid. *Ibid.*, p. XII.

<sup>39</sup> Mendoza Briones, María Ofelia y Marta Terán. "Fin del orden colonial", en: Enrique Florescano (Coord.) *Historia General de Michoacán*. Morelia, Gobierno del Estado-Instituto Michoacano de Cultura, 1989, Vol. 2 (La Colonia), pp. 281-300.

diciembre, 10 diputaciones provinciales, entre ellas la de Michoacán, se erigieron como “estados” de la federación.<sup>40</sup> El siguiente paso fue la instalación de sus respectivos congresos constituyentes. De esta manera, la transformación en “Estados libres y soberanos” fue la tendencia natural mediante la cual el nuevo “Estado” mexicano habría de constituirse en República federal.

Sentadas las bases representativas, la creación de una Constitución de carácter federal parecía responder a la mecánica del proceso; en consecuencia, “el federalismo en México surgió de manera natural de su anterior experiencia política”, es decir, el constitucionalismo gaditano. Como señala Rodríguez, después de todo, distinguidos novohispanos como Guridi y Alcocer, Ramos Arizpe y Michelena, habían participado activamente en la elaboración de la Constitución de Cádiz. Para ellos y para muchos más, la constitución era “tan suya como de los españoles”.<sup>41</sup>

Así pues, la constitución del nuevo Estado mexicano se nutrió de las experiencias propias del constitucionalismo liberal hispano. De ahí también habría de emerger la conformación de un sistema de control y ordenamiento político. La Constitución de 1824 y, sobre todo las constituciones estatales, asumirían los mecanismos institucionales por medio de los cuales se establecerían las bases de la organización política y administrativa mexicana.

---

<sup>40</sup> Véase el cuadro ilustrativo en Benson. *Op. cit.*, p. 277. “Con la instalación de las legislaturas estatales, las diputaciones provinciales entregaron sus archivos a aquéllas, sus sucesoras, y así terminaron su existencia. Ya habían cumplido su propósito: habían sentado las bases para el establecimiento de un gobierno estatal”. (p. 228).

<sup>41</sup> Rodríguez. *Op. cit.*, p. 287. Para una secuencia cronológica de los hechos véase Josefina Zoraida Vázquez, “Los primeros tropiezos” en: *Historia General de México*. México, El Colegio de México, 1976, Vol. 2, pp. 735-818.

## **CAPITULO III**

# **LOS ORDENAMIENTOS INSTITUCIONALES: LAS BASES LEGISLATIVAS**

## Los prefectos y los jefes políticos en México independiente

Entre 1821 (después de la declaración de independencia) y 1824 (antes de la promulgación de la Constitución mexicana) las discusiones en torno al futuro de la nación se desarrollaron en distintos frentes políticos y espacios territoriales. Sin embargo, a pesar de los matices y divergencias de las propuestas políticas, la figura del jefe político permaneció en esencia.

Así por ejemplo, en el *Proyecto de Constitución* (1822), atribuido a Miguel Guridi y Alcocer,<sup>1</sup> que sustentaba la tesis de que México debía organizarse como una monarquía moderada hereditaria, en el artículo 44 de su título tercero (“Del poder ejecutivo”), señalaba: “Habrá finalmente un jefe político en cada provincia para su régimen, que será en ella el agente del gobierno y el órgano de su comunicación con los pueblos. Este jefe será distinto del militar no debiendo unirse ambos encargos en una misma persona si no es en casos extraordinarios en que lo exija la seguridad del Estado a juicio del Emperador de consentimiento del Congreso”. Los jefes políticos provinciales serían nombrados directamente por el Emperador (art. 45, decimosegunda facultad del Emperador) y ellos serían los presidentes de las “juntas” o diputaciones provinciales, establecidas para “promover la prosperidad” y sobrellevar el gobierno interior de las provincias.

A fines de 1822, una vez que Iturbide fue proclamado emperador y disuelto el Congreso, se presentó a la Junta Nacional Instituyente el *Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano*.<sup>2</sup> En su artículo 44, capítulo sexto “Del gobierno supremo con relación a las provincias y pueblos del Imperio”, se leía: “En cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el emperador”; sería además “la autoridad superior de la provincia, que la ejercerá conforme a las leyes, instrucciones y

---

<sup>1</sup> “Proyecto de Constitución, presentado a la comisión de ella por uno de los individuos de la misma” (atribuido a Miguel Guridi y Alcocer, México, 1822). Contenido en Manuel Calvillo (Comp.) *La República Federal Mexicana. Gestación y nacimiento*. Vol. II. “La consumación de la Independencia y la instauración de la República Federal, 1820-1824”, México, s.a. pp. 11-54.

<sup>2</sup> “Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano” (Presentado a la Junta Nacional Instituyente y leído en la sesión ordinaria del 31 de diciembre de 1822. Por la comisión especial, México, 18 de diciembre) *Ibid.*, pp. 55-90. Quizá por las circunstancias que reinaban, el proyecto reunía los mandos político y militar de las provincias en la persona del jefe político (art. 46).

reglamentos vigentes”; su principal objetivo sería “el sostén del orden social y de la tranquilidad pública” y usaría “todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual”. El proyecto señalaba que el jefe político se comunicaría con el gobierno imperial a través del ministro del interior, y abría la posibilidad de instituir “gefes políticos subalternos” en puertos de mar que no fueran capitales de provincia o partidos que por su densidad demográfica o aislamiento geográfico lo necesitaran. El proyecto contemplaba la instalación de diputaciones provinciales y ayuntamientos para el gobierno interno de provincias y pueblos, situación que debía basarse en las disposiciones de la *Instrucción* sobre autoridades del 23 de junio de 1813.<sup>3</sup>

El espacio abierto por la legislación gaditana, no obstante los tropiezos que tuvo su aplicación, perfiló una paulatina inclinación de las provincias hacia el proyecto federal, a pesar de que el constitucionalismo hispano se había sustentado en el principio del gobierno unitario. No es extraño así que las propuestas federalistas incluyan al jefe político como uno de los más importantes engranajes de la autonomía provincial.

En su *Proyecto de Constitución del Imperio Mexicano*,<sup>4</sup> fechado en Valladolid el 8 de enero de 1823, el Lic. José María Couto, señalaba que “Las leyes que deben arreglar el gobierno interior político de las provincias no deben, a mi juicio, ser constitucionales porque deben variarse según se alteren o varíen las costumbres y luces de nuestros pueblos”. Una propuesta análoga fue presentada por Esteban F. Austin el 29 de marzo de 1823, en su *Proyecto de Constitución para la República de México*,<sup>5</sup> en cuyo artículo 211 (Capítulo X “Sobre el gobierno interior de las provincias y pueblos”), expresaba: “El gobierno político de las provincias estará encargado a un Gobernador o Jefe político que es

---

<sup>3</sup> Al igual que en otros documentos similares, el proyecto negaba la aplicabilidad de la Constitución gaditana de 1812 “...porque la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inadaptables a nuestros intereses y costumbres, y especialmente a nuestras circunstancias...” (p. 59) Sin embargo, *de facto* se remitían a ella, como prueba el seguimiento de la “Instrucción para el gobierno económico político de las provincias”, emitido en Cádiz el 23 de junio de 1813.

<sup>4</sup> “Constitución del Imperio mexicano” (Proyecto de José María Couto, Valladolid, 8 de enero de 1823) *Ibid.*, pp. 91-106. Según parece, Couto (?-1828) n. en Orizaba, estudió en el Seminario Palafoxiano de Puebla y se graduó doctor en teología en la Universidad de México. Fue diputado a Cortes en España; le concedieron el arcedianato de la Catedral de Málaga, lo que permutó por una canongía en la Catedral de Valladolid. Véase: *Diccionario Porrúa de Historia, biografía y geografía de México*. México, Porrúa, 1964, vol. 1.

<sup>5</sup> “Proyecto de Constitución para la República de México” (Formada por Esteban F. Austin de Texas, México, 29 de marzo de 1823) Calvillo. *Op. cit.*, pp. 107-128.

nombrado en cada provincia por cuatro años, y a las diputaciones provinciales”. Por su parte, el artículo siguiente señalaba: “Los Gobernadores de provincias son los Comandantes en jefe de la milicia, conservadores de la paz pública e intendentes en sus provincias respectivas y sus deberes y poderes serán particularmente detallados por la ley...”.

En su proyecto, Austin otorga gran importancia a la diputación provincial: de sus disposiciones el jefe político sería un ejecutor y de su seno dependería la elección directa del jefe político en turno. Para entonces, Austin proponía un gobierno republicano cuyo poder ejecutivo estaría representado por un presidente y un vicepresidente.

Pocas semanas después, el 16 de mayo, una comisión del Congreso mexicano elaboró su *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*,<sup>6</sup> en el cual se planteaban las virtudes y los inconvenientes de un sistema federal. Al igual que sus precedentes, el “Plan” reconocía con amplitud el papel que cumpliría el poder legislativo y establecía la correspondencia con los “congresos provinciales” (se eliminaba ya el término “diputación provincial”), de los cuales el prefecto era ejecutor: “El prefecto ejecutará y hará ejecutar las leyes y decretos que le comunique el Congreso provincial, y el plan de gobierno y sistema de contribuciones formados por él; será responsable en caso contrario y se le exigirá la responsabilidad en la forma que prescriba la ley”. El Congreso nacional dividiría al Estado y en cada provincia se establecería un Congreso provincial, que a su vez nombraría el prefecto respectivo. La figura del “Prefecto” en este caso se consideraba similar a la del “jefe político”.

Por las mismas fechas, Esteban F. Austin emitió en Monterrey el *Plan de las bases orgánicas o fundamentales para el establecimiento de una República Federada en el Anáhuac*.<sup>7</sup> Con un pronunciado federalismo, Austin retomó la propuesta de José María Couto, al señalar en su artículo 20: “Hay ciertos poderes y derechos naturales pertenecientes al pueblo de cada provincia que no se pueden confiar al gobierno general,

---

<sup>6</sup> “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana” (Por la comisión del Congreso, México, 16 de mayo de 1823) *Ibid.*, pp. 129-218.

<sup>7</sup> “Plan de las bases orgánicas o fundamentales para el establecimiento de una República federada en el Anáhuac” (Propuesto por el C. Esteban Austin, Monterrey, mayo o junio de 1823) *Ibid.*, pp. 219-236.

como son el derecho de formar una constitución y leyes para el gobierno interior y municipal de la provincia”.

En adelante, la tendencia hacia el federalismo y la autodeterminación provincial para establecer su propia organización interna fue natural. En el *Pacto Federal de Anáhuac*,<sup>8</sup> presentado por Prisciliano Sánchez al Congreso nacional el 26 de junio de 1823, en el apartado “Bases para las constituciones particulares de los Estados”, apuntaba en el primer artículo: “Cada estado es soberano e independiente en todo lo respectivo a su gobierno interior”. Reconocía la formación de un gobierno compuesto por Estados federados, divididos para su gobierno interno en tres poderes y territorialmente en partidos y municipalidades. Con similares planteamientos, el *Acta Constitucional*<sup>9</sup> presentada al Soberano Congreso Constituyente el 20 de noviembre, asentaba en su introducción que “En el establecimiento de gobiernos y poderes de cada estado, no ha querido la comisión sino fijar y reducir a práctica los principios genuinos de la forma de gobierno general ya adaptada, dejando que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación”.

El *Acta Constitutiva de la Federación*,<sup>10</sup> firmada el 4 de enero y sancionada el día 31 del mismo mes, reconoció la existencia legítima de 17 Estados y dos territorios integrantes de la federación, cuyos gobiernos se constituirían con el carácter de republicano basados en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El gobierno interior de los estados debía organizarse de manera similar, de consentimiento soberano: “las legislaturas de los estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entre tanto lo verifican, se observarán las leyes vigentes” (artículo 25).

Finalmente, el 4 de octubre de 1824 se promulgó la *Constitución Federal Mexicana*, que elevó a 19 estados y cuatro territorios los componentes de la federación. En el primer inciso del artículo 161 se concedió la capacidad soberana de los estados para “organizar su

---

<sup>8</sup> “El Pacto Federal de Anáhuac” (por Prisciliano Sánchez, México, 26 de julio de 1823) *Ibid.*, pp. 237-346.

<sup>9</sup> “Acta Constitucional” (Presentada al Soberano Congreso Constituyente por su comisión el día 20 de noviembre de 1823) *Ibid.*, pp. 347-364.

<sup>10</sup> “Acta Constitutiva de la Federación” (31 de enero de 1824) *Ibid.*, pp. 365-392.

gobierno y administración interior”, sin oposición a las directrices de la Constitución general. De esta forma, quedó abierto el camino para que las provincias, convertidas en Estados, formularan sus propias constituciones particulares, su división territorial y las formas de su gobierno y administración política interna.<sup>11</sup>

Sin duda, los mecanismos de la administración y gobierno estatal entrañaban problemas complejos y de urgente solución. En los documentos políticos mexicanos de los primeros años de vida independiente, resulta evidente una continuidad “natural” entre la instalación de las diputaciones provinciales creadas por las cortes de Cádiz y la institucionalización de los congresos estatales toda vez que las “provincias” se convirtieron en “estados” de la federación.

En esta misma lógica, cabe señalar que la figura del “gefe político” —de origen gaditano— subsiste dentro de la jerarquía política estatal, trátase de un modelo monárquico o uno republicano.

En el proceso de formación de los estados federales, las diputaciones provinciales —como bien lo mostró hace tiempo Nettie Lee Benson— constituyeron su génesis inmediata. Hubo una matriz común: el papel de órgano representativo de los intereses provinciales (con todo y su tendencia oligárquica regional), trasladado al nuevo órgano garante de los intereses estatales: el congreso de elección popular.

En su inicio, el sistema prefectoral —de naturaleza centralizado— no parecía compatible con un gobierno federal, sin embargo, tal como se perfiló en los distintos proyectos políticos, los “gefes políticos” de provincia se adaptaron en el periodo republicano como un órgano de gobierno estatal, brazos políticos del poder ejecutivo. Así pues, la Constitución Federal de 1824 otorgó facultades a los estados para organizar su administración interna y la mayoría de éstos retomaron la figura del jefe político con las variantes propias de su legislación particular. En adelante, los estados de la federación

---

<sup>11</sup> Tanto la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 como las constituciones particulares de los estados de la federación pueden consultarse en la *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*, editada por Mariano Galván Rivera, 1828 (México, Imprenta de Galván), edición facsimilar de Miguel Ángel Porrúa, 1988, 3 tomos.

implantaron constitucionalmente su sistema prefectoral adscrito a jurisdicciones bien establecidas, ya fuera como distritos, departamentos o cantones.

### **La institucionalización de los prefectos en Michoacán**

A partir de fines de 1824, los estados de la federación promulgaron sus respectivas constituciones particulares. En su régimen jurídico quedó fortalecido el federalismo, en tanto que en su administración interna reconoció una profunda influencia del constitucionalismo gaditano.<sup>12</sup>

De los 19 estados de la federación, Jalisco fue el primero en promulgar su Constitución, el 18 de noviembre de 1824; en su artículo 155 estableció la vigencia de “gefes de policía” en quienes residiría el gobierno político de cada uno de los ocho cantones en que se dividía el estado; Oaxaca emitió su Constitución el 14 de enero de 1825 y en su artículo 155 erigió la figura de “gobernadores” de departamento; Zacatecas (17 de enero) delegó en los ayuntamientos el gobierno político interior de los partidos (art. 121); Tabasco (26 de febrero) siguió el ejemplo de Jalisco, reconociendo la figura de “gefes de policía” al mando político de cada departamento (art. 178); Nuevo León (5 de marzo) se inclinó por una organización municipal (título XVI); Yucatán (6 de abril) prosiguió el ejemplo anterior (art. 191); Tamaulipas (7 de mayo) instituyó a “gefes de policía” al frente de sus departamentos (art. 152); Veracruz (3 de junio) estableció una doble figura política: “gefes de departamento” y subordinados a ellos, los “gefes de cantón” (arts. 70-72); Querétaro (12 de agosto) denominó “prefectos” a los personajes que asumirían el mando político de sus distritos (art. 226); Durango (1 de septiembre) reconoció al régimen municipal como la base de su organización política interna (art. 128); el Estado de

---

<sup>12</sup> Nuestra intención no es pormenorizar en torno a las vicisitudes del federalismo en México, para ello existe una amplia bibliografía especializada. Entre otros, Michael P. Costeloe. *La primera república federal en México (1824-1835)*. México, FCE, 1975; José Barragán. *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*. México, Departamento del D.F., 1984; del mismo autor *Introducción al federalismo*. México, UNAM, 1978; Véase además los ensayos que aparecen en Marcelo Carmagnani (Coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, FCE, 1993; Eduardo López Betancourt. *El antifederalismo de Carlos María de Bustamante*. México, UNAM, 1997.

Occidente, conformado por Sonora y Sinaloa (2 de noviembre) erigió a los “gefes de policía” al frente de los departamentos (art. 197); Chihuahua (7 de diciembre) reconoció al municipio como base de su organización interna, con la particularidad que los presidentes de ayuntamiento en cabeceras de partido se convertían en “gefes de partido” (arts. 112-114); Puebla (también el 7 de diciembre) estableció asimismo el sistema municipal (art. 132); Chiapas (9 de febrero de 1826) edificó el sistema de “prefectos” y “subprefectos” a cargo de departamentos y partidos (arts. 68-70); Guanajuato (14 de abril) instituyó los “gefes de policía” en el gobierno político de los departamentos (art. 139); San Luis Potosí (16 de octubre) decretó la existencia de “prefectos” y “subprefectos” (arts. 230-235); Estado de México (14 de febrero de 1827) continuó el ejemplo anterior (arts. 153-169); finalmente el Estado de Coahuila y Texas (11 de marzo) reconoció la presencia de “gefes de policía” y “gefes de partido” subalternos (art. 149).

Michoacán, por su parte, fue uno de los primeros estados federados en instituir la figura política del “prefecto” al mando de cada uno de los cuatro departamentos en que se dividió su territorio. La disposición se formalizó en el decreto N° 40 expedido el 15 de marzo de 1825,<sup>13</sup> y sus preceptos se integraron sin mayores reformas a la Constitución del Estado, promulgada el 19 de julio del mismo año.

Así, ya fuera como “gefes de policía”, “gefes de departamento”, “jefes políticos” o “prefectos”, el tenor fue el mismo: instituir una autoridad dependiente del poder ejecutivo en quien, por delegación, recaería el gobierno político y administrativo de los departamentos o distritos en que se subdividían los estados.

Correlativamente, los ayuntamientos eran cuerpos de representación municipal y base de la célula administrativa local, aún cuando subordinados a un esquema jerárquico de autoridad y representación política. En las disposiciones que emanaron de las

---

<sup>13</sup> La base documental de este apartado la constituye la voluminosa compilación de Amador Coromina. *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidas en el estado de Michoacán*. Morelia, Gobierno del Estado, 1884-1914, en 42 tomos. En adelante se citará Coromina, RLD y el tomo correspondiente. El decreto N° 40 en el tomo I, pp. 75-81. Para un seguimiento cronológico más general de los acontecimientos véase el capítulo II de la obra de José Bravo Ugarte. *Historia sucinta de Michoacán*. 2ª edición, Morelia, Morevallado, 1995, pp. 383-431 (“En el periodo constitutivo, 1821-1867”).

constituciones particulares y las leyes orgánicas de división territorial es perceptible la huella del constitucionalismo gaditano.

En esta primera etapa de la definición territorial de la federación mexicana, se evidencia un vínculo estrecho entre las formas que adquiere la división territorial y los mecanismos para instituir la autoridad en cada jurisdicción. Así, los estados del norte, con baja densidad demográfica, certifican el papel del ayuntamiento como la base de su organización político administrativa interna. En tanto, los estados del centro, más poblados, tendieron a edificar un escalonamiento de autoridades intermedias donde, además del "prefecto", aparecían los "subprefectos", "gefes de partido", o "gefes de cantón".

De una u otra manera, se instituía constitucionalmente un sistema prefectoral de intermediarios políticos integrados en una jerarquía de gobierno estatal.

#### a) El decreto de 1825

La Ley de División Territorial de Michoacán (basada en el decreto N° 40),<sup>14</sup> organizó el territorio estatal en cuatro departamentos (Norte, Sur, Oriente y Poniente) y 22 partidos, con las cabeceras en Valladolid, Uruapan, Zitácuaro y Zamora, respectivamente. Al frente del gobierno económico-político de cada departamento se estableció el "prefecto", quien en adelante sería el conducto de comunicación de las órdenes del gobierno. Siendo "dependiente directo del gobernador", su nombramiento estaría a cargo del ejecutivo estatal (el gobernador y el Consejo de Gobierno); para fungir en el cargo, requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años, mexicano de origen, tener cinco años de

---

<sup>14</sup> Existía un precedente: la obra *Análisis estadístico de la provincia de Michoacán en 1822*, realizada por don Juan José Martínez de Lejarza -a petición de la diputación provincial- y publicado en 1824. En su análisis estadístico, Lejarza agregó una "Serie cronológica de los jefes políticos, o gobernadores de esta provincia de Michoacán, desde la época de la fundación de Valladolid, su capital, hasta nuestros días". Evidentemente utilizó los términos "jefes políticos o gobernadores" en sentido genérico. Su obra debió influir en buena parte para que los diputados michoacanos propusieran a su vez la "nueva" división territorial del nuevo "Estado libre y soberano de Michoacán". La obra fue reeditada en Fímax Publicistas, 1974, con introducción y notas de Xavier Tavera Alfaro.

residencia en el estado y mostrar una “conveniente aptitud”. Duraría en su cargo cuatro años, aunque extensivos a otros cuatro “por circunstancias muy recomendables”.

El artículo 8 del decreto definía el objetivo básico del ejercicio prefectoral: “tendrán por objeto la tranquilidad y buen orden público, la seguridad de las personas y bienes de los habitantes”; ahí mismo se estipulaban sus facultades (16): garantizar el cumplimiento de leyes y órdenes del gobierno; supervisar los ayuntamientos y las elecciones locales; nombrar secretarios de prefectura; velar por la recaudación de propios y arbitrios; promover la educación pública; conceder licencia de matrimonio a menores de edad; formar la estadística del departamento; promover obras públicas y de beneficencia; suspender con causa justificada a miembros del ayuntamiento; utilizar en caso necesario la milicia local; visitar cada partido del departamento una vez al año cuando menos; imponer multas de 1 a 50 pesos, 15 días de obras públicas o 30 días de arresto a quienes “desobedezcan y falten al respeto, o turben de otra manera el orden público”. Además, deberían emitir con oportunidad los informes de sanidad y presidir los actos de ayuntamiento en el lugar de su residencia, o los de su tránsito, pero sin facultad de voto en sus acuerdos. Los prefectos tendrían su habitación en las casas consistoriales de la cabecera donde ejercieran y percibirían un sueldo anual de 2,500.00, cubriendo ellos mismos el salario de los secretarios y los gastos de papel no sellado.

El decreto N° 40 establecía, además, la existencia de “subprefectos” al mando de cada partido, menos donde residiera el prefecto. Su nombramiento estaría a cargo del prefecto, con aprobación del gobierno. Para fungir como subprefecto se requería ser “ciudadano en ejercicio de derechos”, mayor de 25 años y “propietario de alguna finca, capital o ramo de industria que baste a mantenerle decentemente”; podrían durar dos años en ejercicio, pudiendo ser reelegidos por una vez; sus atribuciones eran similares a las enunciadas para el prefecto pero circunscritos a la jurisdicción de su partido; no recibirían sueldo alguno, sólo 20 pesos mensuales “para ayuda de gastos”.

El decreto N° 40 del 15 de marzo fue el precedente para que cuatro meses después la Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán --promulgada el 19 de julio

de 1825-<sup>15</sup> estableciera las formas político-territoriales definitivas. El título tercero “Gobierno político y económico”, capítulo I “De los prefectos y subprefectos”, señalaba que: “En cada departamento habrá para su gobierno político-económico un prefecto con entera dependencia del gobernador del Estado” (art. 94); en los ocho artículos siguientes se condensaban los mecanismos de su nombramiento, requisitos para ocupar el cargo, periodo de ejercicio, entre otros, al igual que para el subprefecto (arts. 100, 101 y 102); disposiciones ya planteadas en el contenido del decreto N° 40.<sup>16</sup>

Así pues, Michoacán estableció sus organismos político-administrativos que habrían de conducirlo por el camino de la institucionalidad. En adelante, las leyes y decretos emitidos por las legislaturas estatales fueron ampliando el espectro de facultades del prefecto.

Circulares enviadas a las cuatro prefecturas estipularon la responsabilidad de sus titulares en los siguientes rubros: vigilancia de caminos para evitar el contrabando, partición de tierras comunales, prevención de actos de corrupción de los administradores de rentas, ejecución del reglamento sobre formación de la milicia local del Estado, formación de tribunales de vagos, verificación de procedimientos en materia de delitos de robo y homicidio, implementación de préstamos forzosos, persecución de bandoleros, organización de Juntas de Sanidad locales, fomento a la educación, etc.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> *Colección de Constituciones...* tomo II, pp. 3-65. Constaba de 233 artículos y nueve títulos. Aprobada por el Congreso el 19 de julio y sancionada por el ejecutivo del Estado Antonio de Castro, gobernador interino que fue ratificado con el carácter de constitucional el 13 de agosto de 1825. Coromina, RLD, tomo I.

<sup>16</sup> Territorialmente, el estado de Michoacán se ajustó a lo que era la intendencia de Valladolid, exceptuándose Colima; quedó dividido en cuatro departamentos: el departamento del Norte, con los partidos de Valladolid (cabecera), Tiripetio, Charo, Cuitzeo, Huaniqueo y Pátzcuaro; el departamento del Poniente que incluía los partidos de Zamora (cabecera), Tlazazalca, Jiquilpan, Puruándiro y La Piedad; el departamento del Sur, conformado por los partidos de Uruapan (cabecera), Taretan, Paracho, Tacámbaro, Ario, Apatzingán y Coahuayana; y el departamento del Oriente con los partidos de Zitácuaro (cabecera), Tlalpujahuá, Zinapécuaro y Huetamo. Esto sugería el ejercicio de 4 prefectos y 18 subprefectos. El número de municipalidades y de ayuntamientos no se precisaba. La Constitución estatal disponía la existencia de un ayuntamiento en poblaciones que contaran con un mínimo de 4,000 almas; el pueblo donde no los hubiere se agregaría al inmediato para completar la cifra requerida o bien, nombrar un alcalde constitucional encargado de ejecutar las órdenes del subprefecto.

<sup>17</sup> Circular a los Prefectos, 28 de noviembre de 1827; Reglamento para la partición de tierras comunales, 15 de febrero de 1828; Decreto sobre prevenciones, 18 de marzo; Reglamento para la formación de la milicia local del Estado, 12 de mayo; Decreto sobre tribunales de Vagos, 31 de marzo de 1829; Decreto sobre procedimientos judiciales, 6 de septiembre; Decreto sobre imposición de préstamo forzoso, 20 de septiembre; Decreto sobre combate al bandolerismo, 20 de noviembre; Reglamento para la conservación y administración

En los primeros años de vida independiente, los prefectos parecían un engranaje esencial para la supervivencia del Estado y el ejercicio de la autoridad. En 1827, según el criterio del ejecutivo, los prefectos eran

los agentes del gobierno, el conducto de sus comunicaciones, los ejecutores de sus órdenes, el vínculo que une y pone en contacto al último habitante del Estado con el centro de la autoridad: en una palabra: los que reproducen, por decirlo así, su presencia, y hacen sentir su influjo por todas partes.<sup>18</sup>

El discurso oficial preservó esa imagen de utilidad y dependencia a pesar de los problemas de inestabilidad política interna y externa. En la primera mitad del siglo XIX, los cambios en la división territorial repercutieron en la marcha de la administración.

El decreto N° 15 del 10 de diciembre de 1831 sobre división territorial introdujo algunos cambios en la legislación. Preservó inicialmente los mismos departamentos subdivididos en 22 partidos, 61 municipalidades y 207 tenencias. Respecto a la disposición de 1825 modificó algunas cabeceras de departamento y de partido, especificando municipalidades y la conformación de tenencias como jurisdicciones pequeñas, integradas a los municipios.<sup>19</sup> Al decreto N° 15 se agregó el N° 60 del 20 de noviembre de 1832 sobre las bases para la formación de ayuntamientos, en cuya ejecución los prefectos asumieron un papel preponderante.<sup>20</sup>

---

de la vacuna, 20 de noviembre; Decreto sobre instalación de Escuelas normales, de niños y niñas, juntas inspectoras, fondos para las escuelas, recaudación e inversión. Todos los decretos y reglamentos en Coromina, RLD, tomos I-IV. En todos los casos, prefectos y subprefectos tenían injerencia directa, ya fuera como ejecutores de las disposiciones, o como instrumentos de verificación. En especial, las atribuciones para implementar las leyes de reparto de tierras comunales y para ejecutar préstamos forzosos ocasionaron diversas reacciones de protesta de comunidades y de propietarios, respectivamente.

<sup>18</sup> Archivo del Congreso del Estado (ACE en adelante) Memoria de Gobierno 1827, "Prefectos y Subprefectos".

<sup>19</sup> Coromina, RLD, tomo V. El decreto N° 15 dividió provisionalmente el territorio del estado en cuatro departamentos: el del Norte, compuesto de los partidos de Morelia, Tiripetío, Pátzcuaro, Zacapu, Puruándiro y Cuitzeo; el departamento del Oriente, integrado por los partidos de Zitácuaro, Tlalpujahuá, Maravatío y Zinapécuaro; el departamento del Sur, conformado por los partidos de Ario, Taretan, Tacámbaro, Huetamo, Uruapan, Apatzingán y Coalcomán; el departamento del Poniente, formado por los partidos de Zamora, Tlazazalca, Piedad, Jiquilpan y Los Reyes; en total 4 departamentos, 22 partidos, 61 municipalidades y 207 tenencias.

<sup>20</sup> Coromina, RLD, tomo V, decreto N° 60 "Bases para la formación de ayuntamientos", 29 de noviembre de 1832. En el esquema político-administrativo el prefecto cobró mayor importancia a mediados de 1833, mediante el decreto N° 27 del 19 de agosto, en el cual el gobierno estableció que el prefecto nombrado para el departamento del Norte asumiría el cargo de gobernador en caso de imposibilidad del titular del ejecutivo estatal. Coromina, RLD, tomo VI.

El establecimiento del régimen centralista tuvo efectos relativos en el ámbito estatal en lo que atañe a la organización político-administrativa. El decreto general del 20 de marzo de 1837 derogó las leyes que organizaban el gobierno económico político de los estados e implementó el “Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos”,<sup>21</sup> a través del cual los “departamentos” mexicanos definieron una jerarquía basada en gobernadores-juntas departamentales - prefectos – subprefectos – ayuntamientos - alcaldes y jueces de paz.

Los gobernadores de departamento serían designados por el presidente de la república a propuesta en terna de la Junta Departamental correspondiente; en el marco de sus facultades tocaría al gobernador nombrar prefectos, aprobar la designación de los subprefectos, confirmar la de los jueces de paz y remover a cualquiera de ellos previo un dictamen de la Junta Departamental; en ésta última residía el poder legislativo y estaba compuesta de 7 miembros titulares y 7 suplentes, electos por voto popular cada cuatro años; respecto a las facultades y atribuciones de los prefectos, éstas se contemplaban en 46 artículos. El “Reglamento” advertía que el nombramiento de los prefectos -facultad del gobernador de departamento- sería confirmado por el gobierno general; los requisitos continuaban siendo similares a los establecidos en 1825: ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento, mayor de 30 años y “poseer un capital físico o moral que le produzca por lo menos mil pesos anuales”; ejercería por cuatro años con posibilidad de reelección; sus facultades como ejecutores de leyes y decretos del legislativo, sancionados por el ejecutivo, le darían injerencia en casi todos los ramos de la administración pública; además, nombrarían a los subprefectos de partido, con aprobación del gobernador y autorizarían nombramientos de jueces de paz, a propuesta de los subprefectos.

Los subprefectos por su parte fungirían por espacio de dos años con posibilidad de reelección. Los requisitos para ocupar el cargo eran parecidos: mayor de 25 años,

---

<sup>21</sup> Contenido como ley N° 1839 en Manuel Dublán y José María Lozano. *Op. cit.*, t. 3, pp. 323-338. En total 191 artículos. El salario del prefecto (señalado con un límite de 2,500.00 anuales) era similar al establecido para el secretario de gobierno y sobrepasaba el estipulado para un diputado titular de la Junta Departamental (1,500.00 anuales). El tratamiento oficial de “señoría” era análogo en los tres casos.

ciudadano en ejercicio de derechos, vecino de la cabecera de partido y poseer un capital físico o moral que le redituara cuando menos 500 pesos anuales; no percibirían sueldo alguno, pero recibirían 365 pesos anuales para gastos de escribiente y escritorio.<sup>22</sup> Acorde con el nuevo orden político, la Junta Departamental de Michoacán emitió un decreto de división territorial.<sup>23</sup> Este suprimía la categoría de municipalidad y abolía la mayoría de los ayuntamientos preexistentes. El decreto establecía con carácter provisional una división en cinco “distritos” –derogando el anterior carácter de “departamentos”- Norte, Sur, Oriente, Poniente y Sudoeste, con sus respectivas cabeceras en Morelia, Pátzcuaro (en lugar de Uruapan), Maravatío (en lugar de Zitácuaro), Zamora y Colima, en tanto éste último distrito perteneciera a Michoacán; a esos distritos se agregaban 19 partidos y numerosos pueblos, villas y congregaciones.

El anterior decreto provisional, fue ratificado mediante la Ley de División Territorial del Departamento de Michoacán, emitida el 1º de julio de 1839. El departamento continuó subdividido en cinco distritos y 23 partidos (aumentando cuatro partidos más, respecto de la ley anterior), por lo cual se nombrarían cinco prefectos y 18 subprefectos para el gobierno de distritos y partidos, respectivamente.<sup>24</sup> Sin embargo, la legislación michoacana no modificó el marco jurídico para el ejercicio de las autoridades políticas subalternas. En septiembre de 1846 al asumir Melchor Ocampo la gubernatura, la división territorial continuó siendo la misma. Hubo una reforma importante: Michoacán reasumió su carácter de Estado federado, abandonando el término de “Departamento”, en tanto que al interior, los distritos políticos recobraron la denominación de

---

<sup>22</sup> La ley general del 20 de marzo de 1837 en su contenido era semejante a lo dispuesto en el decreto estatal N° 40, del 15 de marzo de 1825. De acuerdo con la recopilación de leyes y decretos de Amador Coromina, el decreto de 1825 permanecía aun vigente en el estado.

<sup>23</sup> “División provisional de departamento”, Morelia, 25 de marzo de 1837, en Coromina, RLD, Tomo VIII. Eran en total cinco distritos y 19 partidos; al distrito de Colima se agregaban los pueblos que anteriormente pertenecían a los partidos de Apatzingán y Coalcomán. El 15 de mayo del mismo año, la Junta Departamental aprobó la existencia de –únicamente- siete ayuntamientos en todo el departamento, estos eran: Morelia, Colima, Pátzcuaro, Puruándiro, Zamora, Tzintzuntzan y Zitácuaro. En las demás poblaciones se sustituyeron los ayuntamientos por un Juez de Paz, nombrado por el prefecto de distrito; sobre esto véase el “Reglamento” del 19 de diciembre de 1837, en la misma fuente.

<sup>24</sup> “Ley de división territorial”, 1º de julio de 1839 en: Coromina RLD, tomo VIII.

“departamentos”.<sup>25</sup> Con la reanudación del pacto federal, se restableció la Constitución estatal de 1825, lo cual implicaba a su vez la vigencia del decreto N° 40 del 15 de marzo del mismo año, sobre su gobierno económico-político.

El retorno una vez más al centralismo en 1853 no alteró significativamente el marco jurídico-político interno. El “Estado” volvió a denominarse “departamento” de nueva cuenta; sin embargo, no hubo disposición oficial de carácter general que modificara la estructura administrativa interna de Michoacán.<sup>26</sup> Lo anterior aconteció hasta 1855 con el restablecimiento del federalismo. En efecto, en septiembre de 1855 se promulgó el “Estatuto Orgánico del Estado de Michoacán”, a través del cual el gobierno del Estado asumió su soberanía política y menos de tres meses después decretó una nueva división territorial.<sup>27</sup> Por medio de ella quedó organizado en seis departamentos con sus respectivas cabeceras en Morelia, Zitácuaro, Puruándiro, Zamora, Uruapan y Tacámbaro; a esos departamentos se integraban un total de 22 partidos y 59 municipalidades. A través del artículo 15 del decreto, el gobierno indicaba que las facultades delegadas a los prefectos y subprefectos eran las mismas que estipulaba el decreto N° 40 del 15 de marzo de 1825.<sup>28</sup>

La promulgación de la Constitución federal de 1857 inauguró un nuevo orden político. Sin embargo, los conflictos no cesaron en forma alguna y las “guerras de Reforma” dieron cuenta de los enfrentamientos Iglesia-Estado. En Michoacán, el gobernador provisional Gral. Miguel Zicúnegui convocó a elecciones para formar el Congreso Constituyente que debía establecer las nuevas bases orgánicas acordes a la Constitución federal.

---

<sup>25</sup> *Ibid.* Véanse los decretos correspondientes del 14 de agosto y 17 de septiembre de 1846, así como el decreto N° 7 del 27 de enero de 1847.

<sup>26</sup> Véanse las circulares del gobierno general de los días 29 de julio y 21 de septiembre de 1853 en Coromina, RLD, tomo XIII.

<sup>27</sup> “Estatuto Orgánico del Estado de Michoacán”, Morelia, 22 de septiembre de 1855; “División Territorial del Estado de Michoacán”, Morelia, 13 de diciembre de 1855. Ambas disposiciones en Coromina, RLD, tomo XIII.

<sup>28</sup> *Ibid.* El decreto señalaba además el sueldo anual de los prefectos: 1,200.00 cada uno de los cinco prefectos del interior, y el de Morelia 1,440.00 anuales; los secretarios de la prefectura recibirían 600.00 anuales, y el de Morelia 700.00; además, cada prefecto recibiría un apoyo de 300.00 anuales para gastos de escritorio.

El nuevo orden constitucional se inauguró el 1º de febrero de 1858 y alteró en cierta manera la estructura administrativa del gobierno michoacano. El Congreso Constituyente, en una proclama pública, declaró que:

Siendo una necesidad de los pueblos acreditada por la experiencia organizar el ejecutivo del Estado de modo que su acción sea pronta y expedita, fue preciso eliminar aquellas ruedas que si no eran del todo inútiles, sí entorpecían al menos el movimiento general de la máquina administrativa. De aquí la supresión de las subprefecturas y el nuevo modo de ser de los cuerpos municipales, que serán impulsados y protegidos por las leyes reglamentarias que se expidan, conforme a las bases constitucionales.<sup>29</sup>

Consecuentemente, la Constitución michoacana<sup>30</sup> eliminó los “partidos” de su división territorial, quedando ésta organizada con base en distritos, municipalidades y tenencias (Art. 13). El sistema de prefecturas fue reconocido en artículos posteriores: “En cada cabecera (distrital) habrá un prefecto a cuyo cargo estará el gobierno económico-político del distrito” (Art. 60); se establecían dos requisitos básicos para fungir como prefecto: ser ciudadano michoacano en ejercicio de derechos y haber cumplido 25 años de edad. Finalmente, la Constitución agregaba que las prerrogativas de los prefectos se definirían en una Ley Orgánica (Art. 62).

Los problemas de inestabilidad política, sin embargo, aún prevalecían en el estado y el país, y afectaron la aplicación inmediata del nuevo marco constitucional. A través del decreto N° 40 del 13 de marzo de 1858,<sup>31</sup> Michoacán se declaró en estado de sitio “mientras se restablece el orden constitucional alterado por el motín militar de Tacubaya”, y el Congreso local otorgó facultades extraordinarias al gobernador y comandante militar Epitacio Huerta. Durante la guerra de tres años Michoacán permaneció en esta condición, en que los asuntos de carácter militar fueron privilegiados sobre los de índole político-administrativo y no fue sino a fines de mayo de 1861, con el triunfo de los reformistas, que Michoacán retomó su condición ordinaria bajo un gobierno constitucional por elección,

---

<sup>29</sup> “El Congreso Constituyente a sus representados”, Morelia, 21 de enero de 1858, en: Coromina, RLD, tomo XIV, pp. 36-41.

<sup>30</sup> Constitución Política del Estado de Michoacán, aprobada el 21 de enero y sancionada por el ejecutivo el 1º de febrero de 1858. *Ibid.*, p. 41 y ss.

<sup>31</sup> Coromina, RLD, tomo XIV, decreto N° 40, Morelia, 13 de marzo de 1858.

encabezado por el Gral. Epitacio Huerta.<sup>32</sup> En su momento, se instaló la XI Legislatura estatal que procedió a elaborar la Ley Orgánica que había estipulado años antes la Constitución particular de 1858.

#### **b) La Ley Orgánica de 1861**

La “Ley sobre gobierno económico-político del Estado” fue promulgada el 20 de noviembre de 1861, por el gobernador Epitacio Huerta.<sup>33</sup> Organizó el territorio michoacano en función de 21 distritos, 71 municipalidades y 213 tenencias (Art. 3). Al mando político de cada distrito había un prefecto, en cada cabecera de municipalidad un ayuntamiento, y en cada tenencia un jefe de policía. El artículo 50 establecía: “Los Prefectos serán nombrados por el Gobierno del Estado y de él dependerán exclusivamente en el ejercicio de sus funciones”. Los requisitos para aspirar al puesto eran los mismos que estipulaba la Constitución estatal de 1858; durarían en su cargo cuatro años, a menos que por “cualidades muy recomendables a juicio del Gobierno” se les reeligiera; sus faltas temporales o perpetuas serían cubiertas por el presidente del ayuntamiento donde residiera; serían el conducto de comunicación exclusivo entre el Gobierno y los ayuntamientos; sus actos serían autorizados por un secretario de Prefectura nombrado por ellos mismos (con aprobación del Gobierno).

El artículo 57 definía 21 facultades y obligaciones a cumplir: atender la tranquilidad y orden público; puntual cumplimiento de las leyes y órdenes emanadas del Gobierno; velar la recaudación e inversión de los bienes de propios y arbitrios de los Ayuntamientos; vigilar el ejercicio de los funcionarios menores del distrito; promover la instrucción pública; conceder o negar licencia de matrimonio a menores de edad; formar la estadística

<sup>32</sup> Coromina, RLD, tomo XVI, decreto N° 5, Morelia, 27 de mayo de 1861. Sobre la actuación de Huerta en los acontecimientos estatales véase Raúl Arreola Cortés. *Epitacio Huerta. Soldado y estadista liberal*. México, SEP, 1967; Aguilar Ferreira. *Op. cit.*, pp. 65-78; Bravo Ugarte. *Op. cit.*, pp. 98-120.

<sup>33</sup> Coromina, RLD, tomo XVI, decreto N° 29, Morelia, 20 de noviembre de 1861, pp. 89-110. La ley constaba de 88 artículos (tres transitorios), divididos en cinco capítulos distribuidos en las bases de la organización territorial y el ejercicio de los órganos de gobierno: prefectos, ayuntamientos y “gefes” de policía.

del distrito; procurar el establecimiento de obras públicas; conservar la seguridad y tranquilidad del distrito, valiéndose incluso de la fuerza armada; imponer multas de 100 pesos, 15 días de obras públicas o un mes de arresto a quienes le desobedecieran o alteraran el orden público; visitar cada año las municipalidades del distrito; actuar con decisión en casos de peste o enfermedades; presidir sin voto las sesiones de ayuntamiento de su residencia o el de tránsito en su caso.

La Ley Orgánica estipulaba los salarios que debían percibir los prefectos: entre 600 y 1,500.00 anuales, siendo más altos los sueldos de los prefectos de Morelia, Zitácuaro, Puruándiro, Zamora, Tacámbaro y Coalcomán. Los secretarios, por su parte, recibirían entre 300 y 600 pesos anuales; a cada prefectura se daría además un gasto de escritorio de 150 a 200 pesos anuales, a excepción de la de Morelia, que percibiría 600 pesos.

La Ley Orgánica señalaba, además, las bases para el ejercicio del gobierno local, en manos de ayuntamientos y “gefes” de policía. De hecho, la intención del gobierno huertista fue la de proporcionar una nueva organización político administrativa y esa reforma se emitió junto a una Ley orgánica electoral<sup>34</sup> para el nombramiento de ayuntamientos, jefes de policía y alcaldes.

Los acontecimientos, sin embargo, mostraron severos inconvenientes para aplicar las leyes y, en poco tiempo, el gobernador Epitacio Huerta asumió facultades extraordinarias para nombrar y remover a funcionarios de cualquier clase.<sup>35</sup> Los problemas nacionales derivados de la invasión francesa se agravaron de tal forma que ante el avance militar de las tropas imperiales, el 8 de febrero de 1863 se disolvieron los poderes estatales y asumió el mando el Gral. Santiago Tapia, en calidad de gobernador militar. La situación reinante empezó a rebasar cualquier orden jurídico existente.

Resultó inoperante el decreto N° 33 del 22 de septiembre de 1863, emitido por el Gral. José López Uruga, como gobernador y comandante militar de Michoacán. En su

---

<sup>34</sup> Decreto N° 30 “Ley orgánica electoral”, Morelia, 26 de noviembre de 1861, en Coromina, RLD, tomo XVI.

<sup>35</sup> Decreto N° 39 emitido el 9 de enero de 1862 y que suprime el decreto N° 32 del 20 de noviembre de 1861, en Coromina RLD, tomo XVI. El Gral. Epitacio Huerta se incorporó al ejército nacional en noviembre de 1862, permaneciendo su hermano Antonio en calidad de gobernador interino. En enero de 1863 un motín militar patrocinado por el Gral. García Pueblita fue sofocado en la Cd. de Morelia. Epitacio Huerta retornó a Michoacán y a los pocos días Juárez consideró conveniente reemplazarlo por el Gral. Santiago Tapia. Aguilar Ferreira, *Op. cit.*, p. 79.

carácter de “Ley de división territorial”, el decreto N° 33 pretendía una organización territorial basada en 7 departamentos y 22 partidos,<sup>36</sup> cuyo gobierno económico político quedaría bajo la responsabilidad de prefectos y subprefectos. La ley no sólo restablecía la jurisdicción del “partido” y la figura del “subprefecto”, sino que además, a través del artículo 16 señalaba que las facultades y atribuciones de prefectos y subprefectos serían las mismas que contenía el decreto N° 40 del 15 de marzo de 1825.

El avance de las tropas imperiales en Michoacán obligaron a que los republicanos abandonaran la capital del estado, trasladando la sede política a la ciudad de Uruapan, quedando Morelia en manos de una columna francomexicana al mando de los generales Márquez y Berthier. Una situación irregular predominó por cierto tiempo en Michoacán, pues el territorio se dividió en dos porciones: una imperial, controlada desde Morelia por el comandante militar Gral. Márquez; y otra republicana, gobernada desde Uruapan por los mandos liberales con una frecuente alternancia del mando político-militar.<sup>37</sup>

Durante el periodo transcurrido entre noviembre de 1863 y febrero de 1867, las autoridades imperiales nombraron cinco prefectos cuya jurisdicción se circunscribía a la ciudad de Morelia: José de Ugarte (1 de diciembre de 1863 a junio de 1864), Dionisio Castillo (junio a octubre de 1864), Antonio del Moral (octubre de 1864 a julio de 1865), Francisco Cuevas (julio a octubre de 1865), y Manuel Elguero (octubre de 1865 a febrero de 1867).

En tanto, el dominio territorial republicano mantuvo su carácter militar<sup>38</sup> y esa condición permaneció aún después de la retirada del ejército imperial. En efecto, Morelia

---

<sup>36</sup> Decreto N° 33 “Ley de división territorial”, Morelia, 22 de septiembre de 1863, en: Coromina, RLD, tomo XVII, pp. 206 y ss. Los siete distritos eran: Morelia, Zitácuaro, Puruándiro, Zamora, Uruapan, Tacámbaro y Coalcomán.

<sup>37</sup> Decreto N° 43, Morelia, 24 de noviembre de 1863, emitido por el Gral. Felipe Berriozábal. La sede del poder político-militar republicano se mantuvo itinerante por varios meses, hasta que retornaron a Morelia en febrero de 1867. Véase además Aguilar Ferreira. *Op. cit.*, pp. 57 y ss. Sobre la prefectura imperial, pp. 78-79. Véase además la información documental que sobre el periodo existe en AGN, Gobernación, Legs. 1809, 1551, 1798 y 1931. Véase además, Eduardo Ruiz. *Historia de la guerra de intervención en Michoacán*. México, Of. Tip. de la Secretaría de Fomento, 1896.

<sup>38</sup> Con una lógica tendencia a militarizar el dominio republicano, en mayo de 1864 se implementó el contenido de la circular N° 40, de carácter federal, en la cual se precisaba la supresión de autoridades locales del orden civil. A juicio del comandante militar en Michoacán, los prefectos de distrito y los subprefectos de partido podían ejercer autoridad con el carácter de “gefe militar superior” y “gefe militar subalterno”, respectivamente. Circular N° 40, emitida en Uruapan, 24 de mayo de 1864, en: Coromina, RLD, tomo XVII.

fue recuperada por las tropas republicanas en febrero de 1867, siendo gobernador civil y militar el Lic. Justo Mendoza.<sup>39</sup> El predominio de los asuntos militares sobre los propiamente administrativos continuó determinando el ejercicio de los prefectos como “comandantes militares”. En la medida que el orden político se amplió a todo el territorio estatal cobró mayor vigencia el decreto N° 33 del 22 de septiembre de 1863 sobre división territorial y las disposiciones complementarias sobre la administración de justicia en los ramos civil y criminal.<sup>40</sup>

El retorno al orden constitucional aconteció hasta fines de 1867, en el momento que el Lic. Justo Mendoza se convirtió en gobernador constitucional y se restableció el Congreso del Estado. A través del decreto N° 5 el gobierno mendocista suprimió las comandancias militares, advirtiendo que los prefectos y subprefectos “continuarán en el desempeño de las funciones que les están encomendando mientras que por el Congreso se expide la ley sobre división territorial del Estado”.<sup>41</sup> Esta iniciativa fue discutida en el seno del Congreso local y emitida finalmente en abril de 1868.

### c) Ley Orgánica de 1868

La “Ley Orgánica de división territorial del Estado y sobre el gobierno económico-político del mismo” fue expedida por el titular del ejecutivo estatal Lic. Justo Mendoza, el 10 de abril de 1868.<sup>42</sup> La Ley Orgánica no hizo más que retomar en gran parte la respectiva Ley Orgánica de 1861, emitida por Epitacio Huerta. De hecho, numerosos artículos de su contenido fueron reproducidos literalmente.

En su división territorial, el estado de Michoacán readoptó el sistema de distritos, municipalidades y tenencias, abandonando el criterio de “partidos” (y, por consiguiente, la

---

<sup>39</sup> Véase el decreto N° 1 del 18 de febrero de 1867, en Coromina, RLD, tomo XVIII. El Lic. Justo Mendoza asumió el gobierno civil y militar de Michoacán en abril de 1866, cuando Uruapan aún era la capital de los republicanos. Aguilar Ferreira. *Op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>40</sup> Al respecto véase los decretos N° 2 y 7 de 20 de febrero y 27 de abril de 1867. Coromina, RLD, tomo XVIII.

<sup>41</sup> Decreto N° 5, Morelia, 30 de noviembre de 1867, en Coromina, RLD, tomo XIX.

<sup>42</sup> Expedido por decreto N° 30. Coromina, RLD, tomo XIX, pp. 55-77.

figura del subprefecto). Estableció en total 17 distritos, 75 municipalidades y 216 tenencias. Los distritos en cuestión eran los de Morelia, Zinapécuaro, Maravatío, Zitácuaro, Huetamo, Tacámbaro, Ario, Pátzcuaro, Uruapan, Apatzingán, Coalcomán, Los Reyes, Jiquilpan, Zamora, La Piedad, Purépero y Puruándiro.

En su capítulo segundo, sección primera “De los prefectos”, la Ley Orgánica señalaba similares condiciones para el ejercicio de los prefectos: los requisitos que establecía la Constitución particular de 1858 y las mismas facultades y obligaciones contenidos en la Ley Orgánica de 1861. Las variantes se limitaban a simplificar la redacción de algunos artículos alusivos y a eliminar dos atribuciones de las 21 que formuló la Ley Orgánica anterior: la facultad de presidir –sin derecho a voto- el ayuntamiento de su residencia o por los que transitara; y la facultad de impedir la realización de piezas de teatro que a su criterio fueran moralmente inconvenientes, por su naturaleza o por las “circunstancias” al momento de su representación.

Una reforma más de fondo fue la consciente omisión del artículo en el cual se asentaba el periodo de ejercicio ordinario (4 años), con la posibilidad de reelegirse, a juicio del gobierno. Tal precepto no incluido en la Ley Orgánica representaba la expresa facultad del ejecutivo de remover libremente a cualquiera de sus delegados políticos. Por otra parte, la relación de los prefectos respecto a los ayuntamientos, y las facultades de éstos, así como de los “gefes” de policía, resultaban similares a las disposiciones que contenía la Ley Orgánica de 1861: se mantenía una situación de subordinación en los hechos, en tanto que los “gefes” de policía se convertían en especie de apéndices de las prefecturas.

Asimismo, la expedición de la Ley Orgánica de 1868 fue vista por el ejecutivo como una forma de hacer más expedita la acción gubernativa de las autoridades políticas, de acortar “dilaciones en el cumplimiento de las leyes y providencias del ejecutivo, y hacer más eficaz la vigilancia sobre los malos ciudadanos para ocurrir sin demora al remedio de los males que cometieran y al castigo a que fueran acreedores”. De tal suerte que prefectos,

ayuntamientos y jefes de policía debían, dentro de su jurisdicción, acatar la esencia de la nueva ley concerniente a “la conservación del orden y de la paz pública”.<sup>43</sup>

En una posición optimista, el gobierno del Estado atribuyó múltiples virtudes a la nueva Ley Orgánica. Apenas un año después de su emisión, a juicio del ejecutivo estatal, la nueva ley había logrado “un cambio completo en las relaciones de las localidades con el Gobierno”. Agregaba además:

Las comunicaciones (de las autoridades políticas subalternas) con la secretaría del Despacho se aumentaron a un grado increíble; todos los negocios públicos comenzaron a promoverse con una actividad desusada; las aspiraciones de los pueblos, especialmente a mejoras materiales, se despertaron de un modo superior a lo que era de esperarse del estado a que habían quedado reducidos; en una palabra, se hizo sentir la animación y la vida que caracteriza a las sociedades en movimiento (...). La acción administrativa se ha facilitado de tal manera que muchos trabajos que antes no podían ejecutarse sino por medio de especiales comisiones y a costa de grandes gastos, hoy se han verificado con acierto y presteza, y sin erogaciones de ninguna clase...<sup>44</sup>

A partir de 1868 y con el triunfo de los liberales republicanos es perceptible un esfuerzo más significativo por inscribirse en los terrenos de la institucionalidad. Se trató de llevar a cabo procesos electorales y, además, se formularon ciertos ordenamientos para regir el papel del Estado en la sociedad. Se promulgó el “Reglamento para el Ejercicio de los Cultos en el Estado de Michoacán”, y se implementaron además las leyes del reparto de tierras y propiedades comunales, también se adoptaron el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, etc.

Sin embargo, el periodo de la República Restaurada en Michoacán fue un periodo de transición. Los pronunciamientos armados y los conflictos sociales y políticos continuaron produciéndose y la anhelada estabilidad política sólo se logró a medida que un proyecto político, el tuxtepecano, se afianzó progresivamente en el estado.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Secretaría de Gobierno, circular N° 46, Morelia, 10 de mayo de 1868. Relacionado con el mismo tenor fue el decreto N° 31, del 17 de abril en el cual se determinó que los prefectos en lo político, y los jueces de primera instancia en lo judicial, tendrían la misma jurisdicción distrital. Coromina, RLD, tomo XIX.

<sup>44</sup> ACE, Memoria de Gobierno, 1869, f. 10-12.

<sup>45</sup> Al respecto véase: José Napoleón Guzmán Avila. “La República restaurada: en busca de la consolidación de un proyecto liberal. 1867-1876” en: Enrique Florescano (Coord.). *Historia General de Michoacán...* Vol. III, pp. 101-136.

El periodo porfiriano en Michoacán constituyó una etapa en la que se produjo un fortalecimiento del poder ejecutivo y una correlativa subordinación de los otros poderes. Una serie de medidas oficiales promulgadas por el Congreso local y sancionadas por el ejecutivo en turno tuvieron como fin una reordenación administrativa que corrigiera viejos vicios y prácticas de corrupción en la administración civil.

En su momento, varios personajes transitaron al frente del ejecutivo, la mayoría de ellos cubriendo interinatos: el general Manuel González, Bruno Patiño, José Trinidad Guido, Rafael Montaña Ramiro, y Octaviano Fernández. En agosto de 1881 fue electo gobernador constitucional Pudenciano Dorantes, quien inauguró una nueva etapa de relativa estabilidad en el gobierno del Estado. A Dorantes le sucedió el general Mariano Jiménez, quien tomó posesión del cargo en septiembre de 1885.<sup>46</sup>

El general Mariano Jiménez (1831-1902) oaxaqueño de origen era un hombre cercano a Porfirio Díaz -uno más de sus compadres- y su administración se caracterizó por un decidido impulso a la instrucción, las vías de comunicación y la inversión de capitales en la minería, principalmente. Durante su gobierno (1885-1891) fungió como secretario de Gobierno el abogado moreliano Francisco Pérez Gil, quien a lo largo de ocho años condujo la política interna del Estado, regulando las relaciones político-administrativas con prefectos y ayuntamientos. Jiménez era el gobernador porfiriano por antonomasia pero su salud mermó a tal grado que decidió regresar a su estado natal, donde pereció en febrero de 1892. Aristeo Mercado, político liberal michoacano de amplia trayectoria en la administración cubrió el largo interinato por licencia concedida al Gral. Jiménez, desde junio de 1891, ratificado en febrero de 1892, hasta agosto del mismo año cuando resultó electo gobernador constitucional.<sup>47</sup>

Aristeo Mercado Salto (1838-1913) había ocupado cargos públicos dentro y fuera del estado; al momento de ocupar el ejecutivo estatal fungía como diputado federal. Sus

---

<sup>46</sup> Aguilar Ferreira. *Op. cit.*, pp. 95-96.

<sup>47</sup> "Dictadura Porfiriana". *Ibid.*, pp. 93-98.

influencias personales llegaban a la Secretaría de Gobernación, donde su hermano Manuel actuaba como subsecretario.<sup>48</sup>

El gobierno de Mercado (1891-1911), destacó por sus significativos logros en el renglón de la economía. Promovió un decidido apoyo a las inversiones de capital en la industria, favoreció la instalación de bancos y sociedades crediticias, incentivó el desarrollo de las comunicaciones y reformó la organización de la instrucción pública en Michoacán.<sup>49</sup> Contó con un abierto apoyo del Congreso estatal, emitiendo numerosos reglamentos para normar la vida civil y la administración pública. Una de estas disposiciones fue la Ley Orgánica de 1901.

#### d) La Ley Orgánica de 1901

La "Ley Orgánica sobre gobierno económico político del Estado de Michoacán de Ocampo"<sup>50</sup> fue el estatuto que rigió al estado durante la primera década del siglo, la última del sistema porfiriano. En particular, la Ley Orgánica de 1901 no tuvo el carácter de "Ley de división territorial" que habían tenido las leyes precedentes, centrandose su interés en el ejercicio de los cuerpos administrativos locales y distritales, a fin de cuentas, la escala jerárquica del poder político estatal.

---

<sup>48</sup> Aristeo Mercado, nativo de Villachuato, estudió en el Colegio Seminario de Morelia con la tutela de don Florentino Mercado, vecindado en Uruapan. Continuó sus estudios en el Colegio de Minería de la ciudad de México; estuvo a las órdenes del general Santiago Tapia y posteriormente a las de Melchor Ocampo. Por poco tiempo fue prefecto y comandante militar de Coalcomán. En Uruapan sirvió a los gobernadores republicanos Berriozábal, Salazar y Riva Palacio. Fue oficial mayor de la Sría. de Gobierno de don Justo Mendoza y secretario de Gobierno de don Rafael Carrillo. Regidor del ayuntamiento de Uruapan en 1877 y diputado al Congreso de la Unión hasta antes de ocupar la gubernatura. Véase: *Apuntes biográficos del Sr. Aristeo Mercado*. Morelia. Tipografía de la Escuela Industrial Militar "Porfirio Díaz", 1897.

<sup>49</sup> Ochoa Serrano. *Op. cit.*, p. 247. Véase: "El Porfiriato: la conformación de un nuevo modelo económico y político, 1876-1910", ocho ensayos integrados en el Vol. III de *la Historia General de Michoacán...* Vol. III, pp. 137-306.

<sup>50</sup> Morelia, Talleres de la Escuela Industrial Militar "Porfirio Díaz", 1901. Emitida el 1º de septiembre de 1901 por el ejecutivo del Estado. Constaba de 132 artículos subdivididos en ocho capítulos. Especificaba facultades y atribuciones de las prefecturas, ayuntamientos y presidentes municipales, jefes de tenencia, encargados del orden, y una nueva categoría de funcionario: los "visitadores generales o especiales de prefecturas". La Ley Orgánica dejaba abierta la posibilidad de formar un reglamento especial para visitadores y otro para los ayuntamientos, a partir de las propuestas que éstos mismos elaboraran.

La ley establecía en su primer artículo: "El gobierno económico político del Estado se ejerce inmediatamente, pero bajo la dirección suprema del Gobernador, por los Prefectos, Presidentes municipales, Jefes de Tenencia y Encargados del Orden, en los términos que señala esta ley y los que determinen los Reglamentos respectivos". Los prefectos como máximas autoridades de distrito serían "nombrados y removidos libremente por el ejecutivo, de quien dependerán en el ejercicio de su encargo", sin determinar para ello periodicidad alguna. Deberían cumplir tres requisitos elementales: ser ciudadano michoacano en ejercicio de derechos, tener veinticinco años cumplidos, y no haber sido sentenciado a penas de prisión o de obras públicas.

Del amplio espacio de acción que le proporcionaban al prefecto las 57 atribuciones asentadas en la Ley Orgánica, pueden extraerse varias consideraciones. En primer lugar, se les instituyó como ejecutores de las órdenes de gobierno, con cierta capacidad de resolución "atenta la naturaleza del negocio, los asuntos que ordinariamente ocurran y sean de su competencia", e incluso de "promover ante el Gobierno la expedición de leyes o acuerdos que conduzcan al mejoramiento de todos los ramos de su administración". El orden público y la seguridad continuaron siendo prioridad absoluta delegada a los prefectos, debiendo cuidar y conservar el orden y la seguridad; congregar a individuos o familias que habitaran en terrenos distantes; castigar —en casos que no correspondieran a la autoridad judicial— "las faltas a la moral, al orden público y a las buenas costumbres"; amonestar y castigar a los vagos; imponer multas de hasta cien pesos o un mes de arresto a personas que desobedecieran las órdenes libradas por la prefectura o que le faltaren al respeto (en tanto no representara un delito del orden judicial).

En el aspecto social, deberían auxiliar a padres de familia o tutores "en el ejercicio de la patria potestad", de forma "prudente y moderada"; otorgar licencias para diversiones públicas en las cabeceras de distrito e instruir a los ayuntamientos para el mismo caso; habilitar la edad, "con la debida prudencia", a los menores para contraer matrimonio, y proceder "a la extracción de las jóvenes" cuando una vez otorgada la licencia, hubiere "resistencia inmotivada de parte de los padres o tutores".

En el área de salubridad, los prefectos debían presidir las "Juntas de Sanidad" distritales y hacer cumplir el Código Sanitario respectivo; dictar, en caso necesario,

“medidas violentas y eficaces para combatir las epidemias y enfermedades contagiosas y las epizootias”; promover la creación de juntas de sanidad municipal; vigilar las providencias sobre vacunación; vigilar el cumplimiento del Código Sanitario y disposiciones similares en los establecimientos de beneficencia públicos o privados.

Respecto a las autoridades locales subalternas o distritales de otros ramos —judicial, rentístico o “cualquiera otro servicio administrativo”— los prefectos ejercerían “inmediata vigilancia... dando cuenta al Gobierno de la conducta pública que aquellos observen y de los abusos o faltas que cometan”; sobre los ayuntamientos en particular, los prefectos podrían presidir —sin derecho a voto— las sesiones de cualquier ayuntamiento del distrito “cuando fuere necesario”; cuidar de que las autoridades menores cumplieran sus deberes;<sup>51</sup> conocer y reprimir las faltas que cometieran los presidentes municipales, jefes de tenencia y encargados del orden; remitir al gobierno noticia de los munícipes electos o en su defecto, ternas de personas propuestas para que el gobierno determinase; remover con aprobación del gobierno a jefes de tenencia y encargados del orden; velar sobre recaudación e inversión de los fondos municipales; castigar, destituir o consignar a la autoridad judicial a los empleados subalternos “que revelen los secretos de su oficina”.

El prefecto, además, tenía facultades para utilizar fuerzas militares estatales o federales, según el caso, “para conservar la paz y tranquilidad públicas de su demarcación”; asimismo, organizar la Guardia Nacional y las acordadas del distrito, cumpliendo las obligaciones que le señalaren los reglamentos o acuerdos de gobierno sobre fuerzas de seguridad pública o policía.

Debía iniciar, de inmediato, “el repartimiento de la propiedad territorial” conforme a las leyes federales y del estado, entregando los títulos de propiedad correspondientes; otras funciones que le marcaba la Ley Orgánica consistían en la conservación de monumentos públicos y arqueológicos; procurar la construcción de edificios públicos, de puentes y calzadas, la apertura de caminos, velar sobre las vías de comunicación, etc.

---

<sup>51</sup> Ahí mismo; la Ley Orgánica establecía: “Cuando se trate de hacer ineficaces las órdenes del Ejecutivo, los Prefectos deberán evitarlo, pudiendo en éste caso suspender cualquier acto que tienda a aquel fin, entretanto se participa al Gobierno y se obtiene la resolución de éste”. En cierta forma, limitaba aparentemente la facultad de antaño establecida de suprimir o suspender a cualquier miembro del ayuntamiento por las causas señaladas. Una atribución que había causado serios enfrentamientos entre prefectos y ayuntamientos.

Los prefectos tenían que mantener una activa comunicación con el gobierno del Estado, informando infracciones e irregularidades en la aplicación de leyes federales y estatales; formar “la estadística del distrito” con las instrucciones de gobierno; remitir un informe mensual sobre infracciones practicadas y anualmente, en el mes de enero, un informe “sobre el estado general de la administración del distrito en todos los ramos y proponiendo los medios de mejorarlos”.

La Ley Orgánica advertía de ciertos límites en el ejercicio de las facultades delegadas, concernientes principalmente a la administración de justicia, cuya función recaía de hecho en jueces y tribunales ordinarios; no podrían “ser empresarios o socios de empresas de diversiones públicas”; tampoco expedir órdenes, circulares o bandos con un carácter permanente; no podrían permanecer fuera del distrito o de la cabecera, sin previa autorización del gobierno. Los prefectos, señalaba la Ley, “son responsables ante el gobierno, de las faltas u omisiones que cometan en el desempeño de su cargo, y podrán ser amonestados y castigados disciplinariamente con arreglo a las facultades del ejecutivo”, castigos que podrían ameritar incluso la destitución o la consignación penal, según “la gravedad del caso lo requiera”.

Los procedimientos administrativos a cumplir se asentaban en la Ley Orgánica, así como las facultades y atribuciones de las autoridades subalternas del distrito.

Respecto de la Ley Orgánica de 1868, la Ley de 1901 era mucho más precisa y pormenorizada. Delimitaba al extremo cada una de las facultades delegadas al prefecto y la forma de ejercer administrativamente tales atribuciones, con los referentes para muchos casos de los señalamientos que hacían el Código Penal, el Civil, el Sanitario y varios reglamentos y leyes orgánicas (de Instrucción Pública, de Ganadería, de Portación de Armas, de Impuestos, los “Reglamentos” de Líneas Telefónicas, de Corridas de Toros y Peleas de Gallos, de Administración de Vacuna, etc.), en cuya aplicación los prefectos y las autoridades locales en su respectiva demarcación tenían implicaciones directas.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> El artículo 123 de la Ley Orgánica advertía: “Los prefectos, presidentes municipales, jefes de tenencia o encargados del orden, deberán cumplir eficazmente todas las obligaciones que en su caso les imponen las leyes sobre ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, caminos y estadísticas, así como las atribuciones que les confieren los Códigos Postal, Mercantil y Sanitario, las leyes del Timbre y demás del orden federal o local”.

Relacionada con la Ley Orgánica de gobierno, el ejecutivo del Estado expidió una Ley de División Territorial el 31 de diciembre de 1901,<sup>53</sup> la cual fue revisada en su contenido y modificada dos años después por una nueva Ley Orgánica de División Territorial, promulgada el 10 de diciembre de 1903.<sup>54</sup> El territorio del estado se delimitó con base en distritos, municipalidades, tenencias, ranchos y haciendas, de una forma meticulosa. Los distritos en cuestión eran quince, con sus cabeceras en las principales poblaciones del estado: Morelia, Zinapécuaro, Maravatío, Zitácuaro, Huetamo, Tacámbaro, Ario, Pátzcuaro, Uruapan, Apatzingán, Coalcomán, Jiquilpan, Zamora, La Piedad y Puruándiro.

En comparación a la Ley Orgánica de 1868, se suprimieron dos distritos: Los Reyes y Purépero;<sup>55</sup> pero había aumentado considerablemente el número de municipalidades y tenencias, una situación perceptible durante todo el periodo porfiriano en Michoacán.

Las últimas reformas legislativas que afectaron el orden político administrativo estatal —hasta antes de 1910— se desarrollaron en dos sentidos: la reinstalación de las subprefecturas y un cambio en la Ley de división territorial.

En su carácter de gobernador interino, después de un permiso concedido a Aristeo Mercado, el Lic. Luis B. Valdés emitió el decreto N° 9 del 15 de diciembre de 1904,<sup>56</sup> por el cual se creó un nuevo cargo, el de “inspectores políticos” en la jerarquía administrativa, subordinados al prefecto de distrito y colocados por encima de los ayuntamientos.

Los inspectores políticos serían nombrados por el prefecto con aprobación del gobierno “por el tiempo que fuese necesario”, con jurisdicción en una o más

---

<sup>53</sup> “Ley de División Territorial”. Coromina, RLD, tomo XXXVI, pp. 296-371, Morelia, 31 de diciembre de 1901.

<sup>54</sup> “Ley Orgánica de División Territorial”. Coromina, RLD, tomo XXXVII, pp. 202-280, Morelia, 10 de diciembre de 1903.

<sup>55</sup> Los distritos de Los Reyes y Purépero fueron suprimidos por primera ocasión mediante decreto N° 115, del 19 de julio de 1869; tres semanas después, el gobierno del Estado reinstaló el distrito de Los Reyes, con el decreto 130 del 11 de agosto del mismo año. El 31 de julio de 1872, a través del decreto N° 45, el gobierno confirmó la supresión del distrito de Los Reyes. El 22 de junio de 1877, el gobernador Gral. Manuel González erigió de nueva cuenta el distrito de Purépero y creó el de Tancitaro; pocos meses después, el 7 de diciembre, el Congreso del Estado emitió el decreto N° 22, por el que se suprimieron definitivamente ambos distritos.

<sup>56</sup> Coromina, RLD, tomo XXXVIII, Morelia, 15 de diciembre de 1904.

municipalidades del distrito y con facultades similares a las que la ley atribuía a los prefectos.

La disposición fue complementada por el ejecutivo del Estado mediante el decreto del 25 de abril de 1906, en cuyo primer artículo asentaba:

Artículo 1º. El gobierno económico político del Estado ejercerá inmediatamente, bajo la dirección suprema del gobernador, por los prefectos, subprefectos, presidentes municipales, jefes de tenencia y encargados del orden, en los términos que señalan las leyes y determinen los reglamentos respectivos. Habrá prefectos en las cabeceras de distrito y subprefectos en las de municipalidad que acuerde el gobierno. *Los subprefectos son los funcionarios a que se refiere la ley número 9 del 15 de diciembre de 1904.*<sup>57</sup>

Además de restablecer el sistema de subprefecturas, la ley reformó ciertas disposiciones de la Ley Orgánica de 1901 referente a la relación que los delegados de gobierno -prefectos y subprefectos- debían sostener con los ayuntamientos.

Mediante la ley del 25 de abril, los prefectos en las cabeceras de distrito y los subprefectos en las de municipalidad, serían los “presidentes natos de ayuntamiento”, y en consecuencia, “las corporaciones municipales dejarán de hacer la elección de presidente, según lo acostumbrado”; además, el artículo 5 del decreto advertía: “Los ayuntamientos tendrán el carácter de cuerpos consultivos y deberán ser consultados por los prefectos, subprefectos y presidentes municipales para dictar cualquiera resolución en asuntos graves o cuando lo disponga el gobierno”.<sup>58</sup>

Dado su carácter dependiente, prefectos y subprefectos serían nombrados y removidos libremente por el ejecutivo; los jefes de tenencia sería elegidos o reemplazados a su vez por el prefecto –con aprobación del gobierno-, y los encargados del orden dependerían absolutamente de la decisión del prefecto para ejercer el cargo.

---

<sup>57</sup> El decreto está integrado como anexo a la *Ley Orgánica sobre gobierno económico político*. Morelia, Talleres de la Escuela Industrial Militar, 1913, pp. 60-62. Las cursivas son nuestras. El contenido de estas reformas, en un periodo de mayor sensibilidad política por parte de la sociedad, sería un importante precedente para considerar las manifestaciones de descontento y los reclamos de democracia producidos en vísperas de la Revolución Mexicana.

<sup>58</sup> *Idem*. El artículo 9 del decreto señalaba que en caso de ausencia temporal del prefecto o subprefecto en la cabecera correspondiente, “el regidor nombrado en primer lugar ejercería las funciones de autoridad política”, para el despacho de asuntos administrativos.

Por su parte, la última reforma legislativa importante que afectó la división territorial fue la creación del 16° distrito político: Salazar (en honor del general Carlos Salazar que había combatido a las tropas francesas), con cabecera en la población de El Carrizal de Arteaga.<sup>59</sup>

Situada en la Sierra Madre del Sur, Arteaga se había convertido en cabecera municipal mediante el decreto 46 del 30 de mayo de 1894. La creación del distrito de Salazar en marzo de 1907 se fundó en ciertas razones de índole geográfica y política. La costa michoacana era la región más aislada e incomunicada del estado y la cabecera distrital más cercana, Coalcomán, distaba de los límites con Guerrero. Los frecuentes problemas de límites estatales con Guerrero le habían ocasionado a Michoacán la pérdida de la municipalidad de Coyuca y luego las de Zirándaro y Pungarabato, en el margen sur del Río Balsas;<sup>60</sup> pero había obtenido la ratificación de un amplio territorio localizado en el margen derecho del río, a partir de la barra de Zacatula. Una vigilancia cercana y una nueva administración del territorio ameritaba el envío de autoridades locales del ramo fiscal y judicial, lo cual hizo el nuevo prefecto del nuevo distrito, don Carlos Allen Vallejo que, por cierto, recién se había casado con una hija del gobernador Aristeo Mercado.

---

<sup>59</sup> Véase: Gerardo Sánchez Díaz, "El Carrizal de Arteaga: un pueblo entre las montañas del sur", en: *Pueblos, villas y ciudades de Michoacán en el Porfiriato*. Morelia, Universidad Michoacana, 1991, pp. 27-32.

<sup>60</sup> La pérdida de Coyuca aconteció luego de que el Congreso del Estado ratificó el decreto federal del 15 de mayo de 1849, por el cual se creaba el Estado de Guerrero. Coromina, RLD, tomo X, Morelia, 28 de junio de 1849. Véase la Memoria de Gobierno, 1894, "Relaciones". Al respecto el capítulo siguiente.

## La conformación territorial

“Hacer la historia de la división política administrativa es historiar las relaciones entre el poder y el espacio”. La afirmación que hace el historiador del derecho portugués Antonio M. Hespanha se sustenta en la premisa de que tanto el poder como el espacio geográfico son realidades que tienen historia, y ambos elementos se encuentran firmemente relacionados.<sup>1</sup>

El espacio geográfico como un elemento inherente, con características físicas visibles, más o menos inmutables, condiciona una serie de prácticas culturales evidenciables en ciertas actitudes sociales a la vez que en actividades económicas. El entorno físico como factor que organiza la vida social comunitaria y determina su desarrollo es una concepción discernible en el análisis histórico. El espacio se convierte pues, en una realidad significativa en tanto que su posesión alude a una fuente directa del poder. Así, el ejercicio que un grupo social hace de la organización de los espacios geográficos convierte a éstos en instrumentos para organizar y para perpetuar el poder,<sup>2</sup> situación que puede definirse en la dimensión local o en el de una organización territorial más amplia, estatal e incluso nacional.

Existen varios factores que determinan una cierta organización de los espacios geográficos. El factor de la economía sin duda puede ser el más reconocido: las prácticas del comercio, las formas de producción y consumo influyeron en la institucionalización y la delimitación provincial mexicana desde la época colonial. Este problema de la “territorialidad” en el periodo temprano del siglo XIX ha sido valorado por algunos historiadores interesados en el proceso constitutivo del Estado mexicano.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Hespanha. *Op. cit.*, p. 76.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 77-78.

<sup>3</sup> Carmagnani, Marcello. “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano”, en: Inge Buisson, et. al. (Eds.) *Problemas en la formación del Estado y de la nación en hispanoamérica*. Bonn, Inter Naciones, 1984, pp. 289-304; “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850”, en: Josefina Zoraida Vázquez (Coord.) *La fundación del Estado mexicano*. México, Nueva Imagen, 1994, pp. 39-73; Elisabeta Bertola, Marcello Carmagnani y Paolo Riguzzi “Federación y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México (Siglo XIX)”, en: Pedro Pérez Herrero (Comp.) *Región e Historia en México (1700-1850)*. México, Instituto Mora-Universidad Autónoma Metropolitana,

En la conformación del Estado mexicano, el problema básico de la organización territorial fue resuelto a partir de la formalización de estructuras preexistentes, esto es, coloniales: "El territorio, provincia o estado se nos presenta así no sólo como una realidad material sino también como una potente realidad consolidada en la conciencia colectiva. Este enraizamiento es visible ya que existe una marcada continuidad entre territorio, diputación provincial y estado".<sup>4</sup> En varios casos –Michoacán entre ellos- el paso de la Intendencia al Estado se asume de manera natural, en la que el problema deriva en una organización interna de los espacios geopolíticos. Sin embargo, las circunstancias –como advierte Carmagnani- se deben ajustar a circunstancias específicas de cada provincia o estado y en la lectura de sus constituciones particulares se aprecia un distinto grado de organización en la que interviene, además, el elemento demográfico.<sup>5</sup>

En efecto, la población es parte orgánica del poder, en la medida que influye en las formas de su ejercicio mediante una concepción particular del orden social. Como fuente tradicional de riqueza tributaria y reclutamiento para la milicia, el factor demográfico constituye un elemento primario en relación a su distribución espacial: los centros poblacionales más importantes se conforman como centros administrativos por naturaleza, sede de poderes económicos, religiosos y políticos que influyen en el desarrollo de su periferia, que consolidan formas y prácticas políticas institucionales y que, en un sistema liberal tendiente a afirmar los cargos públicos mediante la elección, condiciona también el acceso al poder político.

Hespanha considera, por cierto, que las zonas más densamente pobladas presentan tradiciones políticas más enraizadas; esto las convierte en "focos" de irradiación política e institucional, pero a la vez en áreas más resistentes a los cambios políticos. Por el contrario, los sitios menos poblados son marginales, por lo común, con fronteras más fluidas, propensas a la recomposición territorial, la colonización y la renovación cultural. Esto genera un esquema de organización política más laxo; es decir, en las regiones más alejadas

---

1991, pp. 237-259; Víctor González Esparza, "Región, territorialidad y nación en México, siglos XVIII y XIX: un ensayo exploratorio", en: *Historias*. N° 38, abril-septiembre de 1997, pp. 69-81.

<sup>4</sup> Carmagnani, "Territorios, provincias..." p. 66.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 64.

de los centros del poder institucional se reproducen o conservan prácticas informales de disciplina colectiva y la resolución de los conflictos se canaliza hacia formas que asemejan la costumbre y el paternalismo.<sup>6</sup>

Volviendo a Carmagnani, éste señala que: “La institucionalización de la territorialidad no fue entonces una simple reorganización de lo existente sino también una nueva conformación de la territorialidad”. Una situación que sugiere continuidad en prácticas institucionales a la vez que una discontinuidad que se formula constitucionalmente a partir de las cortes gaditanas y que adquirirá matices propios en el “regionalismo” predominante del México independiente.<sup>7</sup>

La institucionalización de los espacios territoriales nos recuerda la concepción weberiana del sistema legalista-racionalista de dominación. La tendencia a racionalizar los límites político-administrativos, en virtud de situaciones particulares, sean de carácter social o de condiciones naturales propias. Es pues, un sistema de organización en expansión que supone un despliegue administrativo de vínculos Estado-sociedad y, a la vez, una delegación jurisdiccional de competencias que pueden converger en ciertos casos: cuando el orden público resulta amenazado por factores externos y las funciones militares se asimilan al mando político; o cuando el orden político asume facultades del orden judicial –impartición de justicia- e incluso fiscal, a través de la recaudación de impuestos.

Hasta aquí, nuestro interés se aboca a valorar la organización jurisdiccional del poder político y a destacar al cuerpo de oficiales de gobierno: el sistema de prefecturas. Asimismo, de cómo institucionalmente se erigen a través de un esquema de jerarquías.

---

<sup>6</sup> Hespanha. *Op. cit.*, pp. 57-59.

<sup>7</sup> Carmagnani. *Op. cit.*, pp. 70-73. Me refiero al “regionalismo” como una forma de identidad social determinada y que, en principio, se contraponen al concepto de “nacionalismo”. Al respecto existen diversas apreciaciones. Beatriz Urías Horcasitas: “Conciencia regional y poder central: ensayo sobre el pensamiento separatista yucateco en la primera mitad del siglo diecinueve” en: *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. Vol. XI, N° 11, México, 1988, pp. 59-83; Antonio Escobar Ohmstede: “La conformación y las luchas por el poder en las Huastecas, 1821-1853”, en: *Secuencia*, N° 36, septiembre-diciembre de 1996, pp. 5-2.

## La legislación territorial de Michoacán

El asunto territorial está íntimamente ligado al de jerarquías político-administrativas y las leyes que determinan su división tratan de resolver ambos aspectos. Las asimetrías regionales, la ambigüedad de los límites jurisdiccionales y la irregular distribución de la población, serán problemas permanentes para los gobiernos estatales y, en ellos, por la naturaleza de sus funciones, los prefectos habrán de cumplir un papel preponderante.

Con la primera Ley de división territorial de Michoacán (decreto 40 del 15 de marzo de 1825) que estableció 4 departamentos y 22 partidos, los problemas afloraron. Según consta en la Memoria de Gobierno de 1827, la formación inicial de 4 departamentos (Norte, Sur, Oriente y Poniente) no era del todo satisfactoria: “La demarcación asignada a cada departamento ciertamente no es la más cómoda; de modo que por esta causa los pueblos de Tacámbaro y Puruándiro han solicitado varias veces separarse de los suyos para agregarse a otro”. Pero la inadecuada delimitación no sólo fue un factor que recrudeció rivalidades tradicionales entre poblaciones, sino que había provocado situaciones verdaderamente absurdas: el pueblo de Tarímbaro, situado “en las goteras de la capital”, pertenecía al Departamento del Oriente, con cabecera en Zitácuaro, “y no distando arriba de tres leguas de la residencia del gobierno, sus comunicaciones andan por lo menos a setenta”. Ante esta situación: “la irregularidad del terreno y la desigualdad de la población serán un obstáculo invencible para una perfecta división que abraze ambos extremos” (sic).<sup>8</sup>

A fines de 1827 fructificó el intento del pueblo de Coalcomán para convertirse en cabecera de su partido, desplazando de esa condición a Coahuayana.<sup>9</sup> Pero los problemas proseguían y ameritaban reformas a la legislación territorial: “persuadido el Gobierno de esta necesidad, pidió con anticipación a los prefectos que usando de cuantos medios condujeran al acierto, le remitiese cada uno el plan de la que en su concepto deba tener su

---

<sup>8</sup> ACE. Memoria de Gobierno, 1827, “Situación y división del territorio”. A partir de la edición de la primera constitución michoacana (1825), el problema territorial quedó de manifiesto. La evolución de la legislación estatal muestra, a lo largo del siglo XIX, un decidido afán por subsanar los problemas de la conformación jurisdiccional, planteando una delimitación política del territorio estatal.

<sup>9</sup> Véanse los decretos del 14 de diciembre de 1827 y del 12 de marzo de 1828, en Coromina, RLD, tomo I.

departamento, en unión del que demuestre la actual, exponiendo sus observaciones a fin de reunir unos datos y formar el proyecto en general para dirigirlos al H. Congreso".<sup>10</sup>

Los informes que solicitaba el ejecutivo a sus prefectos los consideraba "indispensables" para la buena marcha de la administración pública.

Los informes geográficos, políticos, y de población, remitidos por las prefecturas al gobierno del Estado, permitieron que tanto el ejecutivo como los legisladores estructuraran las respectivas leyes de división territorial. El proceso de integración territorial de los estados se desarrolló en sus delimitaciones internas así como en sus fronteras estatales; situación que ocasionalmente enfrentó los intereses de entidades vecinas.

Fue, sin embargo, una tendencia nacional. La fragmentación territorial tenía su corolario en diversos problemas: la constitución de espacios político-administrativos, las disputas pro-federalistas o centralistas, los factores de aislamiento geográfico (por ende, aislamiento político-administrativo), y la afectación de intereses locales. A partir de 1824, varios estados se formaron con la desintegración parcial de otros; no pocos casos fueron producto de disputas entre élites locales.<sup>11</sup> Sin embargo, los cambios geopolíticos a su vez alteraban situaciones o agudizaban conflictos. Al interior de los estados hubo fuertes intentos separatistas, para apropiarse del status político-administrativo, o con pretensiones de formar nuevos estados. De ahí las disputas de Mazatlán hacia Culiacán, de Orizaba con Veracruz y Xalapa, de Cd. del Carmen con Campeche, de León con Guanajuato, y otros más que la historia registra.

En la conformación interna de Michoacán, al igual que en la de otros estados, numerosos problemas salieron a relucir: rivalidades de poblaciones por constituirse en cabeceras de distrito o de partido (Purépero-Tlazazalca, Jiquilpan-Sahuayo, Pátzcuaro-Santa Clara, Coahuayana-Coalcomán y Apatzingán-Tancítaro, por mencionar los casos más

---

<sup>10</sup> APHEM, Memoria de Gobierno, 1828, "División del territorio".

<sup>11</sup> Sucesivamente, luego de emitirse la Constitución federal de 1824, la integración-desintegración de estados fue caso frecuente. Aparecieron estados como Tlaxcala, Colima, Campeche, el territorio de Quintana Roo, Nayarit, Hidalgo y Morelos, fraccionando estados como México, Jalisco y Yucatán; Sonora y Sinaloa se separaron; Guerrero se formó acumulando territorios del Estado de México e incluso de Michoacán, etc. Al respecto véase la obra imprescindible de Edmundo O'Gorman. *Historia de las divisiones territoriales de México*. México, Porrúa, 1966.

representativos); incluso el mayúsculo intento del distrito de Zamora para segregarse de Michoacán y conformar un nuevo estado.<sup>12</sup>

La tendencia común fue el incremento de unidades territoriales, principalmente de municipalidades y tenencias; en menor grado el número de distritos. A partir de la Ley Orgánica de División Territorial de 1868 hubo un cierto “equilibrio” en el número de distritos que conformaban el estado. Otra tendencia, producto del acendrado liberalismo oficial, fue el cambio en la denominación de las poblaciones, así por ejemplo, aparecieron nombres honoríficos como “Ciudad de la Independencia” “Villa de Mier”, “Villa de Cajiga” al poco tiempo “Villa de la Reforma”, “Ario de Rosales”, “Jiquilpan de Juárez”, “Sahuayo de Porfirio Díaz”, “Uruapan del Progreso”, etc. nombres que eran producto de peticiones populares a menudo encabezadas por las autoridades civiles del lugar.<sup>13</sup>

La posibilidad de que algunos cacicazgos locales adquirieran formalidad con la formación de nuevos ayuntamientos estaba latente. Asimismo, abrían expectativas de ascenso social; los nuevos empleos -si bien no eran muchos- en los juzgados de distrito y en las oficinas fiscales eran un atractivo para engrosar la creciente burocracia estatal.

A medida que transcurría el siglo XIX se observaba un mayor empeño de los gobiernos por racionalizar la administración pública. Ello representó a su vez una tendencia hacia el deslinde de facultades y atribuciones.<sup>14</sup> Los distritos políticos se convirtieron, al mismo tiempo, en distritos judiciales y rentísticos, y los funcionarios titulares -prefectos, administradores de rentas y jueces de distrito- en una especie de figuras institucionales

---

<sup>12</sup> “La iniciativa se remonta al año 1846, y se le atribuye a don Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos, originario de Zamora y futuro arzobispo de Puebla”. A fines de 1872 se formalizó la intención de formar un nuevo estado federal que comprendería todo el occidente de Michoacán, incluyendo Colima. En 1889 el proyecto llegó al Congreso de la Unión, sin embargo, la iniciativa no prosperó y Zamora continuó siendo cabecera de distrito michoacano. Jesús Tapia Santamaría. *Campo religioso y evolución política en el bajo zamorano*. Zamora, El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado, 1986, pp. 70-71.

<sup>13</sup> Abundante información al respecto en Amador Coromina, RLD, varios tomos. Sobre la nomenclatura de las poblaciones de Michoacán véase Alvaro Ochoa Serrano. *Repertorio michoacano... Op. cit.*, pp. 258-260.

<sup>14</sup> A principios de 1873, en vísperas de reformas a la división territorial, los diputados michoacanos insistían en simplificar las demarcaciones: “Cree el Congreso que las modificaciones a la ley de división territorial que han de ver próximamente la luz pública prepararán el terreno para plantear más tarde una definitiva distribución de centros políticos, judiciales y rentísticos que faciliten la acción de los poderes. El ejecutivo posee la ciencia de los hechos y se dejará guiar por las verdaderas necesidades de las localidades”. Discurso del presidente de la Cámara local en la clausura del primer período de sesiones del Congreso. Publicado en *El Progresista*, T. IV, N° 283, Morelia, 14 de febrero de 1874, pp. 3-4.

indispensables para prefigurar una población “progresista”. De hecho, los propios funcionarios de la administración se empeñaron en mantener un sistema de comunicación efectiva con la capital del estado y de la cabecera de distrito al interior del mismo. De ello dependía la efectividad de la política oficial: un correo ordinario, arribo de prensa escrita y –hacia fines de siglo- la utilización del telégrafo, eran requisitos indispensables para articular la comunicación con la capital e incluso para incrementar su presencia política y económica regional. Los recursos también podía fluir con mayor rapidez y ello se veía reflejado en mejoras materiales: alcantarillado, agua entubada, luz eléctrica, puentes, garitas, kioscos y otros servicios que, lejos de considerarse obras de ornato, eran interpretados como verdaderos síntomas de la modernidad,<sup>15</sup> y de ello además se hacía énfasis en la prensa del estado.

Por otra parte, las leyes de división territorial representaban para el gobierno una reforma necesaria para el correcto desenvolvimiento de la administración pública, a la vez que posibilidad de “corregir” errores y subsanar otros.

Después de emitirse la Ley de División Territorial del 10 de abril de 1868, el gobierno del Estado se ufanaba de los resultados:

Apenas se publicó este y los Prefectos que creó comenzaron a ejercer las facultades que les cometa, cuando se notó cambio completo en las relaciones de las localidades con el gobierno. Las comunicaciones con la Secretaría de Despacho se aumentaron a un grado increíble; todos los negocios públicos comenzaron a promoverse con una actividad desusada, las aspiraciones de los pueblos, especialmente a mejoras materiales, se despertaron de un modo superior a lo que era de esperarse del estado a que habían quedado reducidos...<sup>16</sup>

Los resultados de la Ley se interpretaban a su extremo: “se hizo sentir la animación y la vida que caracteriza a las sociedades en movimiento, y convencidas que deben procurarse su felicidad”. Si bien este discurso, por su carácter oficial resulta subjetivo, es evidente la importancia que atañe a la correcta división territorial en tanto racionaliza las jurisdicciones y restablece las relaciones de la capital del estado con sus distritos, al mismo

---

<sup>15</sup> Al respecto consúltese Gerardo Sánchez Díaz, et. al. *Pueblos, villas y ciudades de Michoacán en el Porfiriato*. Morelia, Universidad Michoacana, 1991; Alfredo Uribe Salas. *Morelia, los pasos a la Modernidad*. Morelia, Universidad Michoacana, 1993.

<sup>16</sup> AHPEM. Memoria de Gobierno, 1869, ff. 10-12.

tiempo repercutía en la comunicación eficaz entre figuras jerárquicas: a partir del gobierno del Estado (Secretaría de Gobierno) hacia los distintos oficiales de distrito, municipio y tenencia.<sup>17</sup> Esa infraestructura relativamente articulada de comunicación y circulación entre la capital michoacana y sus distritos traía aparejada una diferenciación del espacio que les daba a algunas localidades ventajas sobre otras, era origen de desigualdades y de influencias.<sup>18</sup>

La asimetría político-territorial tuvo vínculos estrechos con la formación de élites locales y con el propio ejercicio del poder; las redes de control político, aún precariamente, se estructuraron en función del gobierno del Estado y en ese esquema de orden se incrustaron significativamente los oficiales de distrito: los prefectos.

### **Los límites estatales**

La definición de los límites estatales fue un proceso abierto a lo largo del siglo XIX, y en él tuvieron especial injerencia los prefectos. Las distintas leyes de división territorial y los decretos que reformaban o modificaban las jurisdicciones territoriales tuvieron por origen los informes suscritos por los prefectos de distrito. Ocasionalmente, fueron ellos quienes sometían intentos locales por segregarse de cierto distrito y avalaban solicitudes para erigirse en pueblos, villas y ciudades.

La fijación estatal de límites obedeció a diversas coyunturas a lo largo del siglo XIX y la conformación geopolítica de las fronteras con estados vecinos bien merece una investigación más amplia. Cabe señalar que al erigirse formalmente el Estado federado de

---

<sup>17</sup> "Al determinar la Constitución del Estado que la división territorial quedara más simplificada de lo que antes lo estaba, tuvo por principal objeto espeditar la acción gubernativa de todas las autoridades políticas subalternas; cortar dilaciones en el cumplimiento de las leyes, para ocurrir sin demora al remedio de los males que cometieran y al castigo a que fueran acreedores". Circular N° 46 de la Secretaría de Gobierno, Morelia, 10 de mayo de 1868, en: Coromina, RLD, tomo XIX, pp. 106-107.

<sup>18</sup> Claval, Paul. *Espacio y poder*. México, FCE, 1982, p. 23. De acuerdo con Claval, si las relaciones jerárquicas de información y de autoridad respondían a simples esquemas de control, "la geometría de los hechos de influencia se manifiesta como más compleja y más variable: a cada figura de la dominación se vincula un tipo particular de configuración".

Michoacán y promulgarse su constitución no había una clara definición de los límites con otros estados, si bien se advierte una clara tendencia nacional por establecer límites políticos basados en accidentes geográficos. Por ello, los problemas limítrofes con Guanajuato parecen relativos, toda vez que el cauce del río Lerma fue aprovechado como frontera natural, en su porción occidental hasta su desembocadura en el lago de Chapala.<sup>19</sup>

Los límites con Jalisco y Colima presentaron diversos incidentes a lo largo del siglo XIX. El territorio de Colima, erigido como tal en 1824, fue anexado como un distrito dependiente de Michoacán en 1836, situación que prevaleció durante diez años. La Constitución de 1857 creó en definitiva el Estado federado de Colima, cuyos límites políticos con Michoacán se establecieron a partir del cauce del río Coahuayana.<sup>20</sup> En realidad, las condiciones geográficas y el área de influencias económico-sociales provocaron que, en más de una ocasión, poblaciones del distrito de Coalcomán expresaran oficialmente su deseo de incorporarse a Colima. A principios de 1870 hubo intentos serios de la población de Coahuayana de anexarse al estado de Colima, situación que fue reprobada de inmediato por la cabecera de distrito, Coalcomán, aunque elevando una serie de peticiones a propósito.<sup>21</sup> Un año más tarde las intenciones seguían latentes pues, de acuerdo con los informes del prefecto, coronel Antonio Guzmán, un propietario influyente de la costa llamado Antonio Ugarte instigaba a las comunidades indígenas para no pagar

---

<sup>19</sup> El decreto N° 4 del 24 de julio de 1857 estableció que el pueblo de Contepec, que pertenecía a Guanajuato, se incorporaba al estado de Michoacán como una municipalidad del partido de Tlalpujahua. Coromina, RLD, tomo XIV. En lo posterior, los límites estatales con Guanajuato y Querétaro solo se ratificaron a través de las leyes de división territorial.

<sup>20</sup> Los antecedentes históricos de la creación del estado de Colima y sus pretensiones de expandir su territorio a costa de porciones de Jalisco y Michoacán están explícitas en el discurso del diputado F. Ramírez Villareal al Congreso Constituyente de 1916. Véase el documento N° 36 en Edmundo O'Gorman, *Op. cit.*, pp. 262-270. Véase además los documentos del AHCEM, Legislatura VII, Cajas I, 3, varios expedientes.

<sup>21</sup> *El Constitucionalista*, N° 298, Morelia, 27 de junio de 1870, p. 3. El cuerpo municipal de Coalcomán consideraba un acto "antipolítico" el intento segregacionista de Coahuayana. Enviaron un documento al gobierno del Estado en donde además de ratificar su condición de subordinación y lealtad al gobierno, solicitaban al Congreso que, mediante rentas estatales y federales se promoviera la construcción en Coalcomán de un edificio que comprendiera "casas municipales, cárcel, salas para la enseñanza pública, despacho para la prefectura, aduana y estado civil", además, la posibilidad de un panteón, para lo cual remitirían los planos correspondientes. Detrás de todo el proceso se dibujaba la actitud del prefecto de distrito.

impuestos y no aceptar el reparto agrario, ante lo cual amenazaba con promover “mediante sus influencias la anexión del distrito al estado de Colima”.<sup>22</sup>

Otros estados presentaban circunstancias similares y la prensa del estado no era ajena a los hechos ocurridos en Yucatán, Veracruz o el Estado de México. La iniciativa del distrito de León (Guanajuato) para erigir, junto con el de Lagos (Jalisco), el “Estado del Centro” fue visto con simpatía en Michoacán, aunque únicamente en lo concerniente a las bases políticas que planteaba la iniciativa.<sup>23</sup> Estas vicisitudes posiblemente fueron un precedente del cual se nutrió la iniciativa formal de Zamora para pretender constituir un nuevo estado federal –incluido Colima– y separarse de Michoacán hacia fines de 1872.<sup>24</sup>

La delimitación política con Jalisco no careció de incidentes entre autoridades de ambos estados. En 1892, el prefecto de Coalcomán practicó una minuciosa visita a varios ranchos que Jalisco consideraba pertenecientes a la municipalidad de Pihuamo. Las diligencias del prefecto y la información recabada fueron útiles al gobierno del Estado de Michoacán, quien hizo efectiva su jurisdicción sobre los mencionados ranchos.<sup>25</sup> En el distrito de Jiquilpan también se suscitaron problemas de límites, ocasionados por ciertos ranchos que las autoridades de Quitupan reclamaban para Jalisco. Años más adelante, un incidente parecido aconteció al disputarse ambos estados la pertenencia de la hacienda de El Sabino.<sup>26</sup>

Finalmente, el “Convenio de límites” entre Michoacán y Jalisco se firmó el 9 de octubre de 1897 para dar fin a estas disputas.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> AHPEM. Hijueltas, Coalcomán, vol. 3, ff. 7-8, septiembre-octubre de 1871; Gerardo Sánchez Díaz, *Op. cit.*, pp. 69-70.

<sup>23</sup> Véase *El Constitucionalista*, N° 317, Morelia, 1° de septiembre de 1870, p. 3. En el número siguiente el periódico de carácter oficial rectificaba el sentido de sus simpatías hacia el proyecto. Entre las propuestas políticas del “Estado del Centro” se pretendía la libertad municipal y el nombramiento por elección directa de todos los cargos públicos, incluyendo el de jefes políticos.

<sup>24</sup> Tapia Santamaría. *Op. cit.*, pp. 70-71. Vid. pie de página N° 11.

<sup>25</sup> Los ranchos en disputa eran los de El Guayabo, Barreras, Colomos, y otros. Véase la Memoria de Gobierno de 1894, “Límites con Jalisco”.

<sup>26</sup> En referencia al primer caso véase, AHPEM. Gobernación, División Territorial, c. 2, exp. 4, Jiquilpan, 14 de julio de 1883; sobre el siguiente: *Ibid.*, c. 3, exp. 10/53, Jiquilpan, 20 de abril de 1894. Véase además la Memoria de Gobierno de 1894, “Límites con Jalisco”.

<sup>27</sup> “Convenio de Límites con Michoacán, 1897”, en: José María Muriá. *Los límites de Jalisco*, Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1997, pp. 133-135, (Anexo 111).

Por su parte, los problemas limítrofes con Guerrero iniciaron apenas se proyectó la creación de este último. En efecto, la iniciativa original discutida en el Congreso Constituyente contemplaba la creación de un nuevo estado –Guerrero– compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco y Tlapa, así como la municipalidad de Coyuca; los tres primeros distritos pertenecientes al Estado de México, el cuarto a Puebla y la última a Michoacán.<sup>28</sup> Debido a “las circunstancias políticas de la República”, enfrascada en un nuevo conflicto con los Estados Unidos, la creación del estado de Guerrero sólo se produjo hasta el 15 de mayo de 1849 y una vez ratificada la iniciativa fue erigido formalmente el 27 de octubre del mismo año.<sup>29</sup>

La legislatura de Michoacán negó oficialmente la cesión de la municipalidad de Coyuca para formar el nuevo estado.<sup>30</sup> Sin embargo, luego de evidentes presiones políticas, en sesión extraordinaria el Congreso michoacano ratificó la creación del estado de Guerrero, cediendo por tanto la municipalidad de Coyuca.<sup>31</sup>

Guerrero no tardó en convertir a Coyuca en cabecera del distrito de Mina; en tanto, fue creado el distrito de La Unión, situado al poniente de Acapulco, en los límites con Michoacán. No obstante, había un desconocimiento del territorio costero que provocó serias imprecisiones al momento de establecerse los límites estatales. Las delimitaciones geográficas del periodo colonial situaban al río Acalpican (ubicado a unos 20 km. de la desembocadura del río Balsas) como el límite de la antigua provincia de Zacatula; más tarde, otros mapas referían al propio río Balsas como el límite geográfico sur de la Intendencia de Michoacán. El aislamiento geográfico y el desconocimiento del territorio aún eran perceptibles a mediados del siglo XIX.

“Desde los años de 1848 y 1854 se regía aquella zona, como otras muchas del estado, por la autoridad militar, pues aun cuando había algunas veces autoridad civil legítimamente constituida, ésta por lo general no ejercía funciones, atenta a las necesidades de la guerra”. Esta periferia “substraída a la vigilancia del gobierno” era propensa a la

---

<sup>28</sup> O’Gorman, Edmundo. *Op. cit.*, pp. 106-110.

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Coromina, RLD, tomo X, decreto N° 9, del 23 de noviembre de 1848.

<sup>31</sup> *Ibid.*, decreto N° 34, del 28 de junio de 1849.

formación de cacicazgos, como en efecto se consideró el dominio personal que sobre la región ejerció Gordiano Guzmán.<sup>32</sup>

La presencia militar y política de Guerrero se hizo sentir en la zona conocida con el nombre de “La Orilla”, a raíz del movimiento de Ayutla. A partir de ese momento, el prefecto del distrito de La Unión nombró autoridades locales en la hacienda de La Orilla y el pueblo de Acalpican. “Más tarde, y a propuesta de las autoridades que funcionaban en dichos puntos, las del distrito de La Unión (Guerrero) extendieron su mando al Veladero, el Vallecito, Santa Rita, Moreno, el Ojo de Agua de San Rafael (entonces el Terrero) el Caulote, los Coyotes, los Amates (entonces los Armadillos) y el Naranjito”.<sup>33</sup> Estos últimos, situados al margen derecho del río Acalpican.

Así pues, la posesión *de facto* del territorio de La Orilla por parte de Guerrero se hizo efectiva a través del cobro de impuestos y en el nombramiento de encargados del orden, situación que el prefecto de La Unión verificaba. En un momento dado, el ejercicio del prefecto guerrerense se amplió considerablemente en una porción que geográficamente lindaba con el cauce del río Nexpa –unos 70 km al poniente del Balsas-. Hacia 1893 el prefecto de Coalcomán visitó la región y destituyó a las autoridades locales impuestas por el prefecto de La Unión en la pequeña población de Ahuindo, para nombrar otras nuevas. Se informó del incidente acontecido en Ahuindo al gobernador de Guerrero, quien notificó los hechos al gobernador de Michoacán, Aristeo Mercado.<sup>34</sup>

El gobierno de Michoacán propuso que los prefectos de La Unión y Coalcomán “practicasen unidos una inspección ocular en la línea divisoria a fin de preparar el arreglo

---

<sup>32</sup> Gabino Vázquez. *Fraccionamiento de la “Hacienda de La Orilla”, distrito de Salazar, Mich.*, s.p.i. 1951. Capítulo I, “Algunos datos históricos relacionados con la región de La Orilla”, pp. 17-20.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>34</sup> Al respecto véase la Memoria de Gobierno de 1894, Relaciones (“Límites con Guerrero”). Donde se aprecia una postura conciliadora de Aristeo Mercado: “El gobierno de Michoacán tiene datos para creer que el repetido rancho de Ahuindo pertenece al estado; pero deseoso de alejar cualquier conflicto, y seguro de que se fijará de común acuerdo con Guerrero la verdadera línea divisoria, ordenó al prefecto de Coalcomán que por entonces no insistiera en que funcionasen las autoridades por él nombradas, y se comunicó esto al gobernador de Guerrero...”.

que ambos gobiernos desean”,<sup>35</sup> sin embargo, la inspección no tuvo efecto y el problema sólo se pospuso.

Debido a los incidentes registrados, el 4 de agosto de 1894 el gobierno del Estado giró la circular N° 39 a los prefectos de distrito. En ella se advertía:

Según el artículo 48 de la Constitución federal, el estado de Michoacán debe tener los límites que tenía el 31 de Diciembre de 1852 y a fin de saber si hay algunas porciones de territorio que, debiendo pertenecer al estado, no estén sujetas a la jurisdicción de sus autoridades, se hace necesario que Ud. procure determinar cuáles son los límites y extensión que ese distrito tenía en la fecha citada, y si todo está reconocido como perteneciente a Michoacán...<sup>36</sup>

Las instrucciones para que los prefectos llevaran a cabo la comisión eran varias: recabar información de carácter oficial y personal; recorrer y rectificar la línea divisoria del distrito haciendo mención pormenorizada de los sitios donde cruzara; la tercera instrucción era precisa: “En donde haya alguna porción de terreno que perteneciendo al estado, esté bajo la jurisdicción de otro, se marcará la línea divisoria actual y la que debería existir para que Michoacán recobrara su antigua extensión, expresando desde cuándo ha estado segregada del territorio la porción de terreno de que se trata”; los prefectos podrían además sugerir un trazado de límites cuando hubiese duda sobre ellos; en casos similares, el prefecto exploraría “la opinión de los vecinos más sensatos y caracterizados” para considerar la conveniencia de que ciertos lugares pertenecieran a Michoacán o a un estado vecino; en caso de terrenos en disputa, los prefectos debían expresar “las razones en que se funda aquella creencia”; informarían si en cada extensión territorial había ejercicio de autoridades judiciales, fiscales y políticas (subordinadas a la prefectura). Si la situación lo ameritaba, tenían facultad para nombrar encargados del orden y jefes de acordada en donde no los hubiese y si fuera necesario, los prefectos formarían un croquis de aquellos “puntos dudosos” que reclamara Michoacán con algún estado vecino.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> *Idem.* Véase además los exp. 31 y 39 en AHPM. Gobernación. División territorial. C. 4 “Problemas territoriales con el estado de Guerrero en los puntos de La Orilla y Pungarabato”.

<sup>36</sup> Coronina, RLD, tomo XXXII, circular N° 39; Morelia, 4 de agosto de 1894.

<sup>37</sup> *Idem.* Los expedientes de cada prefectura debían enviarse al gobierno del Estado en un plazo no mayor de cinco meses, con “la amplitud, claridad y exactitud necesarias”.

El gobierno del Estado consideraba “de suma importancia para Michoacán” recabar los informes de prefectura para establecer la “integridad de su territorio”, evitar conflictos limítrofes y problemas de administración pública.

Las diligencias practicadas por los prefectos de distrito no resultaron del todo satisfactorias para el gobierno mercadista. Más de algún prefecto únicamente remitió informes recabados por los ayuntamientos o encargados del orden. Según una circular de la Secretaría de Gobierno, emitida en noviembre de 1896, el gobernador del Estado consideraba que los problemas limítrofes de Michoacán “han sido ocasionados por determinaciones procedentes de autoridades subalternas que aunque obrando en ejercicio de sus facultades, suelen no tener conocimiento pleno del estado que guarda el asunto relativo a diferencias de opinión respecto de algunos puntos de línea divisoria entre Michoacán y los estados colindantes”.<sup>38</sup>

Como quiera, la marginalidad del territorio costero en disputa parecía determinante:

Lo distante y poco poblado de aquellas regiones, la muy difícil comunicación entre ellas y la capital de Michoacán, y tal vez algunos motivos más, hicieron que el gobierno del Estado dejara pasar algún tiempo sin hacer gestión alguna para recobrar el terreno que le pertenecía, hasta que el detenido estudio que se hizo en el gobierno para expedir la Ley de División Territorial del año de 1901, dio lugar a que se comprendiera en ella la región substraída a su legítima autoridad.<sup>39</sup>

La Ley de 1901 fue ajustada con ciertas reformas y el 10 de diciembre de 1903 se emitió una nueva Ley de División Territorial en donde se integraban de manera amplia y detallada, los quince distritos del estado y sus respectivas municipalidades, tenencias, haciendas, ranchos y congregaciones de Michoacán. Se enunciaba que el territorio situado al poniente de la desembocadura del río Balsas (“La Orilla”) era parte de Michoacán, al igual que las municipalidades de Zirándaro y Pungarabato.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Coromina, RLD, tomo XXXIV, circular N° 17, Morelia, 5 de noviembre de 1896. Se estipulaba a los prefectos y agentes subalternos: “no se dicte... ninguna determinación que se relacione de alguna manera con los asuntos de límites en los puntos dudosos que ya son conocidos, sin obtener previamente la aprobación del gobierno”. La alusión a que dicha medida fuese aceptada por el estado de Guerrero mostraba el espíritu mesurado del gobierno michoacano.

<sup>39</sup> Vázquez, Gabino. *Op. cit.*, p. 19.

<sup>40</sup> Coromina RLD, tomo XXXVI, y la Ley Orgánica del 10 de diciembre de 1903 en el tomo XXXVII, pp. 202-282.

A pesar de que en la Ley de División Territorial se integraban a Michoacán ciertas áreas geográficas que Guerrero consideraba propias, los problemas de límites subsistían. En noviembre de 1905 el *Periódico Oficial* de Michoacán reprodujo el decreto del presidente José Joaquín Herrera emitido el 15 de mayo de 1849 en el que se erigía el nuevo estado de Guerrero a condición de que al menos tres cuartas partes de las legislaturas estatales apoyaran la iniciativa. Argumentando una lectura clara del decreto, el *Periódico Oficial* señalaba: "...basta la simple lectura del documento a que aludimos para cerciorarse de que, al contrario de lo que han creído algunos habitantes del vecino estado, el límite legalmente reconocido es el río de las Balsas".<sup>41</sup>

Para entonces, el gobierno del Estado de Guerrero proponía una nueva línea divisoria que le permitiera una comunicación interna y directa entre las poblaciones de Coyuca de Catalán y Cutzamala, toda vez que el camino entre ambas así como las líneas telegráficas y telefónicas se adentraban en una porción perteneciente al estado de Michoacán. Reunidos en la ciudad de México el gobernador de Guerrero, Manuel Guillén, Aristeo Mercado de Michoacán, y el subsecretario de Gobernación Miguel S. Macedo, llegaron a acuerdos políticos que en principio debían solucionar el problema de límites entre ambos estados.

El gobernador de Michoacán, asumiendo una postura más bien conciliadora, pareció dejar la iniciativa al gobernador de Guerrero. La propuesta de Guillén, avalada por Gobernación consistía en utilizar un límite natural: el río de las Balsas, para definir límites estatales, esto era: conservar para Michoacán el territorio costero de "La Orilla", y ceder a Guerrero la municipalidad de Zirándaro y la casi totalidad de la municipalidad de Pungarabato.

Mercado aceptaba la propuesta pero manifestaba temor "de que la línea propuesta por el Sr. Guillén... no sea bien recibida por aquellos pueblos que necesariamente pasarán, en virtud del nuevo arreglo, a la jurisdicción de Guerrero".<sup>42</sup> La decisión de ambos gobernantes fue someterse al arbitrio del presidente de la República, cediéndole el poder

<sup>41</sup> POEM, tomo XIII, N° 88, Morelia, 2 de noviembre de 1905, pp. 4 y 6.

<sup>42</sup> Véase el documento N° 2 de *La cuestión de límites entre los estados de Michoacán y Guerrero*. México, Talleres Tipográficos de El Tiempo, 1906, pp. 19-21.

resolutivo del problema en cuestión. Porfirio Díaz emitió su dictamen el 2 de octubre de 1906 y en él prácticamente se legitimaba la propuesta inicial del gobernador de Guerrero, considerando los límites estatales a partir del cauce del río Balsas, desde su desembocadura hasta su entronque con el río Mezcala. Decía Porfirio Díaz:

Considero que es equitativa esta resolución, porque hay compensaciones convenientes, pues si Michoacán le cede a Guerrero la municipalidad de Zirándaro y parte de la de Pungarabato, en cambio, Guerrero le cede a Michoacán todo el territorio que ahora posee a la derecha del río de las Balsas, entre ese y el (río) Nexpa. Por otra parte, sin lastimar los intereses generales de ninguno de los dos estados, se establece un límite natural en la mayor extensión de la línea.<sup>43</sup>

La salomónica resolución porfirista no fue del agrado de los vecinos de Zirándaro y Pungarabato. A través de una comisión enviada a la ciudad de México, se elaboró un expediente de inconformidad dirigido al secretario de Gobernación, para dar cuenta al presidente de los nocivos efectos que acarrearía a la región el cumplimiento de la resolución. Los habitantes argumentaban el carácter social de la población del distrito michoacano de Huetamo, “amante del orden y sostenedor de la causa liberal”, en contraste con la del estado de Guerrero, propenso a las revueltas y la perturbación del orden. Afirmaban que debido al contacto cotidiano con los guerrerenses, los vecinos de Zirándaro y Pungarabato...

...tienen muy exaltado el espíritu provincialista, por cuyo motivo sería de lamentarse que un laudo dictado con la intención de mejorar el servicio público trajera, a consecuencia de la exaltación de este provincialismo, mayores entorpecimientos, y lo que sería más grave, algunos motines provocados como es natural, por los pobres, que serán los primeros en sentir el cambio de Gobierno, cuando vean que pierden sus derechos de ciudadanos y aun los que a todo hombre concede la Carta Fundamental, si no pagan la contribución personal.<sup>44</sup>

Además del problema que representaría la aplicación del impuesto personal de capitación, aún vigente en Guerrero, y de otro impuesto sobre ganado, se mencionaba la existencia de autoridades poco escrupulosas en Guerrero, entre ellas empleados federales y

<sup>43</sup> El documento presidencial en *Ibid.*, pp. 21-22.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 3-16. La comisión la encabezaba Teófilo Cervantes, por Pungarabato y V. Pimentel, C. Luvianos, M. Cervantes, M. González y Antonio Irigoyen, por Zirándaro. El documento estaba fechado el 8 de noviembre de 1905.

*jefes políticos*. Los afectados proponían varios puntos: inicialmente, la anexión del municipio de Cutzamala a Michoacán; agregaban un “proyecto de límites” que no era muy diferente del establecido para entonces; en el último de los casos, proponían que del distrito de Mina y los municipios de Zirándaro y Pungarabato se formaran dos distritos: uno con cabecera en Pungarabato o Cutzamala, y otro con la misma cabecera, Coyuca, al cual se integraría Zirándaro. El temor de esta última población era que se le anexara al distrito de La Unión, “distante 250 kilómetros, mientras que de Coyuca los separan únicamente 60”. La propuesta más osada fue la de convertir a los distritos de Mina (Guerrero) y Huetamo (Michoacán) en un “territorio federal”, puesto que juntos abarcaban un espacio de 9000 km<sup>2</sup> de superficie y 100,000 habitantes “aislados de todo grande centro de población”. Como era de esperarse, ninguna proposición tuvo éxito.

Seis días más tarde, el Congreso del Estado de Michoacán ratificó la resolución del presidente, aceptando la nueva línea divisoria por medio de la cual cedía los municipios de Zirándaro y Pungarabato al estado de Guerrero.<sup>45</sup>

Después de todo, la definición de los límites estatales estuvo preñada de complejas manifestaciones “provincialistas” y separatistas, pues en el proceso de conformación del Estado en su plena jurisdicción intervinieron diversos factores; sin duda uno de ellos fue el papel desempeñado por las autoridades subordinadas al ejecutivo estatal, ya fuera como agentes instrumentales del gobierno, como ejecutores de las disposiciones fiscales, judiciales y políticas o, como en más de un momento, en conductos de comunicación, en cuyo caso, así fueran sólo informantes literales, influyeron gradualmente en las decisiones que el gobierno asumió para establecer el territorio estatal y las demarcaciones político-administrativas internas, en función de una “correcta y eficiente” administración pública.

---

<sup>45</sup> La inconformidad de los vecinos de Zirándaro y Pungarabato recibió respuesta oficial por parte de la Secretaría de Gobernación, en ella se advertía que el acuerdo de límites entre Michoacán y Guerrero había sido propuesto por ambos gobernantes y el laudo presidencial únicamente sorteó un problema “en que los dos gobernadores no pudieron ponerse de acuerdo”. Señalaba además que correspondía a las legislaturas de los estados y posteriormente al Congreso de la Unión, legitimar el convenio de límites definitivo. Documento N° 1 en *Ibid.*, pp. 17-19.

## Visitación e informes

Ligado al problema de la delimitación territorial, en tanto jurisdicción, la legislación delegó a los prefectos una facultad a la vez que obligación: la de efectuar visitas periódicas –al menos una vez al año– a las municipalidades que integraran cada distrito. La inspección podía tener un doble objetivo: por una parte, lograr un acercamiento directo con los habitantes del distrito, evaluar condiciones generales, carencia de servicios públicos, valorar el cumplimiento de diversas disposiciones oficiales, etc. Además, verificar el adecuado ejercicio de autoridades subalternas: subprefecturas (cuando las hubo), ayuntamientos, jefes de policía o tenencia, encargados del orden, e incluso, autoridades del orden fiscal, judicial y militar.

La obligación de visitar por lo menos una vez al año su ámbito jurisdiccional tenía su antecedente en el aparato administrativo novohispano: “A todos los corregidores y alcaldes mayores se les fijó asimismo como tarea hacer un viaje de inspección o visita por todo el distrito a su cargo”. La obligación era extensiva asimismo al propio intendente. En esos viajes “...los intendentes debían revisar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones de todos los ocupantes de cargos administrativos en la provincia, además de tomar las medidas que les parecieran necesarias para eliminar abusos o circunstancias anormales”.<sup>46</sup>

Influidos del constitucionalismo gaditano y de las experiencias coloniales, los legisladores de Michoacán establecieron la visitación como una obligación de los prefectos de distrito a partir de 1825.<sup>47</sup> Tiempo después, el encargado del ejecutivo estatal formó una especie de “reglamento” para desarrollar las visitas de prefectura.<sup>48</sup> De acuerdo al reglamento, trece prevenciones correspondían al ramo de gobierno; entre ellas: examinar archivos de las oficinas; verificar la existencia de las ordenanzas municipales, así como

<sup>46</sup> Pietschman, Horst. *Las reformas borbónicas...* pp. 53, 54, 96.

<sup>47</sup> El artículo 13 del decreto N° 40 del 25 de marzo de 1825 establecía: “Visitará los partidos de su departamento una vez al año, y podrá repetir esta visita cuando la necesidad lo exija, dando aviso al gobierno; pero en ningún caso podrá llevar derechos ni recibir dádivas ni obsequios bajo pretexto alguno”. Coromina, RLD, tomo I, p. 78.

<sup>48</sup> Coromina, RLD, tomo III, pp. 101-106. El documento está fechado en Morelia el 24 de octubre de 1828.

leyes y decretos oficiales; examinar el estado físico de las casas consistoriales; verificar las estadísticas locales; examinar las cuentas de propios y arbitrios; resolver dudas en el proceso de repartimiento de tierras de comunidad; inspeccionar cárceles, obras materiales públicas, escuelas, etc. En el ramo de hacienda los prefectos debían evaluar las condiciones en que se ejercía el cobro de contribuciones y el desempeño de los funcionarios encargados de ello. En justicia y negocios eclesiásticos les competía realizar actividades similares de verificación. Igualmente, debían “suprimir los cabildos de comunidad”, así como cuidar y examinar lo relativo a la milicia cívica.

Los prefectos harían uso de sus facultades y su investidura para corregir todos aquellos males que creyeran conveniente o proponer la forma de subsanarlos al gobierno del Estado. Finalmente, de las visitas practicadas el último trimestre del año, se formaría una “memoria” pormenorizada de cada uno de los ramos atendidos, incluyendo datos estadísticos precisos y correctamente elaborados. Mismos que el gobierno integraría a una Memoria que anualmente debía presentar al Congreso del Estado.<sup>49</sup>

A pesar de los cambios políticos registrados en el país, la obligación de efectuar visitas de inspección al interior de sus jurisdicciones quedó manifiesta en diversas leyes de carácter estatal. Incluso en 1837, vigente el centralismo, el “Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos”<sup>50</sup> estipuló la obligación de las visitas: al menos una vez cada cuatro años<sup>51</sup> -el periodo ordinario de ejercicio de un prefecto o jefe político-, para lo cual debía integrar un informe exhaustivo y remitirlo al gobierno departamental.

La Ley Orgánica estatal de 1861 restableció la obligación a los prefectos de efectuar, al menos una vez al año, una visita a las municipalidades de su distrito, notificando al gobierno las vicisitudes de tal encargo, las condiciones generales de las

---

<sup>49</sup> *Ibid.* El gobierno establecía sanciones económicas a los prefectos que no remitieran a tiempo el informe general solicitado, e incluso si enviándolo presentara deficiencias de contenido.

<sup>50</sup> Emitido en la ciudad de México el 20 de marzo de 1837. Dublán y Lozano. *Op. cit.*, tomo 3, pp. 323-338. Un reglamento substancioso que contemplaba 191 artículos, en los que se establecía el ejercicio de gobernadores, secretarías de gobierno, juntas departamentales, prefectos, subprefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz, en un escalonamiento de autoridades civiles.

<sup>51</sup> El artículo 93 del Reglamento señalaba: Los prefectos “visitarán sus distritos sin gravamen alguno de los pueblos una vez lo menos en los cuatro años que debe durar su encargo, y formando un expediente circunstanciado de visita, lo remitirán con su informe al gobernador, pudiendo tomar por sí las medidas convenientes que estén en la órbita de sus facultades para corregir los abusos que noten”. *Ibid.*, p. 331.

oficinas dependientes y las irregularidades en la administración pública.<sup>52</sup> Los mismos preceptos fueron estipulados en la Ley Orgánica de 1868,<sup>53</sup> la ley orgánica que mayor periodo de vigencia tuvo durante el siglo XIX. La Ley Orgánica mercadista de 1901 incluyó el aspecto de la visitación como la atribución N° 54 del espectro de sus prerrogativas: "Visitar cuando menos cada año las municipalidades y tenencias del Distrito, sin perjuicio de repetir esa visita cuando el Gobierno lo disponga o cuando ellos lo juzguen necesario por circunstancias especiales".<sup>54</sup> La misma ley señalaba que dichas visitas al interior del distrito debían hacerse repentinamente e indistintamente del orden de las municipalidades recorridas, salvo que no fuere "la inspección de las oficinas" el objetivo a cumplir.<sup>55</sup>

Las visitas al interior del distrito y la elaboración de los respectivos informes al gobierno, empezaron a ser más regulares a fines del siglo XIX. De hecho, a partir de 1872 se estipuló que cada prefectura debía enviar al gobierno del Estado, trimestralmente, un informe detallado de cada uno de los ramos de la administración pública. El prefecto era instruido para "indicar al mismo tiempo las medidas que Ud. juzgue convenientes para mejorar en cuanto fuere posible la situación de las diferentes municipalidades de la comprensión de su mando".<sup>56</sup> Los informes en cuestión debían provenir no de autoridades locales subalternas, sino de la práctica obligada de las visitas de prefectura.

Durante el gobierno del general Mariano Jiménez, en la Memoria de Gobierno de 1887 se señalaba:

---

<sup>52</sup> Véase el artículo 57 de la "Ley sobre el gobierno económico-político del Estado de Michoacán", expedida el 20 de noviembre de 1861. Coromina, RLD, tomo XVI, p. 80 y ss.

<sup>53</sup> "Ley Orgánica de división territorial del Estado y sobre el gobierno económico-político del mismo". Coromina RLD, tomo XIX, p. 55 y ss.

<sup>54</sup> Véase la *Ley Orgánica sobre gobierno económico político del Estado de Michoacán*, Morelia, Talleres de la Escuela Industrial Militar "Porfirio Díaz", 1901.

<sup>55</sup> Artículos 19 y 20. *Ibid.*, p. 15.

<sup>56</sup> Véase la circular N° 102 del 14 de octubre de 1872, emitida por la Sría. de Gobierno a las prefecturas del Estado. Coromina, RLD, tomo XXI, p. 72.

Las frecuentes visitas de los prefectos a las municipalidades de los distritos de su mando, y que en los primeros meses del presente año practicó el Ejecutivo a la cabecera del distrito de Coacomán, a la del de Uruapan y a otras de simple municipalidad, han contribuido para la mayor regularidad en la marcha de los negocios públicos, puesto que el gobernador del Estado y los funcionarios de que se ha hecho mérito, todos por sí mismos, en las visitas indicadas han podido cerciorarse de las necesidades de los pueblos y de la conducta de sus autoridades, aplicando los remedios oportunos que se hallan en la órbita de sus facultades, o promoviéndolos ante quien ha correspondido, para obtener benéficos resultados, así respecto de la sociedad en general como de cada uno de los pueblos e individuos en particular.<sup>57</sup>

No obstante que la disposición de la visitación parecía diseñada para el ejercicio de las prefecturas como el órgano de intermediación entre las esferas oficial y civil, el propio ejecutivo del Estado tenía estipulado visitar los pueblos de la entidad “durante su periodo constitucional”, es decir, al menos una vez en el periodo de su gobierno. Esta obligación se origina en un decreto oficial de 1869 que prevenía ciertas condiciones para la visita del ejecutivo a los distritos, de la cual debía informar y dar cuenta a su vez al Congreso del Estado.<sup>58</sup>

Las visitas de los respectivos gobernadores al interior del estado parecen haberse practicado con cierta irregularidad, al menos hasta la administración del gobernador porfirista Mariano Jiménez. Cuando se llevaba a cabo eran registradas por la prensa del estado, en donde aparecían además las noticias de los informes de prefectura y el resultado de cada visita practicada por el ejecutivo, actividad que se justificaba por ser...

una necesidad de primera importancia, cual es la de conocer sus elementos para procurarles conveniente desarrollo; de valorar sus hombres para utilizar sus aptitudes; y de inquirir el verdadero estado que guarde la administración pública en cada localidad, para expeditar la marcha de los negocios y corregir los abusos que se noten (...) es necesaria de tiempo en tiempo para que todas las ruedas de la máquina administrativa funcionen bien, siendo el movimiento uniforme y regularizado.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> AHPEM. Memoria de Gobierno, 1887, ff. 17-22. Gobernación. Prefecturas.

<sup>58</sup> Coromina, RLD, tomo XIX, decreto N° 100 de 28 de febrero de 1869, pp. 220-221.

<sup>59</sup> “Las visitas oficiales de los gobernadores a los pueblos de su respectivo estado”, POEM, tomo I, N° 102, Morelia, 21 de diciembre de 1893, pp. 4-5. La nota oficial rebatía otra nota periodística local donde se cuestionaba la erogación de recursos ocasionada por las visitas efectuadas por el gobernador a los distritos. Pocos meses después, la Srfa. de Gobierno emitió una circular a los prefectos señalando que cuando el ejecutivo realizara sus visitas, las autoridades locales y los directores de escuelas no permitieran que los alumnos recorrieran distancias “más allá de la orilla de la población”, debido a los riesgos que traía el que

A partir de la Ley Orgánica de 1901 se regularizó el envío anual de los informes de prefectura. Estos, remitidos cada mes de enero, debían incluir “el estado general de la administración”, es decir, abarcar todos los ramos: Gobernación, Fomento, Instrucción pública, Justicia, Guerra y Hacienda. El *Periódico Oficial* del estado publicó por entregas muchos de estos informes que contienen información muy valiosa para el estudio de la época.

Para eficientar la marcha de la administración pública, en especial la comunicación entre los prefectos de distrito y el Estado —a través de la Secretaría de Gobierno— en 1906 se emitió una *memoria* a todas las prefecturas. En ella se determinaba, conforme a lo estipulado en la Ley Orgánica vigente y las diversas circulares emitidas por el gobierno, la documentación que cada prefecto debía elaborar. Así, cada mes:

En un solo paquete, pero separados con fajillas, las noticias siguientes: sobre movimiento de presos; sobre criminalidad; sobre vacunación; sobre mensajes despachados por la Prefectura; actas de visitas a las escuelas públicas; noticia del número de días que dan clase los directores de escuelas; lista de revista de las fuerzas del distrito; noticia de individuos de la fuerza pública atendidos en el hospital; noticia de presos encarcelados bajo fianza; lista nominal de multas impuestas por las autoridades políticas; noticia del importe probable de las multas; efemérides del mes. (...) En oficio separado se rendiría el parte de novedades del distrito, en el que se comprenderán los puntos siguientes: labores del registro civil; curtidurías; coheterías; abasto y expendio de pieles; líneas telegráficas y telefónicas; conducta de directores de escuelas y conducta de la fuerza pública.

- Además, cada tres meses; en los primeros quince días de enero, abril, julio y octubre: noticia de alta y baja de productos destinados a los hospitales.

- Cada cuatro meses, dentro de los primeros veinte días de enero, mayo y septiembre: noticia sobre comercio, industria y agricultura; noticia de las autoridades de ayuntamiento electas.

- Cada seis meses, en la primera quincena de enero y julio: planillas de fierros y marcas registradas; noticia de cantidad de carne producida por el degüello de ganado;

---

éstos fueran trasladados grandes distancias, “yendo a pie y expuestos a los rayos del Sol, bajo los cuales suelen permanecer un tiempo indefinido”, para tributar las “muestras de afecto” al titular del ejecutivo del Estado. Coromina, R.I.D, tomo XXXII, circular del 5 de abril de 1894, p. 209.

cuenta por venta de armas y multas impuestas; noticia del número de individuos de acordadas y fuerzas de gendarmería municipal.

- Cada año, en el mes de enero: noticia de verificación de pesas y medidas y noticia de contravenciones y multas impuestas; expediente de exámenes de las escuelas públicas; inventario de apertura de las mismas escuelas.

- En los primeros quince días de julio de cada año: memoria del estado que guardan oficinas, escuelas, cárceles, telégrafos, teléfonos y fuerza pública.

- En los primeros quince días de septiembre de cada año: noticia anual de las mejoras realizadas, de las inauguradas los días 15 y 16; noticia del número y clase de árboles plantados. Finalmente, cada año en el mes de noviembre: inventarios de clausura de las escuelas públicas.<sup>60</sup>

La *memoria* debía colocarse en cada oficina “a la vista de todos los empleados” de la prefectura, y la documentación debía revisarse “escrupulosamente”, antes de ser enviada a la Secretaría de Gobierno.

Sin duda, el telégrafo permitió incrementar la comunicación del gobierno con las prefecturas.<sup>61</sup> A partir de 1885 el Estado asumió el control de las líneas y hacia 1888 la mayoría de las 15 cabeceras de distrito estaban comunicadas por ese medio, de tal forma que ciertas disposiciones del gobierno eran canalizadas por telégrafo, al igual que las dudas que en el ejercicio de sus facultades presentaban los diferentes prefectos michoacanos.

## **Autoridad y ejercicio**

Una vez establecido el sistema de prefecturas en Michoacán, hacia 1825, los problemas operativos y de ejercicio salieron a relucir. El primero de ellos era, naturalmente, el económico. La crisis económica y un deficiente sistema de recaudación estatal tenían efectos nocivos sobre la administración pública.

---

<sup>60</sup> “Memoria de los documentos que deben remitir periódicamente los Prefectos a la Secretaría de Gobierno”, publicado en POEM, tomo XIX, N° 36, Morelia, 6 de mayo de 1906, pp. 4-5.

<sup>61</sup> Al respecto véase Alfredo Uribe Salas. *Op. cit.*, pp. 29-32.

La erección de las subprefecturas, subordinadas inmediatamente a las prefecturas, trajo consigo el problema de su sostenimiento. La primera Ley Orgánica estipuló que los subprefectos -autoridades de partido- ejercieran a juicio del prefecto por dos años “sin sueldo” alguno, más que un apoyo para gastos de \$20.00 por mes.<sup>62</sup> Sin embargo, tal parece que la dotación señalada para los 18 subprefectos aún resultaba gravosa para el Estado, de ahí la petición oficial en 1828 para reducir el número de partidos, a la vez que para ampliar el espectro de facultades de prefectos y subprefectos, debido a “que aparecen actualmente como unos meros conductos informativos”.<sup>63</sup>

El problema de la no remuneración económica para los subprefectos, situación que parece repetirse en otros estados del país, estuvo ligado al de ciertas prácticas de corrupción, toda vez que los subprefectos eran en cada partido quienes verificaban la recaudación de impuestos. Especialmente uno de ellos, el impuesto de capitación, parece haber causado serios problemas entre autoridades locales –ayuntamientos- y subprefectos, debido a que éstos últimos hacían el cobro del impuesto del que un porcentaje estipulado se destinaría para gastos de oficina.<sup>64</sup>

A medida que el propio desarrollo burocrático lo ameritaba, el gobierno tendió a establecer un cuerpo de agentes encargados específicamente de la hacienda pública en cada distrito. A mediados del siglo XIX se erigieron formalmente las administraciones de rentas y paulatinamente los subprefectos quedaron restringidos al ramo político-judicial. A ello contribuyó además la abolición del impuesto estatal de capitación, en 1853.<sup>65</sup>

No obstante, la falta de un salario regular a los subprefectos también se expresaba en la ciudad de México. El “Reglamento provisional para el gobierno interior de los Departamentos”, emitido el 20 de marzo de 1837 por el gobierno centralista, señalaba en su

---

<sup>62</sup> Véase los artículos 27 y 33 de la Ley N° 40 del 15 de marzo de 1825. Coromina, RLD, tomo I, pp. 75-81.

<sup>63</sup> AIHPEM. Memoria de Gobierno, 1828, Prefectos y subprefectos, ff. 8-10.

<sup>64</sup> El impuesto personal o de capitación fue decretado en Michoacán en abril de 1842. Sobre su mecanismo de aplicación, en donde prefectos y subprefectos obtenían un porcentaje de beneficio, véase el decreto N° 66 del 25 de agosto de 1852. Coromina, RLD, tomo XI; otras referencias, decreto N° 53 del 1 de febrero de 1847 en *Ibid.*, tomo IX.

<sup>65</sup> Véase el decreto N° 68 del 3 de junio de 1848, “Reglamento general para planta de las oficinas del ramo de Hacienda”; así como la “Ley de Hacienda Pública” del 7 de septiembre de 1850. Coromina, RLD; tomo XI. El 28 de enero de 1853 fue suprimido el impuesto de capitación por el comandante militar, encargado del poder ejecutivo, José de Ugarte. *Ibid.*, tomo XIII.

artículo 119: “Los subprefectos no gozarán sueldo alguno; pero se les acudirá con 365 pesos anuales para gastos de escribientes y de escritorio”.<sup>66</sup>

Pero la falta de recursos para sostener a los subprefectos era uno de varios problemas a los que se enfrentaba cada gobierno estatal. Otro de ellos era encontrar individuos que reunieran el perfil y el carácter necesarios.

El reclutamiento de personas “adecuadas” para ocupar los cargos administrativos locales —encargados del orden, miembros de los ayuntamientos y subprefectos— fue a menudo un problema reiterado para el gobierno del Estado e incluso para los prefectos. Los reclamos para instalar jueces letrados en las cabeceras de distrito fueron continuos a lo largo de todo el siglo XIX.<sup>67</sup> Históricamente la administración de justicia enfrentó severos tropiezos para implementarse, ya fuera por ausencia de un cuerpo definido de leyes en la materia, o la incapacidad de los individuos a su cargo.

La falta de agentes letrados en la administración resultaba patética a mediados de siglo. Según afirmaba el gobernador del Estado al Congreso en 1846: “Sensible me es exponer al Congreso que con muy pocas, y esas muy honrosas excepciones, el cuerpo moral de Prefectos y Subprefectos no tiene ni con mucho la aptitud y la moralidad que sería de desearse”, y agregaba que el gobierno había soportado la mala fe y la negligencia de tales funcionarios debido a que “los que pretenden los cargos públicos no los merecen y aquellos a quienes la conveniencia pública debiera darlos, rehusan servirlos”.<sup>68</sup> Los propios prefectos se quejaban de que “las autoridades subalternas en su mayoría están confinadas a personas que desgraciadamente se conocen (hasta) después de su nombramiento”. Según decía un informe rendido por la prefectura del sur al ejecutivo del Estado:

---

<sup>66</sup> El sueldo de los prefectos no se especificaba pero se advertía que no sería mayor de \$2,500.00 anuales. Los subprefectos, “conducto ordinario de comunicación entre el prefecto y las autoridades subalternas del Partido” tenían el encargo consejil, “que no se podrá renunciar sino por causa legal”. El “Reglamento” está publicado en Dublán y Lozano. *Op. cit.*, tomo III, pp. 323-338. En especial los artículos 107 a 121 “De los subprefectos”.

<sup>67</sup> AHCEM, Legislatura II, varios, exp. 2, caja 7, f. 81, Valladolid, 1825. Al respecto véase Jaime Hernández Díaz. *Orden y desorden social en Michoacán: el derecho penal en la primera República Federal, 1824-1835*. Morelia, UMSNH, 1999.

<sup>68</sup> AHPEM. Memoria de Gobierno, 1846. “Prefecturas y subprefecturas”, ff. 6-9.

Encuéntrese en este departamento 6 subprefecturas, y creo que ninguna de ellas es capaz de dar cuenta de lo que pasa en su partido, constantemente amenazados por gavillas de ladrones, la seguridad pública ha sufrido sin cesar los repetidos embates de nuestro suelo, y que validos de las circunstancias actuales, de la impotencia de los pueblos y al abrigo de la misma impunidad, cometen crímenes sin cuento.<sup>69</sup>

El prefecto confesaba “aunque con rubor, que casi son muertas (las subprefecturas), porque la edad, egoísmo, abandono, impericia, u otra causa semejante, los ha helado y parecen inertes cuando debiera ser mayor y más activo su movimiento”. El prefecto atribuía a varias causas la inoperancia de las subprefecturas y el atraso de la administración pública: la desmoralización, la “distancia del centro”, la falta de apoyo y de fuerza “con que hacerse respetar”.<sup>70</sup>

Los informes oficiales reiteradamente coincidían en sus apreciaciones: la moralidad, la “falta de ilustración” y la ausencia de “patriotismo” tenían a la administración pública y sus “brazos ejecutores” en total desorden. Asimismo, “las subprefecturas han sido y son hasta ahora cargos consejiles a cuyo desempeño se obliga casi por la fuerza a los ciudadanos a quienes toca el turno”.<sup>71</sup> El titular del ejecutivo proponía una salida efectiva para enfrentar el problema de las subprefecturas: dotarlos de sueldos fijos. En su concepto, tal disposición ocasionaría que personas “sanas” de la sociedad aspiraran a tales cargos y que hicieran efectivas sus responsabilidades en provecho de la administración y de la hacienda pública, toda vez que, por el espíritu gratuito del cargo, el gobierno “se ve precisado a tolerar los abusos que cometen al recaudar impuestos como el de capitación”.<sup>72</sup>

Como quiera, ya fuera por las dificultades del erario, por problemas de reclutamiento, o por las visibles deficiencias en su ejercicio, el gobierno del Estado suprimió las subprefecturas en 1858, a través de su Constitución. Las subprefecturas

---

<sup>69</sup> AHPEM. Memoria de Gobierno, 1848. Noticia del estado que guardan los ramos de la administración pública del Departamento del Sur. Anexo 21.

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> AHPEM. Memoria de Gobierno, 1849, ff. 5-6. Véase también AHMM. C. 38, exp. 15, Morelia, 1849, 27 ff.

<sup>72</sup> *Idem.* Una medida muy similar a la propuesta desde muchos años antes por el ejecutivo del Estado de México: suprimir las subprefecturas, o dotarlos de recursos para sufragar sus gastos, de forma tal que dejasen de ser tan sólo “órganos de comunicación”. Memoria de Gobierno, 1829. Citado por Ma. del Carmen Salinas. *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*. México, El Colegio Mexiquense, 1996, p. 45.

entonces no eran, y quizá nunca lo fueron, un sistema operativo para la administración pública estatal.

Tres problemas parecen sobresalir para el desarrollo de la administración pública en Michoacán hasta antes del Porfiriato, de acuerdo con la perspectiva de los documentos oficiales: el problema de los fondos públicos para el sostenimiento de salarios y el mantenimiento de edificios y oficinas públicas tales como prefecturas y subprefecturas;<sup>73</sup> el problema de reclutamiento: las continuas peticiones por parte del gobierno para que personajes “ilustrados” asumieran los cargos públicos, dan cuenta de ello. Naturalmente que ésta era una consideración aplicable a otros cuerpos tales como los juzgados de distrito, las oficinas recaudadoras y los ayuntamientos.<sup>74</sup> Un tercer problema radicaba a juicio del gobierno del Estado, en la ausencia de leyes específicas que normaran la gestión de prefectos y subprefectos, o bien, la inoperancia de las ya existentes.<sup>75</sup>

Esta última situación fue señalada tanto en ámbitos nacionales como estatales, en diferentes momentos históricos. Así por ejemplo, ya fuera denunciando el contexto que prevalecía antes y durante el centralismo, así como la inaplicabilidad de la Constitución de 1836, Carlos María de Bustamante afirmaba:

Den una vuelta por el mundo mexicano... y verán que todavía existen los ayuntamientos suprimidos, que todavía no hay en muchísimos lugares prefectos, subprefectos, ni jueces de paz, que aun donde los hay no ejercen sus verdaderas atribuciones; pero sí se atribuyen otras que no tienen y aún les están prohibidas; observen el manejo de los gobernadores y juntas departamentales: en una palabra, encontrarán nombres constitucionales, pero no los fines ni los objetos; hallarán una absurda mezcla de las antiguas leyes españolas y generales del Congreso, con particulares de los que fueron estados a las que los funcionarios se atienen según su conveniencia; verán que en nada hay orden ni sistema, y que las leyes no se cumplen.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Varias Memorias de Gobierno dan cuenta de ello. La de 1827 afirmaba con parquedad, al referirse a prefectos y subprefectos: “...no se perciben claramente los buenos efectos (de su ejercicio), porque la escasez de recursos en parte los tiene en inacción”. AHCEM. Memoria de Gobierno, 1827. “Prefectos y Subprefectos”, ff. 18-19.

<sup>74</sup> Véase por ejemplo, AHPÉM. Memoria de Gobierno, 1829. “Prefecturas y subprefecturas”, ff. 5-6.

<sup>75</sup> A pesar de estar vigente la Ley de prefecturas de 1825, el gobierno del Estado en 1828 exponía la conveniencia de dotar a prefectos y subprefectos de un mayor número de atribuciones para lograr la utilidad que de ellos se esperaba y dejaran de ser “unos meros conductos informativos”. AHPÉM. Memoria de Gobierno, 1828. “Prefectos y subprefectos”, ff. 8-10.

<sup>76</sup> Citado por Eduardo López Betancourt. *Op. cit.*, p. 163.

Una situación similar percibieron las autoridades del Segundo Imperio al enviar a las diversas prefecturas imperiales del país el Código Orgánico del Imperio. El gobierno advertía que la acción de las prefecturas hasta ese momento había permanecido “divergente y mal segura por falta de reglas fijas” que normaran su aplicación.<sup>77</sup>

Hacia 1871, el gobierno de Michoacán expresaba preocupación ante la ausencia de una legislación que señalara y corrigiera los casos de responsabilidad. Ello en virtud del incumplimiento y negligencia de parte de autoridades subalternas, ante lo cual, los prefectos se encontraban “con las manos atadas para corregir los abusos”, principalmente en alusión a los ayuntamientos del estado.<sup>78</sup>

### **Los ayuntamientos**

Los vacíos y a veces las contradicciones expresadas en la legislación, ocasionó diversos resultados en la ejecución de leyes, decretos y reglamentos que por su sentido de aplicación, se vinculaban al ejercicio de los prefectos de distrito y al de las autoridades locales, principalmente ayuntamientos. En estos últimos parecen acontecer a lo largo del siglo XIX problemas similares: una aguda crisis de recursos para su sostenimiento, la ausencia notable de personas “letradas” o “moralmente” aptas para integrar los cuerpos edilicios, y una posición subordinada dentro de un complejo sistema de relaciones internas y externas.

No es nuestra intención ir a fondo del problema; sin embargo, cabe señalar que la evolución del sistema municipal estuvo íntimamente ligado al desarrollo del sistema prefectoral en México. Los conflictos suscitados entre ambos han conformado una explicación causal del fenómeno de la Revolución Mexicana.

A reserva de que los estudios de carácter regional aporten nuevos elementos para comprender esta compleja interacción, tal parece que el universo de conflictos que rodeó al

---

<sup>77</sup> AGN. Gobernación. Leg. 1551, C.1. Del subsecretario de Gobernación a los prefectos del Imperio, México, 19 de enero de 1866.

<sup>78</sup> AIHPM. Memoria de Gobierno, 1870-1871. Gobernación.

municipio va más allá de los inexorables enfrentamientos que tuvieron con las prefecturas o jefaturas políticas. Siendo parte de un sistema de jerarquías políticas —jerarquías de poder— el municipio y de hecho los ayuntamientos tuvieron un desarrollo paralelo que a menudo los enfrentó al sistema de gobierno inmediatamente superior, es decir, subprefectos y prefectos, pero también es factible la perspectiva de una relación más equilibrada —principalmente durante las últimas dos décadas del siglo XIX— donde una coexistencia relativamente estable de ambas instancias permitiera un cierto nivel de convivencia política.

Al interior de los cuerpos municipales se evidenciaron numerosos problemas de funcionamiento y remitirnos a ello nos obligaría a analizar otro tipo de fuentes y de circunstancias.<sup>79</sup> Cada una de las Memorias de Gobierno, redactadas por el ejecutivo estatal a partir de 1825, en la sección de “Ayuntamientos”, da cuenta de la opinión oficial que se tenía del cuerpo municipal y de los innumerables problemas que le acontecían.<sup>80</sup> Entre ellos sobresalen el económico, el humano y el de legislación adecuada. En más de una ocasión se llegó a considerar incluso, la desaparición del sistema municipal en el esquema administrativo y de gobierno local.<sup>81</sup>

La tendencia, sin embargo, fue la de promover el desarrollo del sistema municipal, pero un desenvolvimiento administrativo —no social— supeditado al control político del cuerpo de intermediación —los prefectos— que lo vinculaba en forma directa al gobierno estatal.<sup>82</sup> Esta situación fue revirtiéndose paulatinamente para desembocar en un proceso de politización local que trajo un ascenso de nuevos actores sociales que pugnaron por la implantación del municipio libre.

---

<sup>79</sup> Al respecto pueden verse los trabajos que aparecen en Brigitte Bohem de Lameiras (Coord.) *El municipio en México*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987; Moisés Ochoa Campos. *La reforma municipal. Historia municipal de México*. México, UNAM, 1955; Daniel Cosío Villegas. *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida política interior, primera parte*. México, Hermes, 1983; más recientemente, Ma. del Carmen Salinas. *Op. cit.*

<sup>80</sup> Como ejemplo véanse las Memorias de Gobierno de 1850, 1870-1871 y 1872, en el renglón de Gobernación, Ayuntamientos. Comentarios sumamente expresivos sobre los ayuntamientos también resaltan en las Memorias de 1827, 1829 y 1830.

<sup>81</sup> AHPEM. Memoria de Gobierno, 1850, “Ayuntamientos”, pp. 9-12; *Diario de debates del XXVIII Congreso Constitucional*, Morelia, Gobierno del Estado, sesión del 10 de octubre de 1900.

<sup>82</sup> Parece sobresalir esta tendencia durante el Porfiriato. Según comenta Ma. del Carmen Salinas, los intereses que prevalecieron tuvieron como objetivo “mejorar el funcionamiento de la administración municipal, el saneamiento hacendario, el incremento de obras públicas y el impulso de la eficacia administrativa de los jefes políticos”. Ma. del Carmen Salinas. *Op. cit.*, p. 284.

Cabe señalar, sin embargo, que el esquema de subordinación municipal al cuerpo de mediación no era una situación accidental. La legislación estatal, e incluso la nacional, colocaban al ayuntamiento como un eslabón más del poder ejecutivo, el último por cierto. Influidos por la legislación gaditana, las primeras leyes estatales establecieron las bases para la organización de los ayuntamientos y sus formas de elección y de renovación.<sup>83</sup> Tanto en estas primeras ordenanzas del periodo federalista, como en las expedidas durante el centralismo, los prefectos estaban considerados como elementos básicos de supervisión y vigilancia de los cuerpos municipales; incluso, llegado el caso hasta de suprimir municipios.<sup>84</sup> Las leyes orgánicas para el gobierno económico político dan constancia de la preponderancia del Estado y sus agentes sobre el ayuntamiento, lo cual por supuesto, exige valorar los límites del ejercicio de los poderes locales.

La evolución de la legislación sobre ayuntamientos en Michoacán sugiere diversos problemas al interior de los mismos, en donde, lejos de un fortalecimiento del municipio, se evidencian disposiciones orientadas a un estricto control sobre ellos. El reglamento de sus facultades y el de su propio carácter "consultivo" en la ley del 25 de abril de 1906 expresa la condición política a que estaban sujetos.<sup>85</sup> Por todo ello, en Michoacán más que una pugna franca de poder entre ayuntamientos y prefectos, destaca la imagen de una

---

<sup>83</sup> Véase el decreto N° 33 del 24 de enero de 1825 sobre el funcionamiento de los ayuntamientos, y el decreto N° 34 de la misma fecha "Reglamento para el establecimiento y organización de los ayuntamientos". En tales disposiciones se estipulaban los requisitos para erigir ayuntamientos: poblaciones mayores a 4,000 habitantes, y en donde no pudiesen reunir dicha cantidad, aglutinar localidades para cumplir el requisito y fijar la sede del ayuntamiento. Todo ello a juicio del prefecto. Coromina RLD, tomo I

<sup>84</sup> Al respecto puede verse: decreto N° 60 del 20 de noviembre de 1832, "Bases para la formación de ayuntamientos", Coromina, RLD, tomo V; decreto del 10 de noviembre y del 19 de diciembre de 1837 sobre la instalación en el Departamento de Michoacán de jueces de paz en lugar de ayuntamientos, los cuales quedaron reducidos a siete. Los jueces de paz los nombraba el prefecto de cada distrito, *Ibid.*, tomo VIII.

<sup>85</sup> En diversos momentos, el ejecutivo del Estado asumió facultades para nombrar funcionarios municipales y removerlos libremente, cambiar cabeceras de ayuntamiento, suprimir municipalidades, reducir el personal de ayuntamiento (a dos regidores y un síndico únicamente), o de nombrar "comisarios" en lugares donde los ayuntamientos fueran suprimidos. Véanse los siguientes decretos expedidos por el gobierno estatal y consignados por Coromina, RLD: N° 30 y 32 de los días 20 de noviembre y 26 de noviembre de 1861, así como el decreto N° 39 del 9 de enero de 1862, *Ibid.*, tomo XVI; N° 8 del 6 de noviembre de 1873, s.n. emitido el 1 de mayo de 1879, y N° 32 emitido el 20 de julio de 1874, *Ibid.*, tomo XXII; N° 16 del 29 de diciembre de 1875, *Ibid.*, tomo XXIII; y el decreto del 11 de septiembre de 1879 estableciendo reformas a la Ley de División Territorial. *Ibid.*, tomo XXIV.

subordinación estricta de los municipios al sistema de jerarquías impuesto por el Estado liberal y fortalecido durante el régimen porfiriano.

No obstante, como veremos más adelante, la compaginación entre los impulsos democratizadores y el papel que el “municipio libre” debía cumplir en la sociedad y la estructura política nacional, serían verdaderos argumentos de apoyo para los líderes revolucionarios que pretendían debilitar el espíritu intermediario de prefectos y jefes políticos. El marco jurídico revolucionario establecido por la facción constitucionalista terminaría por abolir el sistema prefectoral en aras del funcionamiento “autónomo” del municipio mexicano.

### **Acumulación de funciones**

Las leyes orgánicas estatales de 1825, 1861, 1863, 1868 y sobre todo la de 1901, establecieron numerosas disposiciones que debían ejecutar y supervisar los prefectos michoacanos. Hasta antes del periodo porfiriano, el principio de acumulación de funciones parecía excesivo en la legislación estatal, pues no sólo competían a su ejercicio facultades de gobierno y administración, sino que diversas atribuciones del ramo fiscal, judicial, militar y educativo correspondían a su investidura. El control político-administrativo diseñado por el Estado se sostenía, antes que nada, en este cuerpo de agentes del ejecutivo, y de su operatividad dependía en gran parte la ejecución y verificación de todas las disposiciones fiscales.

Las facultades de varios ramos específicos –hacienda, justicia, milicia, salubridad– fueron definiéndose y limitándose a medida que el cuerpo burocrático amplió su capacidad de organización y reclutamiento. Nuevos agentes oficiales de diversos ramos fueron nombrados para cumplir cargos específicos: jueces, recaudadores, inspectores, visitadores, comisionados, etc. Sin embargo, las facultades de vigilancia y supervisión continuaron adscritas al cuerpo de prefecturas.

La emisión de diversos códigos y reglamentos también restringieron el margen de discrecionalidad que poseían los prefectos. La Ley orgánica de 1901 resulta ejemplar para

ilustrar el grado de precisión y detalle con el que se enuncian sus numerosas atribuciones que, a su vez, se veían complementadas por circulares de la Secretaría de Gobierno y leyes diversas que consideraban su participación en diversos asuntos, tales como los relativos al orden fiscal: verificar el impuesto al maíz (1879), y sobre la aplicación de impuestos en lo general (1897),<sup>86</sup> y al educativo: inspeccionar escuelas de instrucción pública en las cabeceras de distrito (1885), verificar el reglamento para los establecimientos de instrucción primaria (1888), ejecutar la Ley de Instrucción Pública del estado (1889), revisar el proceso de envío de una niña por cada ayuntamiento a instruirse en la Academia de Niñas de Morelia (1891), caso semejante para el envío de un varón por cada distrito, pensionado al Colegio de San Nicolás y otro a la Escuela Industrial Militar “Porfirio Díaz” (1894).<sup>87</sup>

Ciertas facultades sobre la conservación de los bosques también le fueron atribuidas al prefecto: prohibir la quema de pastizales por parte de los campesinos, a fin de evitar incendios forestales (1882 y 1897); impedir la tala inmoderada de árboles para la conservación de montes y arbolados (1890); además, con el mismo objetivo fomentar el “día de árboles” para reforestar áreas dañadas (1893); así como los instructivos para la “preparación” y la siembra de los arbustos (1898).<sup>88</sup>

En el ramo de salubridad los prefectos también cumplían ciertas funciones como vigilar la aplicación de los preceptos del Código Sanitario del Estado en su respectivo distrito (1895), ejecutar también el “Reglamento para administrar la vacuna” (1897) y diversas actividades como presidir y fomentar las juntas locales de sanidad, e imponer

---

<sup>86</sup> Véase el decreto N° 16 del 23 de diciembre de 1879, y la circular N° 3 del 2 de marzo de 1827. *Ibid.*, tomos XXV y XXXIV.

<sup>87</sup> Los decretos corresponden al 19 de enero de 1885; el “Reglamento” se emitió el 27 de diciembre de 1888; Circular N° 33 del 11 de octubre de 1889; sobre Academia de Niñas la circular 43 del 9 de diciembre de 1891; sobre San Nicolás, decreto N° 50 del 11 de junio de 1894; sobre la Escuela Industrial Militar, circular N° 9 del 23 de septiembre del mismo año; véase además la circular N° 2 del 18 de agosto de 1899. Todas las disposiciones en *Ibid.*, tomos XXVII, XXIX-XXXV.

<sup>88</sup> Para el primer caso, circular N° 22 del 31 de marzo de 1882, y circular N° 16 del 11 de mayo de 1897; sobre el “día de árboles”, circular N° 16 del 26 de mayo de 1893; sobre las “instrucciones” para implementar el “día de árboles”, circular N° 11 del 4 de junio de 1898. *Ibid.*, tomos XXVI, XXXI-XXXIV.

medidas sanitarias para impedir la llegada de enfermedades como la peste bubónica (1903).<sup>89</sup>

Los prefectos además eran parte de la milicia estatal. Las fuerzas del estado de Michoacán tenían un jefe supremo, el gobernador y un jefe superior en cada distrito, el prefecto. A los oficiales y al prefecto les correspondía impulsar la disciplina y la moralidad de las fuerzas al mando, además, de ejecutar el “Reglamento sobre portación de armas” (1893). Poseían facultad para expedir licencias de portación, organizar las acordadas del distrito (1894) y la Guardia Nacional (1895); les competía investigar causas de desertión en las fuerzas de seguridad pública, y posibles abusos de los oficiales sobre la tropa (1895).<sup>90</sup>

Había también varias disposiciones ubicadas en el ramo de fomento. Entre ellas la de organizar en cada municipalidad una “Junta de Caminos”, para su vigilancia y conservación (1889); también tenían el encargo de verificar juntas de propietarios de distrito para fomentar la colonización, proveyendo terrenos a los posibles colonizadores provenientes del extranjero.<sup>91</sup>

En torno a facultades del orden social e incluso moral, los prefectos tenían diversos encargos: formar juntas filantrópicas para abastecer a los pueblos de los cereales básicos y combatir la carestía de los mismos (1891); otorgar permisos y licencias para celebrar peleas de gallos, verificando personalmente dicho evento (1893); combatir el alcoholismo y fomentar la moralidad de las autoridades (1893); igualmente, fincar moralidad en las fuerzas públicas, especialmente en los oficiales a cargo (1893); verificar que se cumpliera el Reglamento de Diversiones Públicas, impidiendo excesos, juegos prohibidos, asistencia

---

<sup>89</sup> Sobre ello véase la circular N° 33 del 8 de noviembre de 1895; el Reglamento, emitido el 23 de febrero de 1897; y la circular N° 1 del 15 de enero de 1903. *Ibid.*, tomos XXXIII, XXXIV y XXXVII.

<sup>90</sup> Véase: “Reglamento provisional de las fuerzas del Estado de Michoacán”, emitido el 30 de septiembre de 1893; “Reglamento sobre portación de armas” publicado mediante decreto N° 32 del 27 de noviembre de 1893; sobre la ejecución del reglamento anterior y los problemas que ocasionó, circular 39 del 15 de noviembre de 1893 y circular 19 del 6 de abril de 1894; sobre acordadas, circular 18 del 22 de marzo de 1894; sobre la Guardia Nacional, circular 10 del 5 de febrero y circular 25 del 4 de abril de 1895; relacionado a las investigaciones por desertión y abuso de oficiales, circular 15 del 21 de febrero, circular 37 del 25 de mayo, y circular 39 del 5 de junio de 1895. Todos los documentos en *Ibid.*, tomos XXII-XXXIII.

<sup>91</sup> Véase la circular N° 30 del 21 de septiembre y la circular N° 38 del 18 de noviembre de 1889; también la circular N° 14 del 26 de mayo de 1893. *Ibid.*, tomos XXX y XXXII.

de menores, etc. (1894); otorgar licencias para mendicidad a personas incapacitadas y multar a quienes la ejercieran sin permiso (1899).<sup>92</sup>

Además de lo anterior, ciertas disposiciones los inclinaban a convertirse en expertos conocedores de la región y su historia. En una circular girada a los prefectos en 1895, el gobernador dispuso que en cada prefectura se abriese un libro conteniendo información detallada de los edificios públicos del distrito. Según el gobierno; era “notoria la conveniencia de conservar cuidadosamente toda clase de datos que pueden servir para la historia local o general, procurando tomarlos de fuentes sanas y hacer las rectificaciones conducentes cuando aquéllos se refieran a acontecimientos ocurridos en épocas remotas”.

Pero el interés del gobierno se extendía además a los criterios para recabar la información:

Al reunirse los datos relativos a épocas pasadas, se procederá con sumo cuidado para evitar que se acepten como verdaderos, hechos falsos o de carácter dudoso, expresándose cuáles no están perfectamente comprobados y el grado mayor o menor de probabilidad respecto de su existencia, pues concluido el periodo anterior a la fecha, el registro de sucesos futuros podrá hacerse con toda exactitud, y comprobarse con citas o documentos que merezcan entero crédito, siendo de advertir que el presente acuerdo se cumplirá aun respecto de aquellos edificios que se juzguen de poca importancia.<sup>93</sup>

El procedimiento que debía llevarse a cabo para cumplir la circular implicaría concentrar una gran cantidad de datos históricos, sin embargo, al parecer fueron pocos los expedientes formados con ese propósito.<sup>94</sup>

La disposición se asemeja a la estipulada a principios de 1909 cuando el gobierno del Estado indicó a las prefecturas y a los ayuntamientos estatales la apertura de un libro

---

<sup>92</sup> Al respecto véase el “Reglamento de Corridas de toros y peleas de gallos”, emitido el 5 de junio de 1893; sobre moralidad y orden público, circular N° 20 del 23 de junio, circular N° 6 del 29 de septiembre de 1893, circular N° 6 del 10 de febrero de 1894; circular N° 7 del 4 de mayo de 1899. *Ibid.*, tomos XXXII-XXXV.

<sup>93</sup> Circular 24, 19 de agosto de 1895. Decía finalmente el comunicado “Tratándose de los edificios más notables, cuando estén reunidas las noticias que a ellos se refieran, se remitirán al gobierno para que se impriman, formándose un cuaderno que se obsequiará a las personas que los visiten y muy especialmente a los viajeros que desearan reunir datos sobre tales edificios”. La circular 26 del 30 de agosto del mismo año precisaba que los datos recopilados se colocasen en una copia del libro dejando anchos márgenes para anotar o rectificar la información, porque “no es difícil que después de recogidas las noticias históricas, sea preciso enmendarlas o adicionarlas con datos obtenidos con posterioridad, sobre los hechos narrados anteriormente”. Ambas circulares en *Ibid.*, tomo XXXIII, pp. 211-216.

<sup>94</sup> Según la anotación a pie de página que hizo Amador Coromina, con resultados de esta disposición “se formó la historia del ex-convento de San Diego de Morelia”, y la del edificio del Monte de Piedad. La nota correspondía a junio de 1900. *Idem.*

donde “se anote con rigurosa exactitud, imparcialidad y cuidado, todas las efemérides de sucesos que se verifiquen en sus respectivas demarcaciones”, en ese instante el objetivo oficial era el de “recabar, conservar y facilitar en su caso, toda clase de datos relativos a sucesos” verificados en cada jurisdicción.<sup>95</sup>

Pero la sensibilidad de los prefectos no sólo debía enfocarse a los acontecimientos históricos y las efemérides respectivas, sino que, por disposiciones oficiales remitidas a principios de 1899, debía comunicar por telégrafo a las oficinas del *Periódico Oficial*, “noticias de interés público” que hubiesen ocurrido en su distrito durante los tres últimos días. Ello independientemente de las noticias periodísticas y los avisos telegráficos que habitualmente rendía al gobierno del Estado.<sup>96</sup>

No obstante el limitado cumplimiento de estas circulares oficiales, bien pudieron estimular un precoz interés de ciertos prefectos por la historia y el periodismo, aun cuando sólo podamos ejemplificarlo a partir del contenido expreso de los informes de prefectura elaborados a partir de 1901, varios de los cuales fueron publicados en el *Periódico Oficial* (nuestra fuente inmediata de consulta para llegar a ellos).

### **Abuso de autoridad**

Como se indicó anteriormente, las primeras leyes orgánicas para el gobierno económico-político de Michoacán, así como numerosas disposiciones oficiales, publicadas después de 1825, otorgaban a los prefectos amplias facultades para intervenir en asuntos de diversa índole. Algunas de estas atribuciones, por su propio origen, podían interpretarse como disposiciones que, en sí mismas, propiciaban el abuso de autoridad.

El papel desempeñado como supervisor de los actos de los ayuntamientos era tan sólo uno de los varios puntos de fricción con la sociedad local. Desde un principio, los

---

<sup>95</sup> Circular N° 1, del 4 de enero de 1909. *Ibid.*, tomo XL, p. 103.

<sup>96</sup> Circular N° 6 del 12 de abril de 1899. *Ibid.*, tomo XXXV, pp. 23-24. Cada prefecto debía enviar sus comunicados telegráficos “a última hora” de los días martes y viernes pues el *Periódico Oficial* se imprimía los miércoles y sábados de cada semana.

prefectos fueron considerados indispensables para sobrellevar el proceso de partición de las tierras comunales. Así lo confirma la legislación oficial emitida a partir de 1828.<sup>97</sup> Hacia 1851 los prefectos fueron reafirmados como garantes del proceso de reparto de bienes de las comunidades indígenas.<sup>98</sup> En la década de los setenta, diversas leyes de carácter federal y estatal fueron promulgadas para el mismo efecto; en todas ellas se hacía alusión a las autoridades políticas de cada distrito, para verificar el cumplimiento de las leyes, o para ejecutar personalmente el procedimiento.<sup>99</sup>

La Ley orgánica de 1901 estipuló la atribución N° 22 de los prefectos:

Iniciar sin esperar instrucciones del gobierno ni promoción de los interesados, el repartimiento de la propiedad territorial, que conforme a las leyes federales y del Estado no debe permanecer indivisa y hacer que los procedimientos se sigan activamente hasta entregar a cada fraccionario o condueño el título de propiedad individual correspondiente.<sup>100</sup>

El contenido de este apartado de la Ley orgánica, al igual que otras que le precedieron, trasluce el problema central: el margen de discrecionalidad otorgado al prefecto en la ejecución de sus disposiciones oficiales.

Otras actividades efectuadas por los prefectos también suscitaron los reclamos populares. A partir de 1829 y hasta mediados de siglo, el gobierno estatal decretó varios préstamos forzosos para pacificar el estado. En su ejecución, prefectos y subprefectos eran figuras políticas comisionadas para levantar padrones e incluso para efectuar los cobros correspondientes.<sup>101</sup> Teniendo los medios coercitivos a su alcance y un marco de leyes con

---

<sup>97</sup> La primera Ley de reparto de tierras de Comunidad en el Estado de Michoacán fue promulgada el 18 de enero de 1827. Para darle cumplimiento, el 15 de febrero de 1828 se formó un "Reglamento", en donde se establecía la injerencia de los prefectos en su ejecución. Véase además el decreto del 29 de octubre de 1828, de contenido similar. Coromina, RLD, tomos II y III.

<sup>98</sup> Véase el decreto N° 73 del 13 de diciembre de 1851. *Ibid.*, tomo XI, pp. 195-205.

<sup>99</sup> Oficio del prefecto de Uruapan solicitando aclaraciones para aplicar la Ley de reparto de bienes comunales, y circular N° 22 de la Secretaría de Gobernación, fechada el 2 de marzo de 1872; circular N° 97 del 1° de octubre de 1872, firmada por Aristeo Mercado, en ese instante secretario de Gobierno. *Ibid.*, tomo XXI, pp. 25-30; la autorización al ejecutivo del Estado para proceder a ordenar el reparto de bienes comunales. Decreto N° 4 del 7 de octubre de 1873 y decreto N° 60 del 11 de febrero de 1875, *Ibid.*, tomo XXII; relativo a la petición de indígenas solicitando una ley agraria que los beneficie, véase la circular N° 39 del 13 de junio de 1879. *Ibid.*, tomo XXIV.

<sup>100</sup> Atribución XXII, artículo 8° de la *Ley Orgánica* de 1901. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>101</sup> Por requerimientos extraordinarios de guerra (invasión de Barradas), la federación impuso a Michoacán un préstamo forzoso por \$21,700.00, véanse los decretos N° 5 y 14 de 31 de agosto y 20 de septiembre de 1829; un préstamo forzoso para pacificar el estado se impuso mediante decreto N° 71 del 24 de diciembre de 1830.

márgenes evidentes de discrecionalidad, la propensión al abuso y la corrupción parece natural. El propio gobierno del Estado acabó por prohibir a los prefectos efectuar o imponer préstamos forzosos en su demarcación, por los problemas que ello podía suscitar.<sup>102</sup>

Debido a su condición de máxima autoridad de distrito, los prefectos asumían el control y el reclutamiento de la milicia local. Esta situación los obligaba además a cubrir el “contingente de sangre” que las fuerzas del estado requerían.<sup>103</sup> En 1846, al decretarse la formación de una “Guardia Nacional” en Michoacán, los prefectos recibieron el encargo de intervenir en el reclutamiento de tropa, en el nombramiento de oficiales de bajo rango, e incluso en la recaudación de los fondos para su sostenimiento.<sup>104</sup>

El gobierno sabía del enorme malestar que ocasionaba el reclutamiento forzoso. En alguna ocasión, al requerir hombres para la milicia, el secretario de Gobierno pidió a los prefectos el alistamiento en sus distritos pero “sin apelar a la leva, sin vejaciones a los ciudadanos, ni venganzas particulares”.<sup>105</sup> Por supuesto que el enganche voluntario difícilmente se practicaba y con frecuencia los prefectos actuaban con todos los medios a su alcance, más aún tratándose de situaciones sociales de conflicto. En esta circunstancia además tenían la facultad expresa de “pasar por las armas” al que juzgasen como salteador de caminos.<sup>106</sup> Mejor ejemplo de discrecionalidad no pudo haber.

En la aplicación de las facultades formales para la administración de justicia e imposición del orden público, los prefectos podían caer fácilmente en los excesos. Así, en materia criminal, la Ley sobre administración de Justicia de 1867 establecía: “Por sólo

---

Coromina, RLD, tomo IV; en 1843 el supremo gobierno impuso al Departamento de Michoacán un préstamo forzoso. Varias disposiciones e instrucciones oficiales al respecto. *Ibid.*, tomo VIII.

<sup>102</sup> *Ibid.*, tomo XV, circular N° 45 del 23 de mayo; decreto del 2 de julio de 1859.

<sup>103</sup> Véase el “Reglamento para cubrir el contingente de sangre”, emitido el 20 de septiembre de 1844. *Ibid.*, tomo VIII.

<sup>104</sup> Decretos del 2 de octubre de 1846, del 6 de abril de 1847, del 24 de diciembre de 1848. En agosto de 1845 se procedió a organizar un cuerpo de “Seguridad Pública” estatal, del cual el prefecto en su distrito podía seleccionar al personal que voluntariamente se presentase, pero “si no se pudiese formar esta fuerza con los que se presentaren voluntariamente, quedan en libertad los prefectos para completar el número del mejor modo que les dictare su prudencia, pero sin valerse del recurso de la fuerza”. *Ibid.*, tomos VIII - X.

<sup>105</sup> *Ibid.*, tomo XV, circulares N° 17 y 19 del 7 de julio de 1858 y 10 de marzo de 1859, emitidas por Juan Aldaiturreaga, Srío. de Gobierno de Epitacio Huerta.

<sup>106</sup> *Ibid.*, circular N° 43 del 23 de marzo de 1859.

sospechas vehementes de que se ha cometido un delito, podrá procederse al cateo de casas” (art. 232); la aplicación era extensiva a cualquier autoridad judicial o política:

La autoridad más inmediata, cualquiera que sea su clase y categoría, o la que tuviere noticia de que se ha cometido o comete un delito, se trasladará en el acto si fuere necesario, al lugar donde tal cosa ocurra, tomará las providencias más eficaces para terminar el desorden que note, procederá a la aprehensión de los presuntos reos y recogerá los efectos e instrumentos concernientes al delito o con que se hubiere cometido. (art. 233).<sup>107</sup>

Diversas circulares y órdenes oficiales tendientes a pacificar el estado e imponer el orden público basaron su aplicación en la ejecución que de ellas llevaron a cabo los prefectos de distrito. Si bien la promulgación de los códigos civil y penal, así como los de procedimientos, civiles y penales, limitaron el ejercicio discrecional de las leyes en la materia, otras disposiciones continuaron proporcionando un amplio margen de libertad al momento de la ejecución.

A fines de 1893, se emitió el “Reglamento sobre portación de armas”, que especificaba los requisitos de “honradez y buena conducta” que debían cumplir los ciudadanos para poseer armas. Por supuesto que los prefectos fueron comisionados para expedir a su “justo” criterio los permisos correspondientes.<sup>108</sup>

Las acusaciones por abuso de autoridad o infracción a la Constitución fueron más frecuentes a partir del periodo de la República Restaurada. De ello dejan constancia numerosos expedientes de juicios de amparo solicitados por particulares que denunciaban actos de responsabilidad de las autoridades políticas estatales, entre ellos naturalmente, los prefectos. Además, las denuncias empezaron a publicarse en ciertos periódicos independientes o de oposición en la ciudad de Morelia. Así por ejemplo, en 1869 un conocido periodista moreliano expresaba:

---

<sup>107</sup> Véase el decreto N° 7 del 27 de abril de 1867. Numerosas leyes, decretos y circulares oficiales refieren el interés desmedido del gobierno por establecer la pacificación y estabilizar la administración pública. Leyes sobre malhechores, bandoleros, vagos y delincuentes, pueden verse reiteradamente en la legislación michoacana.

<sup>108</sup> *Ibid.*, tomo XXXII, “Reglamento sobre portación de armas”, Morelia, 17 de octubre de 1893, aprobado oficialmente hasta el 27 de noviembre del mismo año. Véase además las “Instrucciones” notificadas a los prefectos para el cumplimiento del Reglamento, circular 39 del 15 de noviembre de 1893. Hubieron irregularidades en su aplicación, por ello se emitió la circular 19 del 6 de abril de 1894.

Y ¿quién no sabe lo que son las autoridades políticas en los pueblos? ¿quién no ha sufrido una vez siquiera sus vejaciones, y a efecto de la ignorancia o de la malicia? ¿quién no conoce que un prefecto en una población foránea es un reyezuelo que hace y deshace todo cuanto quiere, sin que le detenga ni la ley ni la justicia, ni valladar alguno?<sup>109</sup>

Aun cuando la prensa oficial se encargaba de desmentir acusaciones y justificar acciones por parte de los prefectos del estado, las notas periodísticas se hicieron eco de una nueva perspectiva política local. Diversas denuncias anónimas y cartas fueron publicadas total o parcialmente en las páginas de varios periódicos capitalinos.<sup>110</sup>

*Los Principios*, órgano del Círculo Democrático desestimó las actividades de varios prefectos de distrito. Además de una argumentación que tenía por objeto reformar el carácter dependiente de las prefecturas para convertirlas en cargos de elección popular, los redactores de *Los Principios* arremetieron hacia el sistema de prefecturas como un cuerpo incondicional de agentes del ejecutivo, instrumentos del despotismo centralizador, y obstáculo al desarrollo democrático que debía tener su esencia en la instalación del municipio libre.<sup>111</sup>

En *La Fraternidad* se publicaron ciertas notas donde se llamaba la atención al prefecto de Morelia por la inactividad que mostraba en el combate al bandidaje en el distrito; igualmente se censuraba al prefecto de Zinapécuaro por abuso de poder. *El Caniculario* manifestó su inconformidad con el prefecto de Jiquilpan por la descortesía con que trataba a los habitantes del distrito. *La Picota* hacía alusión a una noticia publicada en la ciudad de México, realizada por el coronel J. Vicente Villada, en la que se calificaba de “cobarde, ladrón y asesino” al prefecto de Apatzingán, Manuel Treviño, por los abusos que

---

<sup>109</sup> La noticia la publicó el periódico *El Michoacano*, la replica apareció en la prensa oficial del estado. *El Imparcial*, N° 40, Morelia, 11 de julio de 1869, p. 3.

<sup>110</sup> Así lo refieren constantes noticias publicadas en la prensa local y en otros periódicos de la ciudad de México como el *Diario del Hogar*, *El Tiempo*, y ocasionalmente *El Monitor Republicano*, posteriormente en *El Hijo del Ahuizote* y *El País*. El *Periódico Oficial* del Estado de Michoacán se encargaba de aclarar o refutar cada nota periodística en un afán oficial de desmentir acusaciones y de justificar el “patriotismo” y “moralidad” de los prefectos y los funcionarios públicos michoacanos.

<sup>111</sup> *Los Principios* fue fundado en diciembre de 1870 para difundir las ideas democráticas de un grupo de destacados liberales inconformes con los intentos de reelección del gobernador Justo Mendoza. Véase el capítulo siguiente.

cometía en su distrito. *El Gato*, periódico antirreeleccionista también destacaba ciertas arbitrariedades que cometía el prefecto de Morelia y del lenguaje soez con el que trataba a quienes consignaba. Ante el asunto que exponía el periódico se cuestionaba: “¿Se corregirá el abuso que denunciarnos? ¿seremos siquiera oídos? ¡Quién sabe! no hay que olvidar que Tuxtepec es el que gobierna”.<sup>112</sup>

A principios de 1880, siendo gobernador del estado el general Manuel González, el *Periódico Oficial* de Michoacán hizo públicos numerosos juicios de amparo contra los prefectos de Morelia, Pátzcuaro, Zinapécuaro y otros, por consignación forzada a las armas.<sup>113</sup> El Juzgado de Distrito del estado dio cauce a muchos de esos amparos bien porque el prefecto aludido no proporcionó informes que justificaran sus actos, o bien porque se consideró que dichos actos violaban garantías individuales del orden constitucional.

La prensa del estado matizaba las noticias en forma de escándalo. A mediados de 1883 el *Diario del Hogar*, de la ciudad de México denunciaba a “un prefecto arbitrario” en la persona de Amador Coromina, prefecto de Uruapan. El periódico testificaba que dicho funcionario había golpeado con un fuste a un menor debido a que había tenido una riña con su propio hijo. Tal acto de arbitrariedad no “debía solapar” el gobierno del Estado, procediendo a destituir al prefecto abusivo.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> *La Fraternidad*, N° 2, 6, 10, Morelia, 12 de mayo, 9 de junio y 7 de julio de 1875, p. 4, 4, 3, respectivamente. *El Caniculario*, N° 1, Morelia, 30 de septiembre de 1875, p. 3. *La Picota*, N° 4, Morelia, 1 de noviembre de 1875, p. 3. *El Gato*, N° 5 y 9, Morelia, 12 de octubre y 16 de noviembre de 1879, pp. 1-2 y 3-4 respectivamente. *El Gato* justificaba la facultad constitucional que tenían los prefectos para imponer ciertas penas gubernativas, pero cuestionaba la veracidad de las infracciones y el criterio para establecer multas a los particulares pues “de cada peso que ingresa a las prefecturas (por concepto de multas) se dan tres centavos al policía aprehensor como un estímulo para despertar su vigilancia”, lo cual daba pie a las referidas arbitrariedades.

<sup>113</sup> Entre los meses de enero y abril de 1880, el *Periódico Oficial* del estado publicó los resultados de varios juicios de amparo, al menos una docena de ellos habían sido formulados contra los prefectos de Morelia y Pátzcuaro, por consignación forzada a las armas. La mayoría tuvieron un cauce favorable a los particulares. Al respecto puede consultarse la valiosa información que proporciona el AHPem, ramo Justicia y subramo Amparos. El fondo fue trasladado recientemente a la Casa de la Cultura Jurídica, un archivo de carácter federal.

<sup>114</sup> Por la noticia pública del maltrato al menor, cometido por el prefecto, se abrió una investigación por parte del Supremo Tribunal de Justicia. Según parece, Amador Coromina salió bien librado del problema. Véase POEM, N° 469, Morelia, 4 de julio de 1883, p. 2. Al poco tiempo, Coromina se hizo cargo del archivo del Estado y empezó la recopilación de leyes que le dieron forma a su magna obra documental, la *Legislación de Michoacán*.

*El Explorador*, otro periódico moreliano denunciaba la impunidad de la que parecían gozar los prefectos. Al respecto se preguntaba “¿Porqué habiendo sido condenado a prisión el exprefecto Moncada, aún anda paseándose en las calles de esta ciudad?”. En tanto, *El Pueblo Libre* defendía la reputación del prefecto de Ario, García Jazo, acusado de aplicar la ley fuga “y que usa mal del puesto que ocupa”.<sup>115</sup> En casos frecuentes, los propios habitantes del distrito se encargaban de defender a los prefectos por acusaciones anónimas, enviando sus ocursores a la redacción de periódicos locales o nacionales. Fue el caso del prefecto de Apatzingán, sobre el cual se habían publicado “apreciaciones desfavorables” en un periódico de la ciudad de México.<sup>116</sup> Igual circunstancia aconteció con el prefecto de Pátzcuaro, al que un diario local y un periódico de la ciudad de México, *El Tiempo*, acusaban de haber pasado por las armas a un reo, desertor de las fuerzas federales.<sup>117</sup> El mismo periódico capitalino reproducía con facilidad los informes de sus corresponsales anónimos en Michoacán. Así sucedió con las noticias publicadas en junio de 1895 en las que se acusaba al prefecto de Uruapan, Silvano Martínez (yerno del gobernador Aristeo Mercado) de percibir sus dietas de diputado local además de su salario como prefecto, e incluso de que la empresa --una fábrica de hilados y tejidos-- de la cual era accionista recibía protección y amparo del gobierno del Estado.<sup>118</sup>

Ocasionalmente, los comunicados aparecidos en la prensa pecaban de ligereza. *El Universal*, de la ciudad de México publicó notas en donde se denunciaban supuestas arbitrariedades cometidas por el prefecto de Morelia, Vicente P. Soto, quien condenaba a obras públicas a las personas aprehendidas por embriaguez escandalosa en la ciudad. Con suma facilidad, el *Periódico Oficial* demostró que los actos del prefecto estaban contemplados legalmente en la órbita de sus facultades.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> *El Explorador*, N° 2, Morelia, 17 de mayo de 1884, pp. 3-4; *El Pueblo Libre*, N° 1, Morelia, 5 de mayo de 1885, p. 4. Otro periódico moreliano demandaba al prefecto de distrito para que cumpliera sus funciones e hiciera respetar las leyes de reforma. *El Grano de Arena*, N° 13, Morelia, 2 de mayo de 1886, p. 4.

<sup>116</sup> La nota aparece en el POEM, N° 71, Morelia, 3 de septiembre de 1893, p. 6.

<sup>117</sup> Los diarios eran *El Anunciador* y *El Tiempo*, respectivamente. Las réplicas aparecen en el POEM, N° 38, 39 y 41, Morelia, 12, 16 y 23 de mayo de 1895.

<sup>118</sup> Las réplicas del gobierno michoacano aparecen en el POEM, N° 52 y 54, Morelia, 30 de junio y 7 de julio de 1895, p. 7 y 6 respectivamente.

<sup>119</sup> *El Universal*, N° 74, México, 16 de abril de 1898; *La Imparcialidad*, N° 5, Morelia, 24 de abril de 1898, pp. 1-2.

Sin embargo, lo constante fue la aparición de noticias que denunciaban actos de abuso y corrupción. El periódico moreliano *El Dardo*, afanoso de ser liberal independiente, publicó varias notas en su corta vida periodística donde arremetía contra el sempiterno prefecto de Zitácuaro, Aureliano Arciniega, a quien llamaba “célebre por sus continuas arbitrariedades que han quedado impunes”, acusándolo de haber remitido a prisión a un grupo de indígenas que talaban y labraban madera. El prefecto, señalaba *El Dardo*, confiscó una parte de la madera, usándola para beneficio personal, se apropió del dinero que los indígenas tenían por la venta de la misma, remató sus herramientas y permitió que el alcaide de la cárcel cobrara dos pesos a cada indígena por su liberación. Ante tales actos: “Todo ese distrito ha pedido y pide la destitución y el castigo del prefecto Arciniega, quien ya cuenta con varias páginas negras en la historia de las crueles arbitrariedades, pues quien ha llegado a uncir a los hombres y azotar a las mujeres, no es ciertamente el ser más a propósito para regir los destinos de aquel distrito”.<sup>120</sup>

El mismo periódico moreliano publicó una noticia titulada “Un inquisidor Chasqueado”, en la que se mofaba del prefecto de Tacámbaro Eduardo Mesa, a raíz de que el ayuntamiento local ordenó “se quitara un aparato que para dar tormento a los presos se mandó construir en la cárcel pública de esta ciudad, por el comisionado de obras públicas. D. Genaro Olivo, con fondos del Ayuntamiento y por mandato expreso del prefecto Mesa”. Consideraban anticonstitucional el uso del aparato llamado “bartolina”, que sólo respondía a los “inquisitoriales instintos” del prefecto, cuya remoción solicitaban. *El Dardo* se preguntaba al respecto “¿Estos mandarines serán los que en representación del gobierno vienen a dar ejemplo de moralidad a los pueblos, que como el nuestro tiene la desgracia de sufrirlas?”.<sup>121</sup>

El desarrollo de la actividad periodística en Michoacán contribuyó a desarrollar la sensibilidad social en torno a la vida política estatal. Numerosos periódicos de carácter político aparecieron a la par de los procesos electorales locales; asimismo, diversas noticias,

---

<sup>120</sup> Los indígenas eran de la comunidad de San Felipe Santiago, municipalidad de Zitácuaro, quienes, asesorados por el Lic. José M. Pérez, habían solicitado una audiencia al presidente Porfirio Díaz. *El Dardo*, N° 3, 26 de noviembre de 1899, p. 2. El director del periódico, Juan Medal, tenía ya firmes contactos con círculos magonistas del país.

<sup>121</sup> *El Dardo*, N° 6, Morelia, 21 de diciembre de 1899, pp. 2-3.

informes, editoriales y notas de gacetilla refieren las actividades propias del gobierno y la administración pública, particularmente el desempeño de las autoridades civiles.

Los prefectos, por su naturaleza, podían ser el vínculo más cercano entre la sociedad y las instituciones políticas; esto es, entre la vida comunitaria y la vida política. Su presencia indicaba la del Estado en forma personalizada y, para bien o para mal, la sujeción a él. La abolición de prefecturas era una idea todavía inconcebible. Así pues, los actos del prefecto eran objeto de noticia, desde su desempeño en labores ordinarias hasta las más enérgicas que le redituaban prestigio (aprehensión de gavilleros) o las que siendo de su resorte eran motivo de discordia (reclutamiento forzoso). La prensa local seguía especialmente las actividades de los prefectos de Morelia, Pátzcuaro, Zamora y Uruapan; frecuentemente se les adulaba su capacidad o criticaba su ineptitud; por lo mismo, los excesos y los abusos por parte de autoridades políticas y judiciales parecen más comunes en los distritos marginales, propensos a un control más severo y discrecional.

La represión de que fueron objeto algunos pronunciamientos populares también fue consignada por la prensa michoacana. Aconteció con el intento de sublevación de los indígenas de San Felipe, al oriente del estado, cuando en grupo “de ciento y tantos” tomaron presos a las autoridades locales y quemaron el archivo de la oficina de la Jefatura de Policía, “emprendieron luego su correría por Zirahuato, Jacuarillo y San Cristóbal, en cuyos puntos se les incorporaron algunos más, pero sin saber de qué se trataba, ni qué pretendían los sublevados”, puesto que los cabecillas eran cuatro “bandidos” que les decían que aquél “era un pronunciamiento por orden del gobierno”. Según el informe del prefecto de Maravatío, Luis G. Córdova:

El alzamiento de los indígenas tuvo un origen, o mejor dicho, por pretexto de algunos ladrones, una rebelión contra el ferrocarril y la ley de ganadería, pues la bandera que traían los sublevados, y que tenía la forma de un gallardete de lienzo rojo, decía: *Muera el ferrocarril y la ley de fierros.*<sup>122</sup>

Perseguidos y ahuyentados los líderes hacia el Estado de México, por las acordadas pertenecientes a los distritos de Maravatío y Zitácuaro, los prefectos notificaron que el

---

<sup>122</sup> Véase: “Disgusto contra el ferrocarril”, en: POEM, N° 68, Morelia, 24 de agosto de 1893, p. 6.

orden público en sus distritos había sido restablecido, “y los trabajos ferrocarrileros continúan con regularidad”.<sup>123</sup>

Otro movimiento de sedición acontecido en fechas similares fue el protagonizado por diversos grupos indígenas de la Tierra Caliente. A fines de 1895, el prefecto de Huetamo José Carmen Luviano tuvo noticia de cierta “excitación entre los indígenas del distrito de Huetamo, especialmente entre los vecinos de Cútzeo y Purechucho, que... intentaban apelar a medios violentos para despojar a particulares poseedores de tierras que antes pertenecían a aquellos, pero de las cuales se encuentran en legítima posesión desde hace muchos años”.<sup>124</sup> Los indígenas de Michoacán organizaron un movimiento coordinado con otros líderes de comunidades del estado de Guerrero, como Cutzamala y Tlalchapa, según los informes que posteriormente comunicaría el gobierno del estado de Michoacán:

Para preparar y desarrollar su plan de trastorno del orden público e invasión violenta de las propiedades que deseaban recobrar, además de las comunicaciones escritas que se cambiaban entre sí, tenían reuniones clandestinas en los montes, generalmente por la noche, y según los datos que se recabaron, fraguaban un levantamiento en el que sin duda se hubieran cometido muy graves depredaciones, llegándose hasta el asesinato y otros crímenes que habrían conmovido hondamente a la sociedad.<sup>125</sup>

El gobierno del Estado recibió los informes del prefecto de Huetamo. Las noticias llegaron al presidente Díaz, quien urgió a los gobiernos de Guerrero y Michoacán para actuar conjuntamente. Tropas federales y estatales encabezadas por los prefectos de Huetamo (Michoacán) y Mina (Guerrero), aprovecharon algunos infiltrados en el movimiento para apresar repentinamente a los líderes indígenas, reunidos para finiquitar los preparativos de la sublevación. El movimiento fue desarticulado rápidamente y los cabecillas —en total 23— fueron trasladados a la ciudad de Morelia y procesados judicialmente.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> AHPM. Memoria de Gobierno, 1894-1896, ff. 376-381, “Sucesos de Huetamo”.

<sup>125</sup> *Idem.* El movimiento tenía ramificaciones por diversas comunidades de la Tierra Caliente. Los comuneros de Cutzamala y Tlalchapa, en Guerrero, tenían comunicación y al parecer un cierto apoyo por parte del general Canuto Neri. AHPM. Hijueltas, distrito de Huetamo, vol. 2, f. 15; Gerardo Sánchez Díaz. “El movimiento revolucionario de Huetamo”. *Uandani*, N° 6-7, Morelia, nov. 1981-feb. 1982, pp. 26-29.

<sup>126</sup> El movimiento fue abortado prematuramente, sin embargo, tal parece que los alcances que tenía hubieran producido un levantamiento de mucha mayor magnitud pues incluso pueblos guerrerenses de la costa estaban involucrados. El proceso de desmembramiento de los grupos inconformes por parte de tropas federales y la propia actividad de los prefectos de ambos estados llevó varios meses más. *Ibid.*, p. 28; AHPM. Memoria... ff. 380-381.

## **CAPITULO V**

### **LOS IMPULSOS DEMOCRÁTICOS**

## El Círculo Democrático

Hacia fines de 1870 se conformó en Michoacán el Círculo Democrático, como un grupo “independiente” aunque escindido de la élite política lerdistista que encabezaba el gobernador Justo Mendoza. Los intentos de reelección de Mendoza y la exclusión del grupo oficial, orillaron a conocidos intelectuales como Juan Aldaiturreaga, Cirilo González, Anselmo Rodríguez, Francisco Lerdo de Tejada y Antonio Espinoza a organizar un Círculo Democrático que fungiera como contrapeso al gobierno en turno.<sup>1</sup> El Círculo fundó su órgano periodístico *Los Principios*, en donde expresaron una serie de planteamientos políticos encaminados a atraerse el respaldo popular y granjearse el apoyo de los ayuntamientos del estado.

Influidos por las obras de Tocqueville y Laboulaye, los “democráticos” establecieron un programa de 19 principios políticos en los que destacaba el apego a la Constitución de 1857; la elección directa para renovar poderes del Estado, “inclusive la de prefectos, como agentes del ejecutivo, entretanto que por razón de la autonomía de los municipios se da otro carácter y otro nombre a las autoridades políticas de distrito”; “organización del municipio libre como primer elemento de la administración general del Estado”, para lo cual proponían suprimir leyes que obstaculizaran su desarrollo; remuneración de los cargos públicos “que hasta hoy hayan sido concejiles”; reestructuración del sistema de justicia y del sistema penitenciario, para ello la expedición de los códigos civil, penal y de procedimientos; organización de la gendarmería a cargo de los ayuntamientos; reformas al sistema estatal y el fiscal, derogando el impuesto de alcabalas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Véase el N° 1 de *Los Principios*, órgano del Círculo Democrático, Morelia, 22 de diciembre de 1870. El grupo liberal lo encabezaba un escritor y político juarista Antonio Espinoza, exprefecto de Tacámbaro y diputado local; Anselmo Rodríguez también era diputado local; Juan Aldaiturreaga había sido secretario de Gobierno de Epitacio Huerta; Cirilo González era farmacéutico, profesor de San Nicolás y activo colaborador de diversos periódicos michoacanos. Sobre este escenario político véase: Pedro Leonardo Talavera Ibarra, *Eduardo Ruiz el fausto de la ciudad del progreso*. Morelia, Universidad Michoacana, 1985, pp. 41 y ss.

<sup>2</sup> *Los Principios*, N° 1 y 2, Morelia, 22 y 29 de diciembre de 1870, p. 4 y 1 respectivamente.

El Círculo Democrático postulaba ciertos principios que parecían condensar el reclamo popular –abolición de alcabalas, abolición de pena capital, remuneración de cargos públicos locales, elección directa, etc.- y otros que asumía como propios. Expuestos con una firme argumentación, los principios democráticos resistieron las críticas vertidas por el gobierno a través de la prensa oficial del estado.

El Círculo pugnaba por un rompimiento con el pasado colonial hispano del que afirmaba, con razón, que había huellas en el sistema político y jurídico estatal. La idea de la democracia preñaba su discurso en tanto abogaba por suprimir el sistema indirecto de elección, fincar un equilibrio entre poderes, y garantizar la representatividad popular de las autoridades. Con el lema de “libertad, reforma y progreso”, el Círculo decía haber levantado en Michoacán “una bandera no de principios abstractos, sino prácticos, es decir, políticos y administrativos, para que ella sirva de garantía a gobernantes y gobernados”.<sup>3</sup>

El Círculo además se manifestaba enemigo del centralismo político:

Si en lo político recibimos una oligarquía que todo lo sujeta, que todo lo domina, ramificada por todo el país y gobernando a veces hasta arbitrariamente por medio de los prefectos malos, no podemos distinguir mas que un hipócrita centralismo, engalanado con el augusto ropaje de la libertad y la democracia.<sup>4</sup>

Por ello señalaban: “federales completos, pedimos la total descentralización”, en el entendido que “Federación quiere decir alianza, y solo forman alianza las entidades libres, las sociedades moralmente iguales”; es decir, la igualdad de los municipios como “federación de las familias”, la “federación municipal” que significaba estado, y la “federación de estados” que expresaba a la República. Además de amplias disertaciones para justificar la pertinencia de las elecciones directas y de establecer el municipio libre, temas por demás trascendentes, el Círculo Democrático planteó un requerimiento de nuestro particular interés: la elección directa y popular de los prefectos.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 3. Además de los 19 principios políticos del programa, Talavera sostiene que había otros dos no escritos: la reelección de Juárez a la presidencia, y el ascenso al gobierno del Estado de Bruno Patiño, político “advenedizo” contrario al grupo mendocista en el poder. Talavera. *Op. cit.*, p. 42.

<sup>4</sup> Anselmo Rodríguez. “La situación y el sistema progresista”. *Los Principios*, N° 2, Morelia, 29 de diciembre de 1870, pp. 2-3.

La propuesta para convertir a las prefecturas en cargos de elección popular fue rechazada de inmediato por el gobierno y la prensa oficial.<sup>5</sup> La iniciativa fue considerada como una “tendencia anarquista”, toda vez que el nombramiento por el ejecutivo “en nada afectaba a los principios políticos de la democracia, ni tampoco los constitucionales”. El ejecutivo, pues, requería libertad para nombrar agentes que secundaran su programa “lo cual no puede suceder si el gobierno tiene a su frente empleados de diferentes opiniones, enemigos personales o individuos de notoria ineptitud o de mala conducta”. No sería posible la elección debido a que “caben las intrigas de partido, las ambiciones de localidad y los abusos de elección”, además los prefectos “como agentes del poder ejecutivo no tienen por sí autoridad propia; la que ejercen la reciben del gobierno como sus representantes o delegados, y falta entonces la razón de elegir”; asimismo, “todo poder viene del pueblo; y no habiendo éste en algún empleado o agente de la administración, no hay para qué dárselo por medio del sufragio electoral”.<sup>6</sup>

La argumentación oficial trasluce una discusión en torno a la propia naturaleza del sistema prefectoral y expone la concepción utilitaria de los agentes como parte orgánica del Estado, representado por el ejecutivo. Sin embargo, los argumentos oficiales fueron hábilmente refutados por el Círculo Democrático.

Espinoza, líder intelectual del Círculo Democrático, había sido prefecto de Tacámbaro en años anteriores. Con su experiencia política formuló una cuidadosa defensa del principio político de la elección de prefectos. A su juicio, la atribución del ejecutivo para designar prefectos no afectaba a los principios democráticos, pero sí el hecho de que el ejecutivo degenerara en un poder despótico e invasor de los otros, “cosa a que propende con mucha frecuencia”; incluso exponía las deficiencias del sistema, ocasionadas por el personalismo extremo:

---

<sup>5</sup> Antonio Espinoza, “Elección de prefectos”. *Los Principios*. N° 15, Morelia, 30 de marzo de 1871, pp. 1-3.

<sup>6</sup> *Idem*. Las réplicas oficiales que refiere Espinoza proceden de *El Telégrafo*.

...Los prefectos, con raras excepciones, debiendo su posición al gobierno, se han creído en obligación de complacer a la vez que las órdenes oficiales, los deseos privados y caprichosos de su jefe, con particularidad en los periodos electorales, en que no se han creído dispensados de emplear su influencia y hasta la coacción para que continúe en el poder su protector, con la probabilidad de continuar ellos también.<sup>7</sup>

Las inclinaciones hacia el paternalismo y la corrupción eran parte de los vicios que convertían al sistema prefectoral en un instrumento del “despotismo constitucional del poder ejecutivo”, en un engranaje del mecanismo político autoritario característico en los gobiernos militares.

De acuerdo con Espinoza, si los prefectos no eran delegados del gobierno sino “agentes necesarios” para representar al ejecutivo en cada distrito, entonces:

No es, pues, cierto que reciben la autoridad del gobierno y que carecen de autoridad propia: la ley se las da. Si así no fuera, habría que limitar o ampliar esta delegación en cada caso, según las personas y circunstancias: la delegación es una facultad; y el nombramiento de prefectos, se ha dicho ya, una *necesidad*, una obligación de que no puede desprenderse el ejecutivo.<sup>8</sup>

La autoridad era real puesto que lo establecía el artículo 60 de la Constitución estatal de 1858. Así pues, “la designación de personas por parte del ejecutivo no es la comunicación del poder, sino el ejercicio de una prerrogativa de que el pueblo se ha querido desprender y que por lo mismo puede retirar cuando quiera”. Con todo, el Círculo Democrático planteaba una reforma constitucional que retirara la facultad expresa del gobernador de nombrar y remover a su criterio a los prefectos de distrito.

Espinoza conocía además el hecho de que en no menos de seis estados de la República “se encuentra establecida la elección popular de prefectos; y que en otros varios se hace por los ayuntamientos y juntas municipales, o a propuestas de unos y otros”.<sup>9</sup> Es probable además que el Círculo no ignorara otros precedentes, como el decreto del 25 de

---

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>9</sup> Espinoza se refería a los casos de Zacatecas y Veracruz. *Ibid.*, p. 3.

octubre de 1842, emitido por Antonio López de Santa Anna, por medio del cual se suprimieron las prefecturas del Departamento de Durango, y su posterior división en once subprefecturas;<sup>10</sup> o bien el decreto que el 9 de noviembre de 1854 emitiera el ministro de Gobernación Ignacio Aguilar, en el que se derogaron las ocho prefecturas de policía que existían en la ciudad de México.<sup>11</sup>

No obstante, y a pesar de la decidida defensa del municipio libre y de la elección directa de funcionarios, entre los cuales situaba a los prefectos, el Círculo Democrático no planteó la desaparición del sistema prefectoral (lo cual parecía incompatible con la idea de la "libertad" municipal). Esta discusión, sin embargo, sería retomada treinta años más tarde por otra generación de liberales entre los cuales destacarían los impulsores de los círculos magonistas, con planteamientos semejantes a los formulados por el Círculo Democrático de Michoacán.

El gobierno del Estado no quedó en manos del Círculo Democrático, pero su actividad política impidió la reelección de Justo Mendoza. En poco tiempo, algunos planteamientos tales como la expedición de los Códigos civil y penal y el establecimiento de la Guardia Nacional se hicieron realidad.<sup>12</sup> Empero, el carácter dependiente de las prefecturas y la Ley orgánica que las reglamentaba aún permanecieron vigentes durante varias décadas más.

---

<sup>10</sup> En aquel caso, Santa Anna justificó la medida señalando que "el sistema de prefecturas que existe hoy en el Departamento de Durango, necesita de reformas, porque lejos de servir al cumplimiento de las órdenes superiores, las enerva muchas veces". Las prefecturas fueron suprimidas, excepto la de la capital que quedaba reducida a los límites del partido. Durango permaneció subdividido en once partidos a cargo de once subprefectos que serían nombrados directamente por el gobierno Departamental, "y estarán sujetos inmediatamente a sus órdenes". El decreto en Dublán y Lozano. *Op. cit.*, vol. 4, p. 305.

<sup>11</sup> Las prefecturas de policía se establecieron en la ciudad de México en septiembre de 1853. Se nombraron ocho prefectos de policía para los cuarteles mayores en que se dividió la ciudad. En noviembre de 1854 fueron suprimidas las prefecturas, quedando en su lugar un superintendente de policía a las órdenes del gobernador del Distrito. El decreto de instalación en Dublán y Lozano, *Op. cit.*, vol. 6, pp 696-700; el de supresión en *Ibid.*, vol. 7, p. 331.

<sup>12</sup> En agosto de 1871 el gobernador Justo Mendoza renunció al cargo para incorporarse al Congreso de la Unión como diputado federal. En su lugar fue nombrado el Lic. Rafael Carrillo. A fines del año Michoacán adoptó el Código Civil; en 1873 se emitió el Código de Procedimientos Civiles y la organización de la Guardia Nacional. El Círculo Democrático al parecer se desintegró en 1873 con la muerte de Antonio Espinoza. Cfr. Talavera. *Op. cit.*, pp. 42-46.

## El clientelismo político

El discurso del gobierno a través de la prensa oficial en Michoacán había forjado la imagen de un cuerpo de prefectos cuya existencia era inherente al desarrollo de la sociedad y sus instituciones. Si en un principio el conjunto de agentes distritales no habían cumplido su papel como “representantes del gobierno en sus respectivos distritos”, se debía con mucho a los problemas del erario y alas dificultades para nombrar autoridades subalternas, a causa de la “poca ilustración” de los habitantes.<sup>13</sup> No obstante, la sola presencia del prefecto se decía indispensable para incorporar lugar alguno al desarrollo del estado. Aconteció en 1849 cuando las iniciativas para hacer de Coalcomán un nuevo distrito político y dotarlo de un prefecto: “... un gran número de elementos de riqueza como aquél país encierra, necesitan el impulso de una persona activa e inteligente, que con las ventajas materiales del progreso industrial lleve a aquellos puntos los (principios) más estimables de moralidad y orden que corresponden a la civilización...”.<sup>14</sup>

Los gobiernos liberales de Michoacán sucesivamente preñaron sus discursos de una retórica justificativa. Era un hecho que la base de la estructura piramidal del poder político estatal descansaba en la operatividad del sistema prefectoral y la eficiencia de los aparatos administrativos fiscales y de justicia.

Durante el Porfiriato, el discurso oficial continuaba en el mismo tenor. El gobierno de Aristeo Mercado hacía frecuente énfasis en la importancia operativa de su cuerpo de prefectos: “Siendo los prefectos agentes de carácter superior, en cada distrito e inmediatos auxiliares del gobierno para el desempeño del servicio administrativo, ejercen funciones importantes y son clave de una buena administración”. Cargo tan importante ameritaba encontrar personajes de “sobrada moralidad” y atributos personales para desempeñar el puesto:

---

<sup>13</sup> La alusión puede deducirse cuando menos a partir de las Memorias de Gobierno que el ejecutivo rendía al Congreso del Estado, inicialmente cada año, al finalizar el siglo se presentaban cada cuatro.

<sup>14</sup> AIPEM. Memoria de Gobierno, 1849, “Prefecturas y subprefecturas”, ff. 7-8.

...se requiere un conjunto de buenas cualidades que ciertamente es difícil se reúnan en una sola persona. Un prefecto necesita a la vez la actividad, energía y disciplina del soldado, el sostenimiento de justicia y equidad del juez; la prudencia y previsión de un administrador de valiosos y amplísimos intereses, y la corrección del hombre de buena sociedad para poder desempeñar a la medida del deseo sus múltiples y delicadas funciones.<sup>15</sup>

Tres cualidades —decía el gobernador— debían poseer sus empleados: “honradez, aptitud y laboriosidad”, teniendo en cuenta que los agentes subalternos portaban un cargo de honorabilidad y, por tanto, su conducta serviría de ejemplo a la administración y a la propia sociedad. Era preciso mantener los principios de orden y moralidad “como regla de conducta”.<sup>16</sup>

No obstante, el gobierno era consciente de la delicada situación en que los prefectos ejercían sus múltiples atribuciones:

Es el representante de la autoridad política, la persona ante quien van a chocar multitud de intereses personales en los que fermentan las pasiones y sentimientos más contrapuestos; y sus actos, sujetos a la calificación muchas veces parcial y arbitraria de la generalidad, son comentados de muy diversas maneras, no siendo raro que domine el espíritu de malevolencia o cuando menos, el de injusto rigor en las apreciaciones que se hacen de los actos que aquellos ejecutan.<sup>17</sup>

Es probable que a las altas autoridades la hubiesen sensibilizado los hechos en los que se había involucrado el gobernador del Estado, y más propiamente al prefecto de Morelia, coronel Luis G. García, envuelto en un escándalo público, a raíz de la supuesta deportación de una mujer a Tamaulipas, y después por el encarcelamiento de un periodista local de oposición.<sup>18</sup> El gobierno del Estado requirió una cuidadosa defensa pública, orientada a exonerar al titular del ejecutivo y de hecho al prefecto de Morelia de cargo alguno.

---

<sup>15</sup> AHPFM. Memoria de Gobierno, 1896-1900. “Prefecturas”, ff. 93-101.

<sup>16</sup> Véase: *El gobernador de Michoacán y los cargos que en su contra se formulan*. Morelia, Tipografía de la Escuela Industrial Militar “Porfirio Díaz”, 1896, “Nombramiento y remoción de empleados”, pp. 155-158.

<sup>17</sup> AHPFM. Memoria de Gobierno, 1896-1900, “Prefecturas”, ff. 93-101.

<sup>18</sup> Ambas acusaciones fueron motivo de escándalo en la prensa local. En ambos casos el gobierno del Estado fundamentó una réplica, publicada en *El gobernador de Michoacán y los cargos...* “Aprehensión de la Sra. Venera”, pp. 9-20; “Persecución a los periodistas independientes”, pp. 21-29.

Los gobiernos de Mariano Jiménez y de Aristeo Mercado tuvieron especial cuidado en el nombramiento de los prefectos distritales y en la promoción de los cargos. Durante el Porfiriato, un grupo más o menos identificable de funcionarios aparecen continuamente ocupando las prefecturas: Luis G. Córdova figuró como prefecto de Maravatío y Uruapan; Francisco de P. Aguado fue prefecto de Zamora y después de Zinapécuaro; Felipe Calvillo actuó al frente de Huetamo, Tacámbaro y Zamora; Ignacio Colín López permaneció varios años en el distrito de Puruándiro; Luis G. Solchaga estuvo también en Puruándiro y en Ario; Francisco de P. Aranda en La Piedad y Zinapécuaro; Ramón G. Gutiérrez fue prefecto de Pátzcuaro varios años; Salvador Gutiérrez estuvo al frente de Maravatío y Uruapan; Julián Tapia ocupó las prefecturas de Puruándiro y Tacámbaro; Lauro L. Guzmán figuró en Zinapécuaro y en Morelia; José Carmen Luviano en Huetamo y Felipe Violante en Zinapécuaro.<sup>19</sup>

La movilidad en forma horizontal era una constante que sobresalía por igual en la administración de Aristeo Mercado que en la de su antecesor Mariano Jiménez.

Luis G. Madrigal, militar de carrera nacido en Penjamillo, por sus méritos en campaña fue nombrado en 1871 jefe político de Abasolo, Gto.; en 1880 regresó a Michoacán a ocupar la prefectura de Jiquilpan, al año siguiente fue transferido a Maravatío y en menos de un mes fue trasladado a Puruándiro; en 1884 fue prefecto de Apatzingán y en 1887 retomó otra vez la prefectura de Puruándiro.<sup>20</sup>

También por su hoja de servicios militares, Jesús Corral, nativo de la villa de Ario, fue designado en 1870 prefecto y comandante militar de Pátzcuaro; tres años más tarde figuró como prefecto de Apatzingán; al año siguiente, en 1874, lo fue de Zinapécuaro; en 1881 se le designó para la prefectura de La Piedad y en 1884 regresó a ocupar la prefectura de Zinapécuaro; un año después era prefecto de Puruándiro, de donde pasó a Zamora; a partir de 1890 fue prefecto de La Piedad, por segunda ocasión.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Las nóminas se aprecian en el *Periódico Oficial*. Véase además el testimonio de Alvaro Ochoa Serrano. *Repertorio Michoacano. 1889-1926*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1995, 384 pp.

<sup>20</sup> Pavía, Lázaro. *Op. cit.*, tomo 2, pp. 157-162.

<sup>21</sup> *Ibid.*, tomo II, pp. 39-44.

En el distrito de Morelia, la tendencia era nombrar prefectos de origen militar: el coronel Luis G. García fue prefecto de distrito en 1888, 1891 y 1894; el mayor Vicente P. Soto lo relevó del cargo entre 1899 y 1902; el mayor Rafael Valencia actuó como prefecto en 1906 y el capitán después ascendido a teniente coronel, Lauro L. Guzmán fue prefecto de Morelia entre 1907 y 1910.

Frecuentemente había que hacer méritos en la administración. Un buen desempeño en cargos secundarios y una buena relación con funcionarios de la capital del Estado era indispensable para escalar posiciones: Angel Loza fue secretario del ayuntamiento de Ixtlán, después subprefecto de Zacapu, finalmente llegó a fungir como prefecto del distrito de Puruándiro; Luis G. Villaseñor fue secretario de la prefectura de Zinapécuaro, después fue nombrado subprefecto de Acuitzio y de Purépero, antes de lograr la prefectura de Coalcomán; Rafael Gallardo era subprefecto de Penjamillo antes de ser prefecto de Huetamo; Felipe E. Calvillo fue secretario de la prefectura de Ario, posteriormente ocupó varias prefecturas, entre ellas las de Huetamo y Tacámbaro.

Las renunciaciones solían ocurrir por casos de enfermedad, pero raramente se daba la circunstancia de una suspensión directa; la movilidad de un distrito a otro era a menudo, el "castigo" por algún exceso o abuso cometido, siempre y cuando, éste hubiera trascendido a la opinión pública.

El respaldo del gobernador Mercado hacia sus prefectos y su vínculo con ellos se perciben en al menos tres situaciones. Cuando existían lazos familiares: Carlos Allen, prefecto de Salazar y después de Zitácuaro, era su yerno; también lo era Silviano Martínez, prefecto de Uruapan y diputado local con licencia al mismo tiempo. Cuando la habilidad del prefecto le permitía establecer el orden público de su distrito, o bien, equilibrar los intereses locales con las disposiciones del gobierno solían permanecer mucho tiempo en el cargo. Sobresalen dos casos de longevidad política: Aurelio Arciniega fue prefecto de Zitácuaro entre 1886 y 1908; José Merced García estuvo al frente de la prefectura de Coalcomán entre 1886 y 1906, cuando la muerte lo separó de sus funciones. También se da el caso de apoyo del gobierno a ciertos clanes familiares a través de concesiones políticas: los Luviano de Huetamo y los Colín de Zitácuaro ocuparon diversos cargos a nivel local y

estatal; curiosamente, miembros de ambas familias sobresalieron después en el proceso mismo de la Revolución mexicana.

La apreciación que Lloyd Mecham hiciera hace varias décadas se confirma en el caso de Michoacán; esto es, una especie de “generación” de prefectos cuyas actividades militares valieron para su promoción a los cargos administrativos y políticos.<sup>22</sup> Durante el gobierno de Aristeo Mercado se modificó el perfil de estos funcionarios, pues encontrábamos entonces prefectos instruidos, la mayoría; profesionistas varios de ellos y “menos deslumbrados con la dictadura del progreso”.

Entre los 16 prefectos mercadistas en funciones (en 1907 se estableció el distrito de Salazar) había varios que eran socios activos de la Sociedad Michoacana de Geografía y Estadística: Francisco de P. Aguado, prefecto de Zamora; Felipe E. Calvillo, prefecto de Huetamo y Tacámbaro; Ignacio Colín López, prefecto de Puruándiro; Luis G. Córdova, prefecto de Maravatío, Uruapan y Salazar; Lauro L. Guzmán, prefecto de Morelia; y Luis G. Villaseñor, prefecto de Coalcomán. Manuel García Real, prefecto de Pátzcuaro en 1897 era abogado de profesión. Había también empresarios locales: Ignacio Mendoza Alcázar, prefecto de La Piedad y Zamora; Norberto Páramo, prefecto de Maravatío; los yernos de don Aristeo eran hombres de negocios: Silviano Martínez en Uruapan tenía inversiones en algunos comercios y fábricas locales; Carlos Allen en Morelia tenía acciones en empresas locales de teléfonos y luz eléctrica; Diódoro Videgaray, un acaudalado personaje moreliano que poseía negocios comerciales y diversas propiedades en el distrito, fue prefecto de Morelia en 1904.

El material existente en la Colección Porfirio Díaz, resguardado en la Universidad Iberoamericana, documenta la práctica política de don Porfirio: él decidía quiénes fungirían como diputados y senadores; en tanto el gobernador —en este caso Aristeo Mercado— tenía cierto margen de decisión para nombrar los miembros de la legislatura estatal.<sup>23</sup> Numerosas

---

<sup>22</sup> La colección de biografías de Lázaro Pavía incluía a 114 prefectos y jefes políticos mexicanos, muchos de ellos con grados militares (al menos 47). Esa tendencia propia de los primeros años del Porfiriato la vislumbró Mecham para una nueva generación de jefes políticos instruidos y capaces, al final del régimen. Mecham. *Op. cit.*, p. 153.

<sup>23</sup> La información se desprende del Archivo Limantour en CONDUMEX, fondo CIDLIV, rollos 8, 9 10 y 11; y principalmente de la Colección Porfirio Díaz de la Universidad Iberoamericana, Leg. XVII, “Correspondencia

disposiciones y oficios girados entre el gobierno del Estado y el presidente de la República evidencian las prácticas clientelares que eran comunes en el Porfiriato.<sup>24</sup> No obstante, el gobernador de Michoacán pudo llegar a colocar ciertas personas en los espacios que el propio Díaz dejaba vacíos en las listas de diputados federales suplentes. Las relaciones que parecen haber fincado ambos poderes denota un apego estricto de Mercado al gobierno central con actitudes que incluso llegaban al servilismo.<sup>25</sup> La armonía de estas relaciones tuvo su origen en el ascenso mismo al poder estatal de Aristeo Mercado, luego de la muerte del gobernador en turno general Mariano Jiménez, acontecida en 1891. Mercado era para entonces diputado federal y su hermano Manuel figuraba como subsecretario de Gobernación. El respaldo del presidente a su administración le condicionó una subordinación *de facto* al régimen porfiriano y esa situación prevaleció durante veinte años.

Las “instrucciones” políticas eran frecuentes. Sin embargo, no parecen haber sido totalmente atendidas las recomendaciones del presidente en la administración estatal. La renovación de la diputación local era un escaparate para promover estas atenciones personales, sin embargo, la tendencia era la reelección del mismo equipo de titulares, por lo cual sólo los puestos de diputados suplentes podían estar en disputa.

Los cargos de las prefecturas eran manejados celosamente por el gobernador y Mercado procuraba no ceder puesto alguno si ello le representaba cesar a un allegado que resultara indispensable para su gobierno.

A principios de 1892 el presidente Díaz le solicitó al gobernador de Michoacán acomodar en su administración a Salvador Lima, un recomendado personal. Ante la desatención del caso particular, el 14 de mayo Díaz insistió:

---

Particular del Gobernador del Estado de Michoacán”. Una tendencia similar aconteció en Yucatán, al respecto: Elizabetta Bertola. “Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911)” en: Enrique Montalvo Ortega (Coord.) *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*. México, INAH, 1995, pp. 177-195.

<sup>24</sup> Al respecto existen numerosos libros y artículos publicados durante los últimos años. Resulta valiosa en especial la obra de Francois-Xavier Guerra, *México. Del Antiguo Régimen a la Revolución*. México, FCE, 1988, 2 vols.

<sup>25</sup> Múltiples oficios girados entre Mercado y Díaz denotan esta situación. La correspondencia particular es más ilustrativa. Mensualmente Mercado remitía al presidente un “Informe de actividades”, en el cual comunicaba los hechos más sobresalientes en el estado y los esfuerzos de su administración para sostener el orden e impulsar el progreso de Michoacán.

Recuerdo haberme permitido hace algún tiempo recomendar a su benevolencia a don Salvador Lima para que lo colocara en alguna jefatura (política) o en cualquier otro puesto de la administración, y como hasta la fecha no haya utilizado sus servicios se me ocurre preguntarle si hay algún motivo de inconveniencia, pues si bien por la amistad que tengo con su familia desearía servirlo, esto es en términos hábiles porque si Ud. encuentra alguna dificultad trascendental, retiraría yo mi recomendación.<sup>26</sup>

Aristeo Mercado respondió de inmediato el oficio presidencial señalando que en diálogo con Salvador Lima, éste le había manifestado su interés únicamente por la prefectura de Morelia, lo cual le imposibilitaba acceder, toda vez que el cargo estaba ocupado por el coronel Luis G. García, nombrado desde el anterior gobierno de Mariano Jiménez y quien además era recomendado también del presidente. Decía el gobernador:

... le manifesté (a Salvador Lima) que por su modo de ser, por las amplias comodidades de que ha disfrutado siempre, y por no conocer el ramo administrativo, se había de acomodar poco a la humildad de los servicios de un prefecto en Michoacán...<sup>27</sup>

Habiendo sido prefecto de Coalcomán algún tiempo, Mercado sabía de los "atributos" que debía tener un prefecto para ejercer su autoridad y garantizar una adecuada administración del distrito. Porfirio Díaz, quien había desempeñado este cargo en su tierra natal, aceptó las razones del gobernador de Michoacán, sugiriendo entonces que su recomendado fuera considerado para "un lugar en la legislatura".<sup>28</sup>

Por otra parte, durante la primera década del siglo XX los agentes del ejecutivo, prefectos y subprefectos, difícilmente transitaban a los cargos de gobierno en Morelia; los equipos de colaboradores estaban bien determinados, de tal manera que en el poder ejecutivo y en el legislativo no solían integrarse exprefectos. Sin embargo, hubo excepciones: el yerno de don Aristeo, Silviano Martínez, ocupó el cargo del prefecto de

<sup>26</sup> UIA, CPD, Leg. XVII. De Porfirio Díaz a Aristeo Mercado. México, 14 de mayo de 1892.

<sup>27</sup> UIA, CPD, Leg. XVII. De Aristeo Mercado a Porfirio Díaz. Morelia, 18 de mayo de 1892.

<sup>28</sup> UIA, CPD, Leg. XVII. De Porfirio Díaz a Aristeo Mercado. México, 20 de mayo de 1892. Un caso opuesto al anterior ocurrió años más tarde. Según información de Alvaro Ochoa, Francisco N. Villar era un oaxaqueño de origen que siendo portero de Palacio Nacional fue enviado a Michoacán para hacerse cargo de la prefectura de Jiquilpan en 1907. Al año siguiente figuró como prefecto de Salazar. Esta clase de situaciones particulares, sin embargo, no indican una tendencia de parte del gobierno de Michoacán. Alvaro Ochoa Serrano. *Repertorio...*, pp. 367-368.

Uruapan después de integrarse a la legislatura estatal y una vez que renunció a la prefectura prosiguió su desempeño como diputado local hasta el año de 1911; Aurelio Arciniega, prefecto de Zitácuaro durante veinticuatro años, dejó su cargo para incorporarse a la legislatura local en 1908.

Los puestos en la estructura del poder judicial no estaban exentos de prácticas clientelares, sin embargo los movimientos de personal para favorecer amigos o parientes eran más limitados.

### La impugnación pública

A medida que el régimen porfiriano mostraba indicios de debilitamiento, el sistema prefectoral también recibió severas críticas. De hecho, tal parece que las impugnaciones a los prefectos y jefes políticos en el país iba compaginado a una crisis de autoridad y legitimidad, en tanto la propia imagen del sistema se desmoronaba.

En poco tiempo y más propiamente al filo del siglo XX, la concepción de los prefectos como “ruedas motrices” sobre las que descansaba la maquinaria política-administrativa del país,<sup>29</sup> se transformó hasta concebirlos como “verdaderos caciques”, instrumentos de represión y enemigos del pueblo.<sup>30</sup>

Jesús Romero Flores, escritor michoacano testigo de los últimos años del régimen porfirista, señalaba al menos cuatro actitudes que expresaban los “abusos del cacicazgo político”: la alianza de los prefectos con “hacendados y otros ricos”, cuyos excesos permitían el disimulo hacia el clero permitiéndole violar las leyes de Reforma; las “cuerdas” producto de la leva que practicaban a “pobres indefensos” que terminaban sus

---

<sup>29</sup> La expresión, regida por Lázaro Pavía en 1891, apareció reiteradamente en los discursos oficiales, especialmente en las Memorias de Gobierno de Aristeo Mercado.

<sup>30</sup> Por ejemplo, Alberto Oviedo Mota. *Paso a la verdad*. México, Secretaría de Gobernación-Dirección de Talleres Gráficos, 1920, pp. 13-14.

días en San Juan de Ulúa o en el Valle Nacional; y la aplicación discrecional de la “ley fuga” para deshacerse de sus enemigos.<sup>31</sup>

El término de “caciques” se utilizó con frecuencia para referirse a prefectos y jefes políticos. Según Romero Flores “la palabra caciquismo llegó a ser muy usada en México durante el gobierno de Díaz, para señalar a los funcionarios que, al igual que su jefe, se perpetuaban en los puestos públicos”. En su concepto, y en el de muchos, el soborno y la corrupción eran una práctica cotidiana en las prefecturas michoacanas:

Un distrito era un conjunto de municipios gobernado por un prefecto político, que representaba la autoridad del gobernador del estado, nulificando toda autoridad municipal o teniéndola como subalterna, y aunque había una ley conforme a la cual deberían ejercer sus funciones, de hecho sus órdenes eran ley. Cuando un funcionario de esta naturaleza llegaba por primera vez a un distrito, los hacendados iban a saludarlo y después le enviaban algunos regalos: un buen caballo, un tronco para su carruaje, si tenía coche; unas buenas vacas lecheras, y, de tiempo en tiempo, maíz, trigo, frijol, calabazas, camotes y cuando se sacrificaba ganado le enviaban buena carne de res o de cerdo; sin costo alguno para él. Se sobreentiende que, con estos obsequios, el prefecto estaba incondicionalmente a las órdenes de los ricos hacendados.<sup>32</sup>

Esta situación se hizo más frecuente luego de 1906 cuando, mediante decreto emitido el 25 de abril, el gobierno del Estado restableció las subprefecturas, confirmando de paso el carácter de los ayuntamientos como “cuerpos consultivos”, y a los prefectos de distrito como sus “presidentes natos”.<sup>33</sup> Con esta disposición, se proyectaban al menos dos objetivos: establecer un control político-administrativo más estricto a nivel local, en franco

---

<sup>31</sup> Romero Flores, Jesús. *Michoacán en la Revolución*. México, Costa Amic, 1971, pp. 73-79.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 75. Según el Dr. Oviedo Mota “Había grandes y pequeños caciques, según la importancia de la población: los prefectos, jefes políticos, lo eran de las grandes; los delegados de policía o encargados del orden, de las pequeñas, pero no había un poblado por insignificante que fuera, donde la dictadura no tuviera su representante que era al mismo tiempo su ejecutor”. El término peyorativo de “cacique” se aplicaba incluso al gobernador y su camarilla política, si bien los prefectos y jefes políticos eran los ejemplos más expeditos. Oviedo Mota. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>33</sup> La reinstalación de las subprefecturas en Michoacán tuvo su origen en el decreto N° 9 del 15 de diciembre de 1904, emitido por Luis B. Valdés en su carácter de gobernador interino; el decreto notificó que bajo la autoridad de los prefectos de distrito se instalaban los “Inspectores políticos”, al frente de una o varias municipalidades del distrito. La medida formal para erigir las subprefecturas fue emitida por Aristeo Mercado el 25 de abril de 1906, en ella se les consideraba a prefectos y subprefectos como “presidentes natos” de los ayuntamientos de su residencia, los cuales tendrían el carácter de “cuerpos consultivos”. A nivel federal, esa condición la asumieron los ayuntamientos en el Distrito y los territorios federales a partir de una facultad autorizada al presidente en diciembre de 1900. Dublán y Lozano. *Op. cit.*, tomo XXXII, pp. 839-840.

apoyo a la labor de los Prefectos; y el de brindar una oportunidad para que un cierto número de personajes se integrara al aparato burocrático, a través de un patrocinio clientelar bien controlado, situación que parecía ser del agrado de la Secretaría de Gobierno, a cargo del Lic. Luis B. Valdés. La medida, que afectó los recursos del erario estatal, no fue del agrado popular, pues con las subprefecturas “se extendió el caciquismo de una manera odiosa” en tanto que, a semejanza de los prefectos, los subprefectos pronto se convirtieron en azotes “de los pueblos que gobernaban”.<sup>34</sup>

En poco tiempo el término “caciquismo” sirvió para identificar el abuso de la autoridad y la centralización del poder, aplicándose por igual a los gobernadores, los prefectos, los subprefectos; en suma, a todos aquellos agentes del gobierno designados por él mismo, que constituían la base de la concentración del poder. Ese sistema de centralización regional “maniató toda actividad municipal, se alió al caciquismo local, cometió abusos incalificables y ahogó la vida democrática en todas las poblaciones del país”. Se trataba, en palabras de Moisés Ochoa Campos, de un caciquismo oficial, patrocinado por el propio Díaz para que los jefes políticos se convirtieran “en los grandes caciques de sus regiones”, una especie de “dictadura enana” sobre la cual se fincó el control político de las regiones.<sup>35</sup>

Hacia 1909 el periódico clerical *El País*, empeñado en una cruzada contra el caciquismo que representaban los jefes políticos porfirianos señalaba, en forma similar, que Díaz había suprimido los cacicazgos *autónomos* en aras de fortalecer su poder implantando el cacicazgo *servil*, “el más cruel y férreo de todos porque se apoya en una jerarquía irresponsable”. El diario católico justificaba el viejo cacicazgo autónomo juarista que “aunque funesto para la disciplina y la acción de los gobiernos, sobre todo del gobierno nacional, era respecto del pueblo, mucho menos pesado, cruel, despótico y radical”; *El País* impugnaba el cacicazgo servil para quien “el pueblo no es más que una piara de esclavos, la

<sup>34</sup> Torres, Mariano de Jesús. *Diccionario de Michoacán*. Morelia, Imprenta del autor, tomo II, p. 440.

<sup>35</sup> Ochoa Campos, Moisés. *La Revolución Mexicana. Sus causas políticas*. México, INEHRM, 1970, tomo IV. “El municipio y las jefaturas políticas”, p. 213 y ss. Según Ochoa Campos “Los vicios de esta institución (las jefaturas políticas) fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal”, p. 217.

ley una oda que cuando más sirve para los brindis palaciegos, la justicia una res a la que se esmera en descuartizar. La obligación de este cacique se reduce a una sola: sostener al inmediato superior en su puesto". Y abundaba: "el antiguo adulaba al pueblo, el moderno lo azota. El antiguo era una pesadilla de los gobiernos, el nuevo es la tortura de la sociedad. Políticamente el antiguo fue una rémora, socialmente el moderno es una plaga".<sup>36</sup>

Pero si los testimonios de *El País* mostraban con tintes dramáticos la situación, los testimonios del periodista norteamericano John Kenneth Turner no eran menos contundentes: según él, en México no había más que tres clases de funcionarios que representaban todo el esquema del poder: el presidente, el gobernador, y el jefe político. Ellos nombraban a su vez a otros personajes de la administración, de forma que no había puestos de elección popular; controlaban totalmente la situación y eran la única ley en sus respectivas jurisdicciones:

El presidente domina en los 29 estados y dos territorios de la República; el gobernador en su estado; el jefe político en su distrito. Ninguno de los tres es responsable de sus actos ante el pueblo. El gobernador tiene que responder ante el presidente, y el jefe político solo ante el gobernante y el presidente. Es el régimen dictatorial personalista más perfecto que hay en la tierra.<sup>37</sup>

En esa estructura autoritaria de poder, los prefectos o jefes políticos cumplían un papel básico, pues en torno a ellos giraba la maquinaria política porfiriana; eran también los "asesinos oficiales" del régimen, sirviéndose de sus instrumentos de represión: los rurales y la acordada. Según Turner, "debido al control del gobierno sobre la prensa, relativamente pocos crímenes de los jefes políticos son conocidos por el público", no obstante refería las noticias de las matanzas de Tehuiztzingo y de Velardeña, en las cuales intervinieron los jefes políticos respectivos y de las que *El País* y *El Tiempo* –periódicos católicos- habían publicado sendos reportajes que conmovieron la opinión pública.

---

<sup>36</sup> *El País*. Año XI, N° 3637, México, 5 de marzo de 1909, p. 1. Según *El País*, el caciquismo existía de manera inmensa, horrible e irrespirable: "irrespirable porque la atmósfera social en que falta el oxígeno de la justicia es asfixiante; y los estados saben bien que en muchos de sus pueblos, los caciques llevan a los jueces en el bolsillo". El problema de la injusticia repercutía en el problema de la paz.

<sup>37</sup> Turner, John Kenneth. *México Bárbaro*. México, Ed. Epoca, cap. VIII, "Elementos represivos del régimen de Díaz", pp. 119-137 (p. 123).

Turner hizo alusión a una información originada en *El País* y que el *Mexican Herald* había reproducido, referente a un crimen acontecido en el distrito de Coalcomán, Michoacán, y del cual el prefecto había sido protagonista.<sup>38</sup> El caso en cuestión fue seguido de cerca por *El País* y en la prensa michoacana, donde sirvió de escarapate para censurar el régimen judicial y de paso la actitud del gobierno del Estado.

En efecto, el caso de “El Tigre de Coalcomán” pudo ser uno más de los típicos abusos de autoridad por parte de los prefectos que se solucionaban con un traslado de jurisdicción; sin embargo, por las fechas en que ocurrió alcanzó una gran difusión periodística y puso en entredicho la administración mercadista.<sup>39</sup>

Resulta que en el distrito de Coalcomán, el más marginal de Michoacán, figuraba como prefecto desde agosto de 1909, Luis G. Villaseñor que con anterioridad había desempeñado las subprefecturas de Purépero y Acuitzio.<sup>40</sup> A fines de enero de 1910 celebraban una velada en casa de don Ignacio Chávez Guízar, alcalde municipal de Coalcomán, un grupo de personas entre las cuales había un par de rurales; uno de ellos tuvo una riña con Benjamín, hijo de don Ignacio, donde resultó levemente herido uno de los rurales; José, hijo mayor de don Ignacio, intervino en la riña, suscitándose un tiroteo donde resultó muerto uno de los rurales y un civil. José emprendió la fuga al momento que hicieron acto de presencia el prefecto Villaseñor y un grupo de gendarmes. El prefecto, enfurecido, remitió a prisión a don Ignacio y a su hijo Benjamín, así como a uno de los testigos del incidente. Después de un par de días de prisión, según las crónicas de la prensa,

---

<sup>38</sup> La nota original: “otro gran crimen del caciquismo” en: *El País*, año XII, N° 3296, México, 14 de febrero de 1910, p. 1; reproducida en el *Mexican Herald* al día siguiente. Turner. *Op. cit.*, pp. 136-137. En las fechas siguientes *El País* se encargó de difundir con intensidad el caso de “El Tigre de Coalcomán”, equiparándolo a otros que previamente habían ocurrido y que definitivamente fueron ingredientes para conformar una especie de “leyenda negra”.

<sup>39</sup> A nivel estatal, el *Periódico Oficial* y *El Pueblo* se encargaron de relativizar el problema, replicando los artículos de *El País* y no involucrando en ello al gobernador del Estado, lo cual resultó inevitable.

<sup>40</sup> Luis G. Villaseñor era nativo de Angamacutiro, población situada al norte del estado, cercana a Puruándiro. En la tenencia de Queréndaro fungió como secretario, de ahí desempeñó el mismo cargo en la prefectura de Huetamo, en donde “se hizo notable escribiendo un periódico reeleccionista”; fue secretario de la prefectura de Zinapécuaro en donde ejercía el teniente coronel Lauro L. Guzmán, protector en lo sucesivo de Villaseñor. A instancias de Guzmán, Villaseñor fue designado subprefecto de Acuitzio, pequeña población cercana a Morelia, posteriormente recibió a cargo la subprefectura de Purépero, de la cual marchó a Coalcomán, para convertirse en prefecto del distrito en agosto de 1909. Alvaro Ochoa Serrano. *Repertorio...* p. 368; *El País*, año XII, N° 3307, México, 25 de febrero de 1910, p. 1.

los Guízar –padre e hijo- fueron torturados y asesinados a orillas del pueblo, aplicándoles la “ley fuga”. El testigo arrestado, de nombre Guevara Martínez, murió a los pocos días de ser liberado a causa de la paliza recibida en prisión.<sup>41</sup>

La indignación popular que se desencadenó motivó la intervención del gobierno. Villaseñor fue destituido a fines de abril de la prefectura y trasladado a Morelia, donde fue remitido no a la prisión del estado, sino al cuartel de caballería. El prefecto de Morelia Lauro L. Guzmán asumió la custodia personal de Villaseñor.

Después de un rápido proceso judicial, Villaseñor fue consignado por los delitos de homicidio y abuso de autoridad; sin embargo, dos días después de recibir la noticia Villaseñor escapó del cuartel de caballería de Morelia. Las diligencias practicadas determinaron una “probable” protección de fuga por parte del prefecto de Morelia, toda vez que se sabía del compadrazgo y la amistad que unía a ambos personajes.

Los hechos anteriores adquirieron diversos matices: en tanto la prensa oficial de Michoacán se empeñaba en sortear el problema deslindando la responsabilidad del ejecutivo, la prensa de oposición local y, principalmente, el diario capitalino *El País* denunciaron los procedimientos irregulares del caso, impugnando la lentitud de las averiguaciones y el contubernio del gobierno del Estado.<sup>42</sup> La multitud de inconformidades publicadas fueron testimonio del “caciquismo” de los prefectos michoacanos y sirvieron para destacar la incompetencia del gobernador Aristeo Mercado.

Los sucesos de Coalcomán rápidamente se equipararon a los acontecidos en Tehuiztzingo, Puebla; Velardeña, Durango; y Tepames, Colima, como actos de injusticia, abuso y crueldad cometidos por autoridades políticas y judiciales locales. Según decía una carta abierta dirigida al gobernador Aristeo Mercado y publicada en *El País*:

---

<sup>41</sup> Los hechos se entresacan a partir de diversas versiones consultadas. Al respecto, *El País*, *El Pueblo*, el *Periódico Oficial* y los expedientes oficiales. Véase AHPEM, Justicia, Amparos, C. 167, Exp. 159, “Juicio de amparo promovido por Luis G. Villaseñor contra la primera sala del Supremo Tribunal de Justicia por encarcelamiento”, Morelia, 2 de marzo de 1911.

<sup>42</sup> Al respecto: “Fuga del ex-prefecto Luis G. Villaseñor”, “Fuga de Villaseñor, el tigre de Coalcomán. Grande indignación en Morelia. Comentarios terribles”, “La escandalosa fuga de Villaseñor. La indignación es general en todo el Edo. de Michoacán...”. Noticias publicadas en *El País*, los días 9, 10 y 11 de mayo de 1910 en primera plana.

Todos los que con amargura y resignación y en aras de la tranquilidad pública y de la paz que hoy reina en la República hemos soportado y seguimos tolerando los desmanes del cacicazgo y los atentados de muchos verdaderos delincuentes, a quienes sostiene usted en algunos puestos públicos, muy especialmente en algunas Jefaturas Políticas de este decadente estado cuyo destino rige Ud. hace ya más de un cuarto de siglo, nos agrupamos hoy ante Ud. en demanda de garantías y de justicia. Porque es ya verdaderamente insoportable el yugo a que se nos sujeta, por esos hombres sin conciencia que lejos de secundar las levantadas miras del HEROE DE LA PAZ, esgrimen y convierten la imponente dignidad de los cargos públicos que Ud. les ha confiado, en el medio más expedito de vil especulación; cuando no de fraguar tenebrosas intrigas para vengarse de quienes temen y censuran sus actos reprobados: intrigas y conciliábulo en los que inicualemente se decide nada menos que de la paz de los hogares, en la libertad del ciudadano y en muchas ocasiones de su misma vida.<sup>43</sup>

El autor de la carta abierta lamentaba la obstinación de Mercado por mantener en sus puestos a numerosos prefectos que no obstante sus atentados, desmanes y abusos, continuaban en su cargo en detrimento de la imagen del gobierno. Testimonios particulares como éste, o colectivos de ciudadanos inconformes, fueron publicados en la prensa y en ellos se daba cuenta de numerosos actos de abuso, corrupción y homicidio perpetrados por los prefectos de Michoacán. El "Caso Villaseñor" fue un catalizador de inconformidades populares y erosionó la imagen de la institucionalidad y la propia legitimidad del sistema de prefecturas. Las argucias jurídicas interpuestas por el gobierno, entre ellas un supuesto "fuero oficial" del que gozaban los prefectos en funciones, el sentimiento moral de injusticia social, y la impunidad propiciada por las autoridades, develaron un cúmulo de insatisfacciones reprimidas. En cuestión de meses el frágil equilibrio social tan largamente pregonado a través del "orden y progreso" se vino abajo en una situación de violencia fuera de control.

Lo acontecido en Coalcomán, dio pie a diversas denuncias sobre los abusos de autoridad de los prefectos de Apatzingán, Zamora, Zitácuaro y las autoridades locales de

---

<sup>43</sup> El autor era Cecilio Guzmán Pallares, habitante de Coalcomán. Publicada en *El País*, año XII, N° 3325, México, 15 de marzo de 1910, pp. 1-3.

Jacona, Cojumatlán, Tlalpujahua, Quiroga, Tancitaro y otras varias.<sup>44</sup> La prensa incluso difundió la noticia de la renuncia de Aristeo Mercado al gobierno de Michoacán, “debido a que sus fuerzas han decaído de una manera notable, al grado que no se acuerda del día que es ni de la fecha del mes”. La información expuesta con sarcasmo, no era del todo exagerada: para entonces, Mercado contaba con más de setenta años de edad, padecía diabetes, enfermedad que lo ha dejado “inhábil para el eficaz despacho de los negocios, ocasionándole la pérdida casi total de la vista y algunas perturbaciones en el cerebro”; los oficios de su despacho –se decía– eran firmados por su secretario con un sello impreso, dado que el gobernador ni siquiera podía escribir. Todo ello daba lugar a la mofa y la ridiculización del “gobernante torpe” por parte de la prensa de oposición.

La debilidad del gobierno era expuesta de forma patética:

... en el agónico estado de Michoacán se hace necesaria la intervención violenta de una mano vigorosa, apta y prudente, que dé pronta enmienda a la deplorable situación en que se encuentra aquel estado, caracterizado por la falta de administración en la justicia y por el poco respeto que a ella y a las leyes se tiene por allá, principalmente encargados de su ejecución.<sup>45</sup>

En octubre de 1910 no sólo se comentaba acerca de la renuncia del gobernador sino de quién sería su sucesor: “... se habla de varios candidatos michoacanos y residentes en la capital del estado”; entre ellos al coronel Ahumada, Manuel Ibarrola, Luis G. Caballero, Miguel Mesa, y por supuesto, el secretario de gobierno Luis B. Valdés.<sup>46</sup> Un periodista moreliano aprovechó la ocasión para escribir a Porfirio Díaz y proponer a Jesús Maciel, abogado michoacano que entonces residía en Ensenada, B.C.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Las noticias son numerosas y aparecieron publicadas en *El País*, en el transcurso de 1910.

<sup>45</sup> Al respecto véanse: “Las decadencias del estado de Michoacán”, “Renuncia del gobernador de Michoacán”, publicadas en *El País*, los días 15 de febrero y 21 de marzo de 1910, respectivamente.

<sup>46</sup> “¿Quién será el futuro gobernador de Michoacán?” en: *El País*, año XII, N° 3545, México, 24 de octubre de 1910, p. 3.

<sup>47</sup> Decía el periodista: “El Sr. Mercado, como particular, es un modelo perfecto de persona educada, fina y correcta en todos sentidos; pero como gobernador le faltan aquellas dotes que son necesarias al gobernante. No tiene en esto culpa, pues Dios le negó lo (que) a Vuestra Excelencia dio en abundancia”. UIA, CPD, Leg. 35. De Francisco de P. Lemus a Porfirio Díaz, Morelia, 27 de febrero de 1910. Reproducido en Shulamit Goldsmít, Alvaro Ochoa Serrano y Graciela de Garay. *Contento y descontento en Jalisco, Michoacán y Morelos, 1906-1911*. México, UIA, 1991, “Michoacán”, pp. 101-168 (pp. 159-160).

Con todo este escenario de excitación política y de reclamos sociales la idea de suprimir *de jure* el sistema de prefecturas en el país cobró forma. El malestar político en Michoacán era real y el propio Díaz lo sabía. En un memorándum anónimo que llegó a manos del presidente, se le informaba de la situación en el estado y en él se concluía: “En opinión general se cree que los prefectos en Michoacán no sean a propósito para el actual estado de cosas, y se nota mucho descontento en contra de ellos y desean cambios”.<sup>48</sup>

### La libertad municipal

Contra las arbitrariedades de los jefes políticos y las injusticias de las autoridades judiciales, el periódico magonista *Regeneración*, inició a fines de 1900 una serie de noticias y denuncias que lograron un rápido efecto popular. De estados como Oaxaca, México, Puebla, Zacatecas y Michoacán se recibieron y se publicaron numerosas denuncias contra autoridades locales.

Sin embargo, la idea de la supresión del sistema prefectoral en México se fortaleció a partir del principio del “municipio libre”. La cantidad increíble de denuncias particulares y la sed de justicia popular fueron el ingrediente necesario para argumentar una demanda de carácter político que cobró forma en las “Resoluciones del Primer Congreso Liberal”, instalado en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901.<sup>49</sup>

El principio de la libertad municipal y el derecho popular a la democracia para elegir a sus propias autoridades fue defendido por jóvenes radicales –futuros revolucionarios- como Antonio Díaz Soto y Gama, quien consideraba que hacían falta en México “ensayos de régimen representativo”, y una inmediata “injerencia, del pueblo en la

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 160-168. El memorándum no tenía rúbrica ni fecha. En él se investigaba la posibilidad de que el prefecto de Morelia Lauro L. Guzmán fuera “desafecto al gobierno federal” y los posibles puntos en donde brotaran los primeros levantamientos revolucionarios.

<sup>49</sup> Al respecto véase a Florencio Barrera Fuentes. *Historia de la Revolución Mexicana. La etapa precursora*. México, INEHRM, 1955, capítulos I-IV. Las “resoluciones” en pp. 53-62.

vida municipal”.<sup>50</sup> Estos planteamientos fueron integrados a partir de la resolución N° 49 en su parte VI “Libertad Municipal”, y en lo sucesivo permaneció como tema de discusión. En el “Temario para el Segundo Congreso” liberal a celebrarse en la misma ciudad en febrero de 1902, se convocaba a debatir en torno a siete temas, uno de los cuales (el cuarto) era “Organización y libertad municipales y supresión de los jefes políticos”.<sup>51</sup> La supresión se consideraba indispensable como medida democrática y para robustecer al municipio mexicano.

Los mismos principios fueron reiterados en el Programa del Partido Liberal Mexicano, emitido el 1 de julio de 1906:

La supresión de los jefes políticos, que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.<sup>52</sup>

Así, ya fuera por las influencias de los liberales radicales o por la campaña contra el “caciquismo” en periódicos de oposición, la sociedad mexicana era cada vez más sensible al hecho de que los atropellos de las autoridades eran una constante en varias regiones del País. La represión del régimen porfiriano a movimientos obreros como los suscitados en Cananea o Río Blanco, los excesos de autoridad cometidos en los casos de Valardeña y Tehuiztingo,<sup>53</sup> la multiplicación de agrupaciones políticas antirreeleccionistas, y los efectos de la crisis económica de 1907 precipitaron una severa erosión del sistema político, mermado en su estructura política que agonizaba en manos de la gerontocracia, y debilitado

---

<sup>50</sup> El discurso de Soto y Gama “La libertad municipal considerada como el preliminar forzoso de la democracia” fue de hecho su propia tesis de licenciatura presentada en la Escuela de Jurisprudencia en San Luis Potosí. Reproducida en: Gloria Villegas Moreno (Com.) *En torno a la democracia. El debate político en México (1901-1916)*. México, INEHRM, 1989, pp. 65-84.

<sup>51</sup> “La creación de las jefaturas políticas por el general Díaz había dado muerte a la libertad municipal y había servido como eficaz instrumento de despotismo y de persecución”, por lo cual, su abolición era indispensable para solucionar el problema municipal “punto de partida de la regeneración política de México”. Barrera Fuentes. *Op. cit.*, pp. 97-99.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 182, “exposición previa” del Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano; el Programa en pp. 184-193.

<sup>53</sup> Con pocas semanas de diferencia acontecieron los incidentes en Tepames, Colima, donde el 4 de marzo de 1909 el jefe de policía local Darío Pizano, ordenó la ejecución de varias personas; el 14 del mismo mes, el jefe político de Acatlán, Puebla, encabezó en el poblado de Tehuiztingo, represalias contra habitantes del lugar, a raíz de incidentes electorales; el 6 de abril en Valardeña, Durango, un jefe político reprimió un motín en el que resultaron una treintena de muertos. De cada acontecimiento, la prensa nacional se encargó de publicar y condenar estos hechos.

en su cuerpo burocrático administrativo, donde los casos de corrupción y abuso se multiplicaban.

En todo momento podían percibirse aquellas demandas populares de justicia, en tanto que políticamente emergían los primeros partidos que constituidos como tales, publicaron sus manifiestos tratando de integrar en sus principios, aquellos reclamos que parecían irrenunciables.

En plena efervescencia política por la sucesión presidencial, el Partido Democrático, encabezado por intelectuales como Diódoro Batalla, Rafael Zubarán Capmany, Jesús Urueta y Manuel Calero, publicó en enero de 1909 su "manifiesto", en el cual consideraban en su primer punto: "Vigorización y ensanche del Poder Municipal. El 'Partido' reconoce que la base más firme de la democracia es la organización y desarrollo del régimen municipal, y pide, en consecuencia, que las jefaturas y prefecturas políticas sean suprimidas en toda la República, por ser incompatibles con dicho régimen".<sup>54</sup> Con moderación, el Partido Democrático consideraba que las jefaturas habían cumplido un importante rol en la organización del país y que fueron además "útiles en una época de anarquía social"; señalaban: "las prefecturas son ahora generalmente ocupadas por hombres de más cultura y de mayor moralidad de los que las ocuparon antaño; pero precisamente porque el medio social se ha purificado, esa institución ya no responde a una necesidad". La autoridad que detentaban los jefes políticos debía distribuirse entre órganos más apropiados en vísperas de una era de libertad política.<sup>55</sup>

Los argumentos políticos que sustentaba la propuesta del municipio libre en aras de una descentralización administrativa, también eran esgrimidos por los reyistas neoleonese, quienes se ufanan de contar con un poder municipal efectivo, democrático y popular, elevado a *Cuarto Poder* y en contraste lo que sucedía en otros estados: "notorio es el contraste que hay entre este sistema, y el seguido en muchos otros estados, donde han sido

---

<sup>54</sup> "Manifiesto del Partido Democrático a la Nación", en: Manuel González Ramírez (Prólogo, ordenación y notas) *Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana*. México, FCE, 1957, tomo IV "Manifiestos políticos (1892-1912)", pp. 50-60.

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

supeditados los municipios a los gobiernos centrales o a los jefes políticos, hasta convertirlos en cuerpos meramente consultivos y desprovistos de autoridad”.<sup>56</sup>

Al menos en este sentido, reeleccionistas y antirreeleccionistas parecían compartir la idea de una apertura democrática.<sup>57</sup> La anulación de las jefaturas políticas resultaba indispensable para abolir el sistema de la centralización del poder político.

Intelectuales porfirianos como Esteban Maqueo Castellanos consideraban a la vez que el municipio y la educación eran dos elementos que podían acelerar el reinado de la democracia en México. No obstante, exoneraba de responsabilidad en este punto al presidente Díaz, en tanto que el desarrollo del municipio se encontraba supeditado a otros personajes: “ha sido la conducta reprochable de las autoridades de un orden muy secundario, por la que, la elección del más insignificante presidente municipal se ha de hacer por el Jefe Político y no por los interesados en ella”.<sup>58</sup>

Emilio Rabasa en cambio atribuía los defectos del régimen municipal a las propias leyes. En su aguda crítica, Rabasa señalaba que las propias constituciones locales “han puesto las condiciones de un equilibrio inestable”, restringiendo las jurisdicciones municipales a autoridades intermedias que supeditaban su desarrollo. En este caso:

La supresión de las jefaturas políticas podrá extinguir la presión personal de que se acusa ésta institución, cargada de los vicios que adquirió cuando su acción eficaz fue necesaria contra un estado de perpetua rebelión: pero no influirá para reducir el absoluto y directo dominio que el poder local ejerce en todos los ramos del gobierno del Estado y que va hasta las minucias más recónditas si así le place.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> “Manifiesto del Club Soberanía Popular de Nuevo León”, *Ibid.*, pp. 61-72 (63-64).

<sup>57</sup> Entre septiembre y octubre de 1908 aparecieron las siguientes publicaciones: *El Partido Democrático*, de Francisco de P. Senties; *La reelección indefinida*, de Emilio Vázquez Gómez; *Cuestiones electorales*, por Manuel Calero; *¿Hacia dónde vamos?*, por Querido Moheno; y *La sucesión presidencial en 1910*, de Francisco I. Madero. En todos ellos el problema de la democracia política estuvo como tema central de discusión.

<sup>58</sup> Maqueo Castellanos, Esteban. *Algunos problemas nacionales*. México, Eusebio Gómez de la Puente, Ed. 1910, pp. 214-215.

<sup>59</sup> Rabasa, Emilio. *La Constitución y la dictadura*. México, Tipografía de “Revista de Revistas”, 1912, capítulo XVI “Los Estados”, pp. 301-324 (309-310).

Rabasa advertía que sólo la realización de reformas constitucionales podrían dar a las jurisdicciones inferiores, es decir, al municipio, "esfera de acción propia y libre", en tanto que organizar un poder ejecutivo "fuerte en la acción y limitado en la extensión".<sup>60</sup>

En vísperas del estallido de la revolución de 1910 los argumentos a favor del municipio libre y la abolición del sistema de jefaturas políticas, eran rotundos y la situación del país los avalaba plenamente.

### La supresión de prefecturas

La víspera de la Revolución mexicana subsistía en Michoacán una efervescencia electoral. Más de un centenar de clubes reeleccionistas fueron organizados en el estado y en muchos de ellos los prefectos y subprefectos encabezaban su mesa directiva.<sup>61</sup> En el mismo sentido se fundaron algunos clubes antirreeleccionistas, a pesar de las represalias y los obstáculos interpuestos por los mismos prefectos y subprefectos.

Las elecciones federales que dieron un triunfo aplastante a Porfirio Díaz, exacerbaron la inconformidad política de algunos sectores.<sup>62</sup> A principios de 1911 diversos grupos políticos fueron organizándose, en tanto las noticias de la Revolución provocaban excitación en todo el estado.

Significativamente, la revolución maderista dio inicio en Michoacán encabezada por un subprefecto: el 5 de mayo se pronunció en armas Salvador Escalante, subprefecto de Santa Clara, al mando de un centenar de rebeldes. Fue el inicio de múltiples levantamientos en diversas localidades del estado. El liderazgo revolucionario en el estado lo asumieron

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 315.

<sup>61</sup> Véase la información que proporciona Alvaro Ochoa Serrano: "Clubes reeleccionistas" en *Repertorio Michoacano...* p. 121. En total, en 1910 se constituyó el Club Central Reeleccionista que aglutinaba 152 clubes reeleccionistas en el estado.

<sup>62</sup> En referencia a los rumores que propició *El País*, Aristeo Mercado le comunicaba al presidente: "Estimo en alto grado las finas consideraciones con que siempre se ha dignado Ud. distinguirme y puedo asegurarle que carece de todo fundamento esa noticia, pues además de que no he pensado tal cosa, nunca obraría, como acostumbro hacerlo, sin el previo y superior acuerdo de Ud." UIA, CPD, Leg. 35. De Aristeo Mercado a Porfirio Díaz, Morelia, 31 de marzo de 1910. Alvaro Ochoa Serrano. "Michoacán", en: *Contento y descontento...* pp. 160-161.

pequeños propietarios, rancheros, comerciantes locales, e incluso miembros de la administración.<sup>63</sup>

En poco tiempo se sumaron a la Revolución otros subprefectos como Ladislado Rivera, de Contepec y Antonio Guzmán, de Aguililla, quien se incorporó al pronunciamiento que encabezaron en la costa Gordiano Guzmán y Jesús Cíntora. Incluso cuando Mercado solicitó licencia, argumentando su delicada salud, Carlos Allen, exprefecto de Zitácuaro, se convirtió en revolucionario maderista.

Los prefectos fueron incapaces de evitar el conflicto revolucionario en Michoacán y, de hecho, no mostraron intenciones de hacerlo, a pesar de su carácter de principales autoridades de distrito.<sup>64</sup> Salvo algunas escaramuzas aisladas, los maderistas ocuparon sin resistencia las principales ciudades del estado y en tres semanas la ciudad de Morelia estaba bajo control. luego de una concertación política.

Los sucesos posteriores corroboraron el grado de descontento popular, toda vez que la destitución de autoridades locales, la quema de archivos de oficina, y la liberación de prisioneros, por parte de los rebeldes no se hicieron esperar.

En Pátzcuaro, una de las primeras poblaciones tomadas por los revolucionarios, “tuvo lugar un gran escándalo, pues sublevó la plebe; los autores del motín echaron fuera la prisión, se arrojaron sobre las casas del prefecto D. Ramón Gutiérrez y del administrador de Rentas, D. Carlos Chagollán, entraron a saco a la mercería de un hijo del jefe político, destrozaron los muebles de su casa y cometieron todo género de desórdenes”. Cerca de ahí, en la población indígena de Ihuatzio “el pueblo en masa se levantó contra la opresión del cacique Florentino Fraga, jefe de policía”, y el día 15 de mayo que los maderistas ocuparon la ciudad de Pátzcuaro, la gente de Ihuatzio “corría lanzando vivas y mueras, propio de toda

---

<sup>63</sup> Sobre los principios de la revolución en Michoacán existen diversos trabajos, entre ellos los de Jesús Millán Nava, José Ortiz Rodríguez, Alberto Oviedo Mota, Jesús Romero Flores. Los más recientes se deben a Alvaro Ochoa Serrano, Verónica Oikión Solano y Eduardo N. Mijangos Díaz. Al respecto véase la bibliografía citada al final del presente trabajo.

<sup>64</sup> El incidente más patético lo protagonizó el prefecto de Huetamo Rafael Gallardo quien en abril de 1911, a raíz de rumores de que rebeldes provenientes de Guerrero atacarían la plaza, ordenó la evacuación de la población hacia Tacámbaro, incluidos civiles, autoridades, guarnición, archivos y fondos públicos. El gobierno mercadista envió desde Morelia un destacamento de infantería y caballería a las órdenes del prefecto Guzmán, y un grupo de rurales, desde Pátzcuaro. La actitud “imprudente” del prefecto Gallardo ocasionó su inmediata destitución. POEM, N° 33, Morelia, 23 de abril de 1911, p. 6.

manifestación: los bienes del señor jefe (que antes habían sido), de nuestra propiedad, el pueblo los quemó”.<sup>65</sup> Una situación similar ocurrió en el mineral de Anganguero donde el día 28 de mayo la población se amotinó, saqueando comercios y provocando diversos disturbios. Según un informe enviado por el prefecto de Maravatío al gobernador del Estado, los incidentes iniciaron cuando la policía “llevaba para la cárcel un ebrio y algunos vecinos quisieron impedirlo”, sin embargo, el prefecto señalaba que el objetivo del motín no era “secundar el movimiento revolucionario, que perseguía un fin político... (sino la) separación del subprefecto Sánchez”.<sup>66</sup>

Esta clase de manifestaciones locales, producto de un maderismo impulsivo y desorganizado, careció de orden alguno “ya que los elementos que lo formalizaron obraron aisladamente, de propia iniciativa, sin la intervención de políticos profesionales ni planes de campaña determinados”,<sup>67</sup> que aún con alguna excepción expresaron una compleja combinación de motivaciones, sociales y políticas, que condicionaron en definitiva el desarrollo de la Revolución en Michoacán.

La víspera de su renuncia, Aristeo Mercado promulgó una iniciativa de Ley que prohibió la reelección inmediata del gobernador. A su juicio, era “tiempo oportuno de iniciar el cambio de un régimen constitucional distinto”, por ello se planteaba reformar el artículo 48 de la Constitución de Michoacán para evitar la reelección inmediata y aumentar a seis años el periodo de ejercicio. El documento expresaba las condiciones que favorecían la iniciativa:

Últimamente, según lo ha podido considerar el Ejecutivo de mi cargo, se viene advirtiendo cierta evolución en las tendencias de la opinión pública, representada por el modo de pensar de personas cultas y honradamente interesadas por el bien del país, evolución que... se inclina a restringir la voluntad del pueblo en materia electoral, a efecto de que en todo caso se cuente con elementos nuevos que... introduzcan mejoras que la anterior (administración) no pudo llevar a cabo.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Sobre Pátzcuaro: Mariano de Jesús Torres. *Diccionario de Michoacán...* p. 445; sobre Ihuatzio: AHPJM. Documentos sueltos sobre Revolución, Pátzcuaro, 28 de noviembre de 1911.

<sup>66</sup> AGN. Gobernación, C. 21, Exp. 2. Del prefecto de Maravatío al gobernador Miguel Silva, junio de 1911.

<sup>67</sup> Millán Nava, Jesús. *La revolución maderista en Guerrero y la revolución constitucionalista en Michoacán*. México, Ed. del autor, 1968, p. 116.

<sup>68</sup> “Iniciativa de Ley prohibiendo la reelección del gobernador del Estado”, firmada por Aristeo Mercado el 4 de abril de 1911. En: *Las promesas de la Revolución cumplidas en Michoacán*. Morelia, Talleres de la Escuela Industrial Militar “Porfirio Díaz”, 1911, pp. 5-8.

Con todo ello se pensaba inscribir a Michoacán en el camino de la democracia, es decir “la renovación periódica de los funcionarios que ejercen decisiva influencia en los destinos de la entidad que gobiernan”.<sup>69</sup> Para entonces era un secreto a voces la incapacidad física del gobernador y el *Periódico Oficial* terminó por aceptarlo:

La penosa afección que en los ojos padece... Don Aristeo Mercado, se ha venido acentuando marcadamente en su paulatino desarrollo, así como una antigua enfermedad que comienza a exacerbarse y que reclama una inmediata atención. (...) En vista de esto, el Sr. Mercado cree que no podrá servir y atender con la eficacia necesaria las múltiples atenciones del despacho y para acudir al restablecimiento de su salud como es debido, solicitó del Congreso una licencia para separarse del poder por cuatro meses.<sup>70</sup>

La licencia le fue otorgada por el Congreso del Estado el día 13 de mayo de 1911, permaneciendo como gobernador interino el Lic. Luis B. Valdés, secretario de Gobierno. Sin embargo, el clima revolucionario no era el más propicio para la permanencia de colaboradores cercanos del viejo régimen y Valdés renunció al cargo cinco días después,<sup>71</sup> asumiendo para entonces el poder el Dr. Miguel Silva, llamado a ser –por sus antecedentes y su imagen personal– el personaje que pacificara el estado, pactando con la dirigencia maderista.

El 29 de mayo el gobernador Silva emitió una “Ley estableciendo las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos”, cuyo objetivo era devolver a los municipios “todas las prerrogativas de que antes se hallaban investidos”; con este “despertar de los municipios” se planteaba ya la posibilidad de suprimir las subprefecturas en Michoacán.<sup>72</sup>

A principios del mes de junio, poco después de la renuncia de Díaz, el ejecutivo del Estado envió al Congreso local la “Iniciativa de ley suprimiendo las prefecturas”. El nuevo gobierno señalaba que una de las causas de la Revolución era “la manera tiránica con que ejercían sus funciones las autoridades denominadas Jefes Políticos o Prefectos”, quienes,

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>70</sup> POEM, N° 39, Morelia, 14 de mayo de 1911, p. 6. Aristeo Mercado volvió a Michoacán dos años más tarde, el 26 de marzo de 1913, sólo para terminar sus días. Murió el día 4 de abril de ese año.

<sup>71</sup> POEM, N° 41, Morelia, 21 de mayo de 1911, p. 2.}

<sup>72</sup> POEM, N° 16, Morelia, 25 de febrero de 1912, pp. 5-7; *Las promesas...* p. 39 y ss.

investidos de importantes facultades y al margen de la vigilancia directa de los funcionarios de gobierno “cometían innumerables abusos y vejaban al pueblo, convertidos en los caciques de otros tiempos”. Por tal razón, y una vez triunfante la Revolución, era necesario impulsar a los funcionarios locales de “origen popular”.<sup>73</sup> La iniciativa no prosperó pues los legisladores consideraban que siendo una institución legítimamente establecida por la Constitución, ameritaba una cuidadosa discusión por parte del Congreso local, en cambio, la iniciativa se orientó a la supresión del régimen de subprefecturas por haberse restablecido éstas mediante un decreto de carácter estatal del 25 de abril de 1906. El decreto N° 23 del 13 de junio de 1911 abolió en definitiva las subprefecturas de Michoacán.<sup>74</sup>

La Legislatura aprobó a fines de 1911 una ley mediante la cual se formalizó la creación de las tesorerías municipales, bajo el argumento de que si el municipio era libre, no podía ser autónomo mientras careciera de recursos económicos propios. Esta disposición se complementó con una nueva Ley electoral que proporcionó a los ayuntamientos diversas facultades para controlar y verificar los procesos electorales.<sup>75</sup>

Las reformas políticas decretadas por los maderistas estuvieron limitadas al momento de su aplicación, debido al conflicto militar por el liderazgo revolucionario y la posterior caída del gobernador Silva. Las circunstancias nacionales acabaron por supeditar su cumplimiento. Los prefectos continuaron existiendo durante los regímenes militares huertistas en Michoacán, y con los naturales cambios de los respectivos titulares, prosiguieron en su ejercicio durante el gobierno militar constitucionalista de Gertrudis G. Sánchez. Fue una disposición llegada de fuera la que finalmente terminó con su existencia. En Veracruz, Venustiano Carranza, en su calidad de primer jefe del ejército constitucionalista, emitió el decreto del 25 de diciembre de 1914 por medio del cual se suprimía el sistema de prefecturas en el país.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 21 y ss.

<sup>74</sup> POEM, N° 13 y 14, Morelia, 15 y 18 de febrero de 1912, pp. 3-5 y 2-4, respectivamente.

<sup>75</sup> Sobre las tesorerías municipales: POEM, N° 17, Morelia, 29 de febrero de 1912, pp. 4-6. El decreto oficial corresponde al 13 de noviembre de 1911, emitido por el gobernador interino Primitivo Ortiz. La Ley electoral del 19 de diciembre de 1911 fue de carácter federal; se emitió estatal el 16 de febrero de 1912. Al respecto Eduardo N. Mijangos. *Op. cit.*, p. 80 y ss.

<sup>76</sup> Véase: POEM, N° 30, Morelia, 16 de mayo de 1915, pp. 1-2.

En Michoacán sin embargo quien de hecho terminó con la institución fue el general villista, José I. Prieto, en los pocos días que asumió el control político-militar del Estado; el 5 de marzo de 1915 confirmó la abolición de las prefecturas, elevando a autoridades políticas a los ayuntamientos estatales.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los trabajos que hasta ahora han abordado fragmentariamente el análisis de las jefaturas políticas coinciden en identificarlo como un esquema de poder intermediario, subordinado, y por tanto dependiente de los ejecutivos estatal y federal, pero no por ello carente de importancia. Se ha puesto énfasis en que este cuerpo de funcionarios fueron el contacto directo del gobierno federal con las provincias y regiones, a las que había que integrar en un proyecto nacional de desarrollo. La figura del jefe político establecido por la legislación gaditana prevaleció en la estructura política de los estados a pesar de las vicisitudes históricas del siglo XIX. En este escenario fueron partícipes del proceso de la formación del Estado mexicano y, por su propia naturaleza, intermediarios entre la esfera del poder político y la de la sociedad civil.

El espectro de funcionarios y delegados en ejercicio obedecía a un principio racionalizador de la administración pública. Así, análogamente a los jefes políticos, otra serie de representantes distritales fungía en el esquema burocrático, en los ramos fiscal, judicial y militar preeminentemente. Además, por supuesto, la célula básica del gobierno local: los ayuntamientos.

En el caso de las jefaturas políticas, la verticalidad de las decisiones y los nombramientos parece efectiva. Más aún en el caso de los territorios de la federación en donde al presidente Díaz correspondía designar al jefe político, el cual asumía características de un gobernador pero sin que mediara la existencia de un poder legislativo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase el trabajo de Max Calvillo Velasco. "La centralización del poder en el Porfiriato. La designación del jefe político y las elecciones municipales en Baja California", en: *Eslabones* N° 11, enero-junio de 1996, pp. 78-87. En este caso, el jefe político era intermediario entre el ejecutivo federal y los ayuntamientos; *de facto* era una especie de gobernador pero al no ser electo, sus compromisos y lealtades eran más dependientes del general Díaz.

El control político-militar era mayúsculo en tal situación. En otras entidades la designación comúnmente correspondía al gobernador, principalmente a partir de la República Restaurada y más vehementemente durante el Porfiriato; el poder de traslación o destitución igualmente quedaban a su criterio. Ahora bien, formalmente el contacto administrativo se establecía con la Secretaría de Gobierno estatal, y ésta a su vez con la secretaría de Gobernación en Palacio Nacional. De las oficinas de Gobierno emergían las circulares que delimitaban el ejercicio de los jefes políticos. A su vez, el ministro de Gobernación también representaba una figura política con injerencia directa en los asuntos de las jefaturas políticas. El ejemplo más notorio corresponde al papel que en su momento desempeñó el ministro Manuel Romero Rubio.

En un esquema meramente funcional, la documentación muestra que había una dependencia muy diluida de los prefectos hacia el presidente y sus ministros, pero ello no rebate mucho menos la idea de un aparato centralizado del poder político, dado que la autoridad, como bien se sabe, fluía verticalmente en orden jerárquico. Los hilos del poder sin embargo parecen extenderse sobre ciertos estados y en torno a regiones específicas. Bien por el interés económico que tales áreas representaban –distritos mineros por ejemplo- o por el grado de control que ameritaban- distritos conflictivos por naturaleza- en tal caso, las expectativas de estudio bien pudieran abrirse para identificar los puntos geopolíticos que representarían una amenaza al equilibrio del régimen y que motivaran su intervención.

La consolidación del Estado liberal mexicano confirma el desarrollo paralelo de la maquinaria política estatal y regional, pero al parecer no fue sino hasta la segunda reelección de Porfirio Díaz cuando se evidencia un pleno dominio político nacional. Así, “la relación con pueblos y municipios, reflejó claramente el fortalecimiento de un aparato de gobierno centralizado, personalizado y autoritario”.<sup>2</sup> Pero como todo ejercicio de autoridad ocasiona excesos, con frecuencia los poderes concedidos a los jefes políticos conllevó a prácticas discrecionales, a la entronización y al desarrollo de intereses particulares. Esos círculos viciosos, interpretados como casos de “cuello de botella”, limitaban el “modelo” centralizado del poder porfiriano. Esta situación, que bien pudo

---

<sup>2</sup> Falcón, Romana. “¿Quiénes eran...”. p. 12.

presentarse entre otros funcionarios administrativos locales –jueces y recaudadores de rentas por ejemplo- contradecía la premisa del Estado: más que agentes del gobierno, representantes directos del ejecutivo, representaban un verdadero obstáculo a su control y autoridad. Factores como la marginalidad del territorio mexicano, el aislamiento geográfico e incluso político debió favorecer la existencia de áreas y regiones con cierto grado de autonomía ¿tal vez de autogobierno?, no obstante, una autonomía muy relativa.<sup>3</sup>

Ante el riesgo y la inclinación de un establecimiento de poderes locales poco funcionales para el gobierno federal, el régimen porfiriano, a través de las legislaturas estatales creó mecanismos de supervisión y de vigilancia. En varias entidades, las leyes orgánicas para el gobierno político-administrativo interior fueron reformadas o –como en el caso de Michoacán- fueron emitidas completamente “actualizadas”. En la nueva legislación se planteaba un mayor grado de supervisión, una dependencia administrativa más estricta, un delineamiento más preciso de facultades tendientes a no crear conflictos con otros funcionarios locales, y para cumplir funciones de vigilancia, se autorizó el nombramiento de “visitadores” o inspectores de jefaturas. Además, el ejecutivo estatal procuró el recurso de la movilidad de los jefes políticos, a veces con una velocidad inaudita, para impedir el desarrollo de intereses clientelares ajenos al control del gobierno. El fin de todo era la permanente búsqueda de equilibrios para sostener a toda costa el orden social.

La importancia de los jefes políticos para el control de los cargos de elección, es decir, la facultad de supervisión de los procesos electorales locales, y con ello la garantía de reproducir un sistema de representación política estatal y federal dependiente de Díaz, ya había sido planteado originalmente por el propio Francisco I. Madero en su obra *La sucesión presidencial*.<sup>4</sup> Ahí revelaba los métodos porfirianos para legitimar su permanencia

---

<sup>3</sup> Romana Falcón analizó ya la situación de Coahuila en 1893, cuando el sistema de jefaturas, más que un mecanismo operativo era un obstáculo a las decisiones del centro. En torno a la existencia de ciertas comunidades o pueblos relativamente “autónomos” en su gobierno local, el caso del distrito de Guerrero, en Chihuahua, parece ser el más conocido –seguramente no el único-, ahí, los propios habitantes nombraron a sus autoridades, incluso al jefe político: “Para ellos, los jefes políticos no solían formar parte de las instancias superiores de gobierno impuestas por encima y en contra de ellos”. *Ibid.*, pp. 12-14.

<sup>4</sup> Madero, Francisco I. *Op. cit.*, pp. 197-199. Más enfático en sus opiniones, Francisco Bulnes afirmaba que el proceso electoral, en manos de las jefaturas, hacían de ello una arma política de gran poder. Francisco Bulnes. *El verdadero Díaz y la Revolución*. México, Editorial del Valle de México. S. A. (publicado en 1920), p. 55.

en el poder, el interés de la política centralizadora y la falta de cambios en la arena política nacional:

Los gobernadores, siguiendo la misma política del general Díaz, han nombrado a la vez jefes políticos o Presidentes Municipales que se han perpetuado en el poder, constituyendo verdaderos cacicazgos. De esa manera, prácticamente se ha centralizado el poder y concentrado en manos del general Díaz, pues desde el momento en que los Gobernadores deben a él su puesto, así como las autoridades inferiores, verifican las elecciones a su gusto y para la elección de Diputados, Senadores, Magistrados, etc., sólo se consulta la opinión presidencial.<sup>5</sup>

Madero atribuía especial importancia a las “autoridades subalternas” debido a su influencia en las decisiones que el presidente asumía para intervenir en la política nacional. Así, en su opinión, el conflicto de Tomóchic se derivó de la actitud del jefe político local y de sus informes oficiales que guiaron la orden presidencial de reprimir el movimiento, con las sangrientas consecuencias que tal decisión acarreó.<sup>6</sup>

Con todo, era claro el interés del régimen en contar con un aparato burocrático eficiente y dependiente, en cualquier ramo de la administración pública. Si ese cuerpo burocrático se amplió sobremanera con la introducción de nuevos delegados en cargos de comisión, erección de subprefecturas, etc., ello respondía también al desarrollo de sectores sociales intermedios. Capas medias que ameritaban espacios de proyección en la economía y la política. Un sistema compungido y poco sensible al cambio generacional propiciaba un terreno fecundo para futuros enfrentamientos. Era, a fin de cuentas, una de las contradicciones del régimen porfiriano.

Con el conocimiento singular de sus estudios sobre San Luis Potosí, Coahuila y el Estado de México, Romana Falcón sugirió la idea de cuatro “modelos” de jefes políticos porfirianos. Tipología “adaptable” a los casos de sus diversos trabajos realizados y cuyas circunstancias resultan sumamente variables. No son pues, modelos “puros” o sólo identificables en periodos políticos. Obedecen a una pluralidad de circunstancias y momentos históricos. Así pues, con el riesgo implícito de tal perspectiva, los perfiles de las jefaturas le indican cuatro modelos: los jefes políticos representantes de pueblos; los

---

<sup>5</sup> Madero, Francisco I. *Op. cit.*, p. 147.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 197-199.

representantes de élites o grupos de poder locales; los representantes o subordinados del ejecutivo estatal; y los jefes políticos controlados por el ejecutivo federal –el presidente- o por sus “satélites” (un deducible quinto modelo).<sup>7</sup>

El primer caso, el de los representantes locales, de pueblos o comunidades, resulta aislado. Se registra por ejemplo el del jefe político del distrito de Guerrero, Chihuahua, donde el funcionario era electo popularmente; el segundo caso parece responder a una época de dispersión del poder político nacional, lo cual no es asimilable precisamente al periodo porfirista; se deducen en consecuencia dos modelos prevalecientes de jefes políticos porfirianos: el de los jefes políticos subordinados a los gobiernos locales- el caso más frecuente quizás-, y el de los jefes políticos controlados por el presidente Díaz y/o sus “hombres fuertes” regionales.

El nombramiento indirecto y las “sugerencias” de Díaz a los gobernadores para colocar jefes políticos recomendados era una práctica que recién se ha demostrado (a partir de los documentos de la Colección Porfirio Díaz),<sup>8</sup> y aplica para el caso de Michoacán; circunstancia similar acontece con el recurso de valerse de satélites o procónsules para establecer dominios regionales: el caso de Bernardo Reyes en el noreste mexicano, por ejemplo. Sin embargo, esto parecía sobresalir en regiones marginales o periféricas, como ocurrió efectivamente en Coahuila, supeditada al dominio político-militar del delegado presidencial Bernardo Reyes.<sup>9</sup> En todo caso, la preponderancia de jefaturas bajo el control de los gobernadores parece ser el contexto más ordinario. Se puede traslucir además en la información oficial y en distintas fuentes documentales (impresos, memorias, prensa, etc.). Pero habrá de profundizarse en tal situación. De hecho, basándonos en la investigación sobre Michoacán, sugerimos que no hay un “proceso general evolutivo” de las jefaturas políticas, puesto que las circunstancias políticas y las propias legislaciones estatales variaban definitivamente, y esto también lo advierte Romana Falcón:

---

<sup>7</sup> Falcón, Romana. “¿Quiénes eran...”. pp. 6, 12 y 55.

<sup>8</sup> En lo referente a la imposición presidencial de jefes políticos, Romana Falcón hace alusión al caso de Pedro Campuzano, jefe político de Texcoco. *Ibid.*, pp. 20-22.

<sup>9</sup> Después de ser el artífice de la supresión de casi todos los jefes políticos en Coahuila, Reyes nombró a un subordinado jefe político de Sierra Mojada, único distrito donde prevaleció el sistema de jefaturas.

...El que determinada prefectura fuese controlada por las élites locales, o por los gobernadores, o desde la capital de la república respondió a coyunturas inmediatas, la correlación local de fuerzas, si la entidad y el distrito estaban en paz y tranquilidad, la existencia o no de problemas sociales acuciosos, por ejemplo los que dividían a los pueblos por problemas de tierras y aguas, la confianza que el ejecutivo federal sentía en la lealtad y capacidad de dominio de los gobernadores, así como la particular relación con los adinerados e influyentes de la región.<sup>10</sup>

Una de las cuestiones en que se ha hecho énfasis, si bien el problema de apreciación apenas se vislumbra, es el de la relación entre las jefaturas y los ayuntamientos. Desde su origen en las leyes gaditanas, las jefaturas asumieron el control político de los municipios y sus respectivos órganos de gobierno local. Con el transcurso del siglo, la relación entre ambas instituciones debió ser sumamente contrastante. En tanto organismos subordinados, los ayuntamientos —todo hace suponer— fueron vulnerados en su conformación, en su desenvolvimiento como representantes de intereses políticos locales, en sus finanzas y en todo aquel renglón administrativo que la legislación permitiera. No obstante, en muchas de las ocasiones, los jefes políticos no hicieron más que cumplir las disposiciones que el gobierno emitía. Así, si se coartaban los elementos de autonomía y la capacidad de decisión en los problemas sociales y/o políticos del municipio era en buena medida a instancias del propio gobierno. Los mecanismos de elección eran el recurso más significativo para garantizar al menos la formación de ayuntamientos dóciles a las disposiciones del régimen.

Los cambios gestados tanto en jefaturas como en el propio ayuntamiento debieron alterar la relación de autoridad y subordinación. Los problemas suscitados debieron ser igualmente comunes. Pero, finalmente, los miembros de un ayuntamiento podían respetar la autoridad del jefe político a cambio de ciertas prebendas, favores o nombramientos.<sup>11</sup>

A principios del siglo, los requerimientos de mayores espacios de decisión a los ayuntamientos se perfilaba como uno de los principales reclamos de la “democracia”. En tanto los municipios se vieron reducidos a cuerpos consultivos y las jefaturas adquirieron mayores prerrogativas, el reclamo del municipio libre cobró forma, a veces de manera

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>11</sup> Calviño Velasco, Max. *Op. cit.*, pp. 82-83.

radical. Los círculos magonistas y otros grupos identificados entre clubes liberales y democráticos pugnaron por la libertad municipal. De hecho, las proclamas de supresión del sistema de prefecturas estuvieron ligadas a ese requerimiento; fue a la vez el justificante para rebatir el modelo prefectoral porfiriano y preñar los reclamos de justicia social revolucionarios. Quizá por las circunstancias en que dicho sistema fue abolido –en el clímax de una revolución armada- y por la imagen que a la postre cobró –parte orgánica de un régimen dictatorial- es que la historia mexicana aún no reconoce la importancia del sistema político del cual emergió. A fin de cuentas, las formas de intermediación política han cobrado diversas modalidades, a la vez sutiles e informales. Los cacicazgos postevolucionarios heredaron en parte esa especie de “tradicón” política y, después de todo, el “caudillaje” y el protagonismo, lejos de desaparecer, se han arraigado en nuevas formas de cultura política.

Dicho lo anterior, queda abierto el cuestionamiento que en sí mismo podría representar un debate historiográfico: ¿La política de alianzas y coaliciones instrumentada por el porfirismo era el reflejo de un gobierno fuerte y centralizado, capaz de someter autonomías regionales haciendo valer su hegemonía, y de establecer condiciones por sobre diversos intereses sociales, económicos y políticos? o acaso, impugnando esa noción de fortaleza ¿la presencia de poderes locales/regionales, eran la evidencia de un limitado aparato de gobierno que requiere, como condición de subsistencia, ejercer una política de concesiones?

Hasta ahora, el Porfiriato se relaciona con la imagen del Estado mexicano fuerte, consolidado y “modernizado”. Ciertamente, si la paz porfiriana parece innegable, con mucho se debió a un sistema de pactos de equilibrio que no necesariamente fue implementado por el régimen federal; la diversidad geopolítica y los distintos intereses locales y regionales prevalecientes entonces fraguaron las propias circunstancias del equilibrio nacional y en ese esquema político, del cual Michoacán era un eslabón más, las prefecturas jugaron un papel importante como instrumentos de centralización del poder, y de control político regional sin las cuales no podríamos explicar la naturaleza de nuestro régimen político.

**APENDICE**

**LEY ORGÁNICA**  
**- SOBRE -**  
**GOBIERNO ECONÓMICO POLITICO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE**  
**OCAMPO\***

ARISTEO MERCADO, GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, A  
TODOS SUS HABITANTES , HAGO SABER QUE:

**CAPÍTULO I**  
**DE LAS PREFERURAS**

Artículo 1º. El gobierno económico político del Estado se ejerce inmediatamente, pero bajo la dirección suprema del Gobernador, por los Prefectos, Presidentes municipales, Jefes de Tenencia y Encargados del orden, en los términos que señala esta ley y en los que determinen los Reglamentos respectivos.

Artículo 2º. En cada Cabecera de Distrito habrá una Prefectura a cargo de un funcionario que se denominará PREFECTO DEL DISTRITO el cual ejercerá el gobierno económico político de la demarcación. Los actos de dicho funcionario serán autorizados por un Secretario, en los términos que dispongan las leyes.

Artículo 3º. La planta y sueldos de empleados de las Prefecturas serán los que designe la ley de egresos.

Artículo 4º. Los Prefectos serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, de quien dependerán en el ejercicio de su encargo.

Artículo 5º. Para ser Prefecto se requiere:

- I. Ser ciudadano michoacano en ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veinticinco años cumplidos.
- III. No haber sido sentenciado a penas de prisión, presidio o de obras públicas.

Artículo 6º. Los Secretarios y demás empleados de Prefecturas serán nombrados y removidos por los prefectos, con aprobación del Gobierno.

Artículo 7º. Para ser Secretario de Prefectura se requiere:

---

\* La presente Ley consta de 133 artículos divididos en ocho capítulos. Destacamos únicamente el primero de ellos con la intención de referir la última Ley Orgánica que rigió el ejercicio del sistema de prefecturas en Michoacán.

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos.
- III. Poseer, a juicio del Gobierno, la instrucción bastante para desempeñar su empleo.

Artículo 8º. Son atribuciones de los Prefectos:

- I. Cuidar de la publicación, circulación y fiel observancia de las leyes que se les remitan y cumplir y hacer cumplir con toda eficacia las órdenes del Gobierno.
- II. Cuidar del puntual cumplimiento de la Constitución general de la República con sus adiciones y reformas y de la particular de Michoacán, y llenar todas las obligaciones que les impongan las leyes federales y del Estado en cualquier ramo de la Administración.
- III. Promover ante el Gobierno la expedición de leyes o acuerdos que conduzcan al mejoramiento de todos los ramos de la administración.
- IV. Resolver por si mismos y sin más dilaciones que las indispensables, atenta la naturaleza del negocio, los asuntos que ordinariamente ocurran y sean de su competencia, consultando al Gobierno en los casos de duda fundada de ley o de acuerdo.
- V. Acordar en los casos extraordinarios que se presenten, las resoluciones urgentes que el asunto demanda, ocurriendo sin demora al Gobierno, en solicitud de la aprobación o determinación respectiva.
- VI. Dar oportunamente cuenta de los asuntos que por su conducto se promuevan ante las autoridades superiores, ministrándoles los datos necesarios, emitiendo su parecer fundado y citando los antecedentes del negocio, cuando los hubiere en otras oficinas. Para cumplir con esta obligación los prefectos exigirán los antecedentes necesarios al presentárseles la solicitud o el oficio con que se les acompañen, si la promoción no se hiciere directamente ante ellos.
- VII. Atenderá a la conservación de la tranquilidad y el orden públicos, así como a la seguridad de las personas y propiedades de los habitantes del Distrito.
- VIII. Cuidar de que los individuos o familias que habiten en terrenos distantes y solitarios, sin objeto ni utilidad conocidos, se reduzcan a las rancherías o poblaciones más inmediatas, a menos que justifiquen a satisfacción de los Prefectos la necesidad que tengan de vivir en tales sitios.
- IX. Castigar gubernativamente, en los casos cuyo conocimiento no corresponda a la autoridad judicial, las faltas a la moral, al orden público y a las buenas costumbres.
- X. Amonestar a las personas que no tengan ocupación conocida, para que se dediquen a algún trabajo honesto, aplicándoles en caso contrario las penas que designen las leyes.
- XI. Conocer de las faltas de que trata el Código penal en los términos que dispone el de procedimientos del ramo.
- XII. Conocer de las infracciones de los reglamentos, bandos de policía o de buen gobierno encomendados a su cuidado, y que no estén expresamente enumeradas en el Código penal, castigando tales infracciones conforme lo determinen dichos reglamentos o bandos, por los procedimientos administrativos de que se habla en el Capítulo II de esta ley.

- XIII. Cuidar de la fiel observancia de las disposiciones que reglamenten el uso de las campañas, a efecto de que no se cometan abusos.
- XIV. Castigar con multas hasta de cien pesos o con arresto hasta por un mes las infracciones a los bandos de observancia general que dictan en circunstancias extraordinarias y urgentes, para conservar la tranquilidad pública o evitar escándalo en los lugares de reunión más o menos numerosa.
- XV. Dar cuenta al Gobierno de las infracciones que noten de las leyes federales y del Estado, sin perjuicio de dictar oportunamente por su parte, las medidas que juzguen convenientes, según las facultades que les están conferidas-
- XVI. Ejercer inmediata vigilancia sobre todos los funcionarios, autoridades y empleados del Distrito, ya sean del ramo político o judicial, ya del rentístico o municipal o ya de cualquiera otro servicio administrativo; dando cuenta al Gobierno de la conducta pública que aquellos observen y de los abusos o faltas que cometan.
- XVII. Imponer gubernativamente multas hasta de cincuenta pesos o arresto hasta de un mes a las personas que los desobedezcan en órdenes libradas por la Prefectura para la práctica de diligencias administrativas o para tratar asuntos de interés público, a las personas que les falte al respeto debido a la autoridad que representa pero cuando la desobediencia o la falta importen un delito, pondrán a los culpables a disposición de la autoridad judicial.
- XVIII. Cuidar de que se hagan efectivas las multas que impongan, ocurriendo para ello al empleado en rentas que corresponda, a fin de que tal empleado proceda a recaudarlas desde luego por medio de la facultad económico-coactiva, si el multado resistiere el pago.
- XIX. Auxiliar a los padres de familia o tutores en el ejercicio de la patria potestad, y de las demás facultades que les concede la ley de una manera prudente y moderada, siempre que sean requeridos para ello.
- XX. Intervenir en las licencias para diversiones públicas en las Cabeceras de Distrito, de acuerdo con el Presidente municipal, por razón de la vigilancia que en ellas deben ejercer.  
Las prefecturas cuidarán de dar a los Ayuntamientos instrucciones generales para la concesión de licencias de diversiones públicas que hayan de verificarse por la noche.
- XXI. Auxiliar a las autoridades judiciales y a los agentes del orden administrativo, tanto federal como del Estado, en los actos de posesión de bienes raíces, cuidando de que se cumplan eficazmente las resoluciones que dicten.
- XXII. Iniciar sin esperar instrucciones del Gobierno ni promoción de los interesados, el repartimiento de la propiedad territorial, que conforme a las leyes federales y del Estado no debe permanecer indivisa y hacer que los procedimientos se sigan activamente hasta entregar a cada fraccionario o condueño el título de propiedad individual correspondiente.
- XXIII. Cuidar de la conservación de las mojoneras y monumentos públicos y arqueológicos, evitando su destrucción o pérdida y dando cuenta al Gobierno de los desperfectos que sufran.

- XXIV. Presidir las sesiones de los Ayuntamientos del Distrito cuando fuere necesario, para el ejercicio de alguna de sus atribuciones o cuando lo creyeren conveniente al servicio público.
- XXV. Excitar a los Ayuntamientos o a los prefectos de estos, a los Jefes de tenencia y Encargados del orden según los casos, a que cumplan sus respectivos deberes cuidando a la vez de que los desempeñen legal y eficazmente y de que no se excedan en el ejercicio de sus atribuciones. Cuando se trata de hacer ineficaces las órdenes del Ejecutivo, los Prefectos deberán evitarlo, pudiendo en este sólo caso suspender cualquier acto que tienda a aquel fin, entretanto se participa al Gobierno y se obtiene la resolución de éste.
- XXVI. Conocer de las faltas que comentan los Presidentes municipales o los Jefes de Tenencia y Encargados del orden, en el ejercicio de las funciones que les conciernen en su carácter de agentes de la autoridad política y reprimir tales faltas con arreglo a sus facultades.
- XXVII. Remitir al Gobierno noticia de las personas que hubieren sido definitivamente electas para ejercer las funciones de Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, y en cada cuatrimestre la de Presidentes municipales, comunicando los cambios que ocurran. En caso de que las elecciones no se hubieren verificado, propondrán oportunamente las ternas respectivas para que el Gobierno haga los nombramientos.
- XXVIII. Nombrar y remover a los Jefes de Tenencia, previa aprobación del Gobierno, y a propuesta de éstos o de los Presidentes municipales, según los casos, a los Encargados del orden.
- XXIX. Presidir la Junta de Sanidad de la Cabecera del Distrito, y cumplir los deberes que les impongan el Código Sanitario y demás leyes o acuerdos relativos.
- XXX. Dictar de acuerdo con la Junta de Sanidad y el Ayuntamiento, y aun con los vecinos si fuere necesario, según los casos medidas violentas y eficaces para combatir las epidemias y enfermedades contagiosas y las epizootias, dando al Gobierno cuenta pormenorizada, con la frecuencia que fuere necesaria, de las medidas que se hubieren dictado y de los progresos del mal.
- XXXI. Promover la creación de las juntas de sanidad de los demás municipios del Distrito cuando se radicare algún médico en dichos municipios.
- XXXII. Ejercer la sobre vigilancia necesaria y dictar las providencias que juzguen convenientes para el mejor cumplimiento de la ley y demás disposiciones sobre vacunación.
- XXXIII. Procurar el perfeccionamiento de la institución del Registro Civil, para lo cual practicarán las visitas que fueren necesarias a fin de cerciorarse de que los libros se llevan al corriente y con arreglo a la ley, de que la recaudación e intervención se hacen eficaz y legalmente y de que se procura con empeño por los jueces del ramo que no dejen de inscribirse los actos de la vida civil. Cuidarán además de que los libros de copias se remitan al Gobierno dentro de la primera quincena de Enero de cada año.
- XXXIV. Habilitar la edad, con la debida prudencia, a los menores para contraer matrimonio, cuando hubiere disenso irracional de los padres o tutores, o en los

- demás casos que determinen las leyes, y conceder o negar la dispensa de publicaciones para el mismo acto.
- XXXV. Proceder solamente a petición de parte legítima, a la extracción de las jóvenes que pretendan contraer matrimonio, cuando, no obstante la habilitación de edad de que habla el inciso anterior y agotados los medios prudentes, hubiera resistencia inmotivada de parte de los padres o tutores; pero en todo caso deberán hacer desde luego el depósito de la pretensa de acuerdo con el interesado o previa orden del juez del Registro Civil.
- XXXVI. Ejercer las demás atribuciones que en materia de Registros civiles confieran las leyes.
- XXXVII. Formar la estadística del Distrito con arreglo a las órdenes, instrucciones y modelos que reciban del Gobierno.
- XXXVIII. Procurar la construcción de edificios públicos la apertura de caminos y construcción de puentes y calzadas; cuidando a la vez de la conservación de los que ya existen, para todo lo cual propondrán al Ejecutivo los medios necesarios. Sólo el Gobierno podrá acordar el cambio de caminos y establecer servidumbres sobre estos.
- XXXIX. Ejercer las facultades que les encomienden las leyes federales y del Estado en lo que concierne a correos, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos.
- XL. Remover por los medios que estén a su alcance, los obstáculos que impidan la mejora y adelantos de la agricultura, la industria, el comercio y la minería.
- XLI. Cumplir las atribuciones que en materia de policía judiciales confieren en el Código penal y el de Procedimientos del ramo, y cuidar de que las demás autoridades y empleados desempeñen eficazmente sus deberes a este respecto.
- XLII. Nombrar y remover con aprobación del Gobierno a los alcaldes y rectoras de las cárceles de Cabecera de Distrito, y a propuesta de los Presidentes de Ayuntamiento, los de cabecera de municipalidad.
- XLIII. Hacer personalmente en las Cabeceras de Distrito la calificación y consignación de todos los reos de faltas o delitos que sean diariamente aprehendidos; castigando a los que estuviere en sus facultades hacerlo, si a ello hubiere lugar, y poniendo a las demás a disposición de los Jueces, Presidente municipal o Autoridad federal, según los casos, para los efectos correspondientes. Sólo cuando el Prefecto esté impedido para asistir al despacho o tuviere que salir de la Cabecera del Distrito, el Presidente municipal ejercerá las funciones de que habla este inciso.
- XLIV. Solicitar del Gobierno, cuando menos con quince días de anticipación y bajo su más estricta responsabilidad, la orden de libertad de los reos que estén para cumplir sus condenas a disposición de aquél.
- XLV. Velar sobre la recaudación y buena inversión de los fondos municipales, dando cuenta al Ejecutivo, cuando fuere necesario, de las irregularidades que notaren.
- XLVI. Vigilar especialmente en los términos que dispongan las leyes y reglamentos, de que en los colegios y escuelas de instrucción, hospitales, hospicios, asilos y demás establecimientos de beneficencia, ya sean públicos o particulares, se cumplan con eficacia el Código Sanitario y demás disposiciones de observancia general.

- XLVII. Disponer de la fuerza armada, ya sea del Estado o del municipio o de las federales, cuando estuvieren a sus órdenes, en los términos que prevengan las leyes, reglamentos o acuerdos del Gobierno.
- XLVIII. Requerir la fuerza federal que existen dentro de los límites del Distrito y que no estuviere a las órdenes de la Prefectura, para conservar la paz y tranquilidad públicas de su demarcación.
- XLIX. Organizar la Guardia Nacional y las acordadas, conforme a las prácticas establecidas o lo que determinen las leyes, reglamentos o acuerdos del Gobierno, y disponer de aquellas para el servicio público de las localidades respectivas o el general del Distrito.
- L. Llenar cumplidamente las obligaciones que los Reglamentos o acuerdos del Gobierno les señalen respecto de las fuerzas de seguridad pública y de policía.
- LI. Cuidar del cumplimiento de las disposiciones que se les comuniquen sobre alojamiento de fuerzas militares.
- LII. Rendir con toda oportunidad por correo o telégrafo, según los casos los informes que se les pidan.
- LIII. Cuidar del buen arreglo y conservación del archivo de la Prefectura y oficinas dependientes de ella, conforme a las instrucciones que reciban del Gobierno.
- LIV. Visitar cuando menos cada año las municipalidades y tenencias del Distrito, sin perjuicio de repetir esa visita cuando el Gobierno no lo disponga o cuando ellos lo juzguen necesario por circunstancias especiales.
- LV. Dar al Ejecutivo cada año, en el mes de Enero, cuenta pormenorizada de lo que hubieren hecho en cumplimiento de las atribuciones que les confieren las leyes, informando a la vez sobre el estado general de la administración del Distrito en todos los ramos, y proponiendo los medios de mejorarlos.
- LVI. Rendir mensualmente al Gobierno en los primeros ocho días del mes, una noticia de las multas que hubieren impuesto en el anterior, especificando el importe, el nombre de los multados y las oficinas que las recaudaron.
- LVII. Las demás que les confieran las leyes.

Artículo 9°. No pudiendo los Prefectos ejercer acto alguno de jurisdicción voluntaria o contenciosa civil o penal, cuando por cuestiones civiles entre particulares se tema algún desorden o la comisión de un delito, amonestarán a las partes para que se abstengan de toda clase de vías de hecho, pero si sus amonestaciones no bastasen o se hubiere causado ya alarma o escándalo, procederán contra los culpables con arreglo a las facultades gubernativas que la ley concede a las Prefecturas o los pondrán a disposición de la autoridad judicial, según el caso.

En la investigación de los delitos o en la aprehensión de los delincuentes, procederán los Prefectos según las disposiciones relativas del Código penal y del de procedimientos del ramo, en cuanto a ellos o sus Agentes les concierna.

Artículo 10°. Los Prefectos no podrán ejercer funciones de abogados o procuradores en negocios de jurisdicción voluntaria o contenciosa civil o criminal que pendan ante los Jueces y Tribunales ordinarios a no ser en causa propia, de su cónyuge o de sus parientes

dentro del tercer grado en la línea recta ascendente o descendente, o dentro del segundo grado de la colateral.

Artículo 11°. No podrán tampoco los prefectos ser empresarios o socios de empresas de diversiones públicas. Esto no impide que tengan intervención directa en aquellas que organicen las autoridades y vecinos para dedicar los productos íntegros a obras de beneficencia o de ornato de los pueblos; pero ni en este caso recaudarán por sí los fondos respectivos.

Igual prohibición tendrán cuando para realizar tales obras se propongan arbitrase recursos por medio de suscripciones.

Artículo 12°. Siempre que las Prefecturas en ejercicio de la atribución que les confiere el inciso XIV del artículo 8° de esta ley se vieren obligados a tomar las disposiciones especiales de observancia general a que se contrae dicho inciso, deberán consultar previamente con el Gobierno la conveniencia y términos de tales disposiciones, usando de la vía telegráfica si no hubieren podido prever con la anticipación bastante la necesidad de las órdenes de que se trata.

Artículo 13°. Si la urgencia del caso no permitiere ocurrir al Gobierno ni aun por la vía telegráfica, las Prefecturas expedirán, publicarán y harán efectivas las disposiciones generales que sean necesarias conforme al inciso citado en el artículo anterior; pero darán cuenta inmediatamente al Gobierno para que resuelva lo que convenga.

Artículo 14°. No podrán las Prefecturas expedir circulares, órdenes o bandos de observancia general de efectos permanentes, sin previa autorización del Gobierno. Las que expidieren conforme a los dos artículos anteriores deberán considerarse como transitorias y sin más duración que la que tuvieren las circunstancias especiales que motivaron tales disposiciones.

Artículo 15°. En los casos de que tratan los dos artículos precedentes, las Prefecturas publicarán en los lugares acostumbrados las órdenes que se deben observar, y se sujetarán exclusivamente al procedimiento administrativo de que trata esta ley para la imposición de las penas en que incurran los infractores de las disposiciones citadas.

Artículo 16°. En las órdenes de observancia general o bandos que publiquen las Prefecturas según los artículos que anteceden, deberá expresarse el día u hora, según el caso, en que comenzarán a regir, y el día u hora en que deben cesar sus efectos.

Artículo 17°. Los Prefectos no podrán salir de la Cabecera del Distrito, ni pasar sus límites, ni permanecer fuera de su territorio, sin previa licencia del Gobierno.

Cuando los Prefectos tengan que salir violentamente de la cabecera del Distrito, darán aviso al Gobierno, comunicándole el punto en que se hallen durante su ausencia.

Artículo 18°. Por regla general, los Prefectos no visitarán en la misma época unas a continuación de otras, todas las Municipalidades del Distrito, sino que lo harán indistintamente y sin dar a conocer de antemano su resolución de visitarlas.

Artículo 19°. Cuando el objeto inmediato de las visitas no fuere la inspección de las oficinas, podrán los Prefectos recorrer sucesivamente y en la misma época, todas las Municipalidades que juzguen convenientes.

Artículo 20°. Cuando los Prefectos concurren a las sesiones de algún Ayuntamiento, en virtud de la facultad que les concede el inciso XXIV del artículo 8° tendrán las facultades del Presidente durante los acuerdos que se celebraren para el asunto que motivó su intervención, pero las funciones de los Prefectos en este caso se limitarán a tal asunto y a los pormenores que tengan íntima relación con él. El Prefecto tendrá voz pero no voto en las discusiones.

Artículo 21°. Las faltas accidentales de los Prefectos serán cubiertas por la persona que el Gobierno designe. En casos urgentes y cuando nada se hubiere acordado sobre el particular, el Presidente del Ayuntamiento de la Cabecera del Distrito se encargará provisionalmente de la Prefectura, cesando en ese caso en sus funciones municipales mientras desempeña las de Prefecto.

Artículo 22°. Cuando los Presidentes Municipales desempeñen el cargo de Prefectos, conforme al artículo que antecede, y por un periodo mayor de quince días, disfrutarán el sueldo que corresponda al tiempo que excediere.

Artículo 23°. Los Prefectos son responsables ante el Gobierno, de las faltas u omisiones que cometan en el desempeño de su cargo, y podrán ser amonestados y castigados disciplinariamente con arreglo a las facultades del Ejecutivo, siempre que tales faltas u omisiones no ameriten formación de causa, pues en este caso se procederá en los términos prevenidos por la Constitución.

Artículo 24°. Por ningún motivo externarán las Prefecturas las órdenes o instrucciones que reciban del Gobierno en asuntos del servicio público, que tuvieren el carácter de reservados por la naturaleza de las órdenes, o por instrucciones o acuerdo especial que se les comunique.

La infracción de estas disposiciones será castigada por el Ejecutivo con arreglo a sus facultades, o con la destitución del Prefecto, sin perjuicio de que se les forme la correspondiente causa cuando la gravedad del caso lo requiera.

Artículo 25. Los prefectos procederán contra los empleados subalternos que revelen los secretos de su oficina, como se dispone en el artículo anterior, esto es, castigarán al empleado conforme a sus facultades, o le destituirán y consignarán a la autoridad judicial, según los casos.

Si el Prefecto no tuviere facultades para remover al empleado culpable, lo comunicará al Gobierno para que éste acuerde lo conveniente.

Artículo 26. Corresponde a los Secretarios de Prefectura:

- I. Asistir con puntualidad al despacho de la oficina en las horas que determine el artículo 124 de esta ley.
- II. Ilustrar la opinión del prefecto e informarle sobre los acontecimientos de los asuntos que ocurran.
- III. Despachar con toda eficacia los acuerdos escritos y verbales que reciban del Prefecto.
- IV. Formar cuando menos semanalmente, los expedientes de los negocios girados durante ese término.
- V. Arreglar el archivo de la oficina conforme a las instrucciones recibidas de la Secretaría del Gobierno.
- VI. Cumplir las demás obligaciones que les impongan las leyes y reglamentos y ejecutar todas las labores oficiales que les sean encomendadas por el Prefecto.

Artículo 27. En ningún caso podrán los Secretarios de Prefectura firmar la correspondencia y demás órdenes del servicio público, ni hacer la calificación y consignación de que habla el inciso XLIII, del artículo 8°.

Palacio de los Poderes del Estado. Morelia, septiembre 1° de 1901

Aristeo Mercado

Luis B. Valdés  
Secretario

## FUENTES DOCUMENTALES

Archivo Histórico Municipal de Morelia  
Archivo Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán  
Archivo del Congreso del Estado  
Archivo Municipal de Zamora  
Archivo General de la Nación  
Colección Porfirio Díaz-Universidad Iberoamericana  
Archivo Histórico CEHM-CONDUMEX  
Hemeroteca Universitaria "Mariano de Jesús Torres"  
Hemeroteca Nacional

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS

*Periódico Oficial del Estado de Michoacán*  
*Gaceta Oficial del Estado de Michoacán*  
*El Constitucionalista*  
*La Libertad*  
*Los Principios*  
*El Dardo*  
*El Harnero de Tío Juan*  
*El Corsario*  
*El Progresista*  
*El Gato*  
*El Centinela*  
*El Pueblo*  
*Regeneración*  
*El Tiempo*  
*El País*

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Ferreira, Melesio. *Los gobernadores de Michoacán*. Morelia, Talleres Gráficos del Estado, 1950.

Anna, Timothy E. "Demystifying Early Nineteenth-Century Mexico". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 9, N° 1, winter 1993, pp. 119-137.

Annino, Antonio y Raymond Buve (Coords.) *El liberalismo en México*. Münster-Hamburg. AHILA, 1993.

\_\_\_\_\_, et. al. (Eds.) *América Latina. Dallo Stato Coloniale Allo State Nazione (1750-1940)*. Millán, Franco Angeli Libri, 1987, 2 vols.

\_\_\_\_\_, L. Castro Leiva y Francois-Xavier Guerra (Eds.) *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*. Zaragoza, Iber Caja, 1994.

Avila Palafox, Ricardo. *¿Revolución en el Estado de México?*. México, INAH, 1988.

Avila Palafox, Ricardo; Carlos Martínez Assad y Jean Meyer (Coords.) *Las formas y las políticas del dominio agrario. Homenaje a Francois Chevalier*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992.

Barrera Fuentes, Florencio. *Historia de la Revolución Mexicana. La etapa precursora*. México, INEHRM, 1970.

Benson, Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México, El Colegio de México, 1994 (2ª edición).

Blanco Mónica. *Revolución y contienda política en Guanajuato, 1908-1913*. México, El Colegio de México-UNAM, 1995.

Blanco Valdés, Roberto L. *Rey, Cortes y fuerza armada en los orígenes de la España liberal, 1808-1823*. Madrid, Institució Valenciana D'estudis i investigació-Siglo XXI, 1988.

Brading, David. *Los orígenes del nacionalismo mexicano*. México, ERA, 1980.

Bravo Ugarte, José. *Historia sucinta de Michoacán*. Morelia, Morevallado, 1995.

Buisson, Inge, et. al. (Eds.) *Problemas en la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*. Bonn, Inter Naciones, 1984.

- Calvillo, Manuel (Comp.) *La República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento*. Vol. II, México, S. A.
- Camarena, María Inés. "El jefe político y el orden institucional en la formación del Estado. El caso de los altos de Jalisco". *Estudios Jaliscienses*, N° 3, febrero 1991, pp. 25-40.
- Carmagnani, Marcello (Coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, El Colegio de México-FCE, 1993.
- Claval, Paul. *Espacio y poder*. México, FCE, 1982.
- Coromina, Amador. *Recopilación de leyes, Decretos, Reglamentos y circulares expedidas en el Estado de Michoacán*. Morelia, Gobierno del Estado, 1884-1886, 42 tomos.
- Cosío Villegas, Daniel (Dir.) *Historia moderna de México*. México, Hermes, 1955-1972, 9 vols.
- Costeloe, Michael P. *La primera República Federal en México (1824-1835)*. México, FCE, 1975.
- Chapman, Brian Laing. *The Prefects and Provincial France*. London, Allen & Unwin, 1955.
- De Castro, Concepción. *La Revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*. Madrid, Alianza Editorial, 1979.
- Del Castillo, José R. *Historia de la revolución social de México*. México, INAH, 1989.
- Dublán, Manuel y José María Lozano. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de México*. Imp. Litográfica de Eduardo Dublán y Cía. 1880, varios vols.
- El gobernador de Michoacán y los cargos que en su contra se formulan*. Morelia, Tipografía de la Escuela Industrial Militar "Porfirio Díaz", 1896.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. *Ciudadanos imaginarios*. México, El Colegio de México, 1992.
- Falcón, Romana. "La desaparición de jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista". *Historia Mexicana*, vol. xxxvii, N° 3 (147), enero-marzo 1988, pp.
- \_\_\_\_\_ "¿Quiénes eran los jefes políticos? Modelos de control político en el primer siglo de vida mexicana". *Eslabones*, N° 11, enero-junio, 1996, pp.

Ferrer Muñoz, Manuel. *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*. México, UNAM, 1993.

\_\_\_\_\_ *La formación de un Estado nacional en México*. México, UNAM, 1995.

Florescano, Enrique (Coord.) *Historia General de Michoacán. El siglo XIX*. Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán, 1990, t. III.

Franco Cáceres, Iván Ariel. *La intendencia de Valladolid de Michoacán 1786-1809. El proceso de formación del poder civil en una región de la Nueva España*. Zamora, El Colegio de Michoacán (Tesis de Maestría), 1995.

Galván Rivera, Mariano (Ed.) *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*. México, Imprenta Galván, 1828 (ed. facsimilar Miguel Angel Porrúa, 1988, 3 tomos).

García Morales, Soledad. "Sistema político y control de cantones en Veracruz, 1877-1911". *La palabra y el hombre*. Vol. 75, julio-septiembre 1990.

García Morales, Soledad y José Velasco Toro. *Memorias e informes de jefes políticos y autoridades del régimen porfirista*. Xalapa, Gobierno del Estado, 1989, (Universidad Veracruzana, 1997, 6 tomos).

Goldsmith, Shulamit; Alvaro Ochoa S. y Graciela de Garay. *Contento y descontento en Jalisco, Michoacán y Morelos 1906-1911*. México, UIA, 1991.

González Ramírez, Manuel (Prólogo, ordenación y notas). *Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana*. Tomo IV "Manifiestos políticos, (1892-1912)". México, FCE, 1957.

González, María del Refugio (Comp.) *Historia del derecho*. México, Instituto Mora-Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.

Guerra, Francois-Xavier. *México. Del Antiguo Régimen a la Revolución*. México, FCE, 1988.

\_\_\_\_\_ *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México, FCE, 1992.

\_\_\_\_\_ y Mónica Quijada (Eds.) *Imaginar la nación* (Cuadernos de Historia Latinoamericana 2), AHILA, 1994.

Henry, Pierre. *Histoire Des Préfects: cent cinquante ans d'administration provinciale, 1800-1950*. París, Nouvelles Editions, 1950.

Hernández Chávez, Alicia. *La tradición republicana del buen gobierno*. México, FCE-El Colegio de México, 1993.

Hernández Chávez, Alicia e Ildefonso Dávila. "La querrela de Coahuila. Municipios y jefes políticos en el siglo XIX". *Catálogo del Fondo Jefatura Política. 1885-1893*. Saltillo, Archivo Municipal de Saltillo, 1986.

Hernández Díaz, Jaime. *Orden y desorden social en Michoacán: el derecho penal en la Primera República Federal, 1824-1835*. Morelia, Universidad Michoacana, 1999.

Hespanha, António M. *Visperas del Leviatán*. Madrid, Taurus, 1989.

Joseph, Gilbert M. y Daniel Nugent (Eds.) *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham and London, Duke University Press, 1994.

Katz, Friedrich (Dir.) y Jane-Dale Lloyd (Coord.) *Porfirio Díaz frente al descontento popular regional (1891-1893)*. Antología documental. México, UIA, 1986.

Knight, Alan. *La revolución mexicana: del porfirato al nuevo régimen constitucional*. México, Grijalbo, 1996, 2 vols.

*La Cuestión de Límites entre los estados de Michoacán y Guerrero*. México, Talleres Tipográficos de El Tiempo, 1906.

Larrazolo, María. *Coahuila, 1893: una respuesta a la centralización porfirista*. México, INEHRM, 1997.

*Las promesas de la Revolución cumplidas en Michoacán*. Morelia, Talleres de la Escuela Industrial Militar "Porfirio Díaz", 1911.

López Betancourt, Eduardo. *El antifederalismo de Carlos María de Bustamante*. México, UNAM, 1997.

Machin, H. *The Prefect in French Public Administration*. Londres, Croom Helm, 1977.

Madero, Francisco I. *La sucesión presidencial en 1910*. San Pedro, Coah. 1908.

Maquco Castellanos, Esteban. *Algunos problemas nacionales*. México, Eusebio Gómez de la Puente, Ed. 1910.

McFarlane, Anthony; Eduardo Posada-Carbó (Eds.) *Independence and Revolution in Spanish America: Perspectives and Problems*. London, Institute of Latin American Studies, 1999.

Mecham, J. Lloyd. "El jefe político en México". *Secuencia*, N° 4, enero-abril 1986, pp. 143-156.

*Memoria del Congreso Internacional sobre la Revolución Mexicana*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado-INEHRM, 1991, 2 tomos.

Merino, Mauricio. *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México, El Colegio de México, 1998.

Mijangos Díaz, Eduardo. *La Revolución y el poder político en Michoacán, 1910-1920*. Morelia, Universidad Michoacana, 1997.

Millán Nava, Jesús. *La revolución maderista en Guerrero y la revolución constitucionalista en Michoacán*. México, Ed. particular, 1968.

Miranda, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. México, UNAM, 1978.

Montalvo Ortega, Enrique (Coord.) *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*. México, INAH, 1990.

Muriá, José María. *Los límites de Jalisco*. Guadalajara, El Colegio de Jalisco, 1997.

O'Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. México, Porrúa, 1966.

Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal. Historia municipal de México*. México, UNAM, 1955.

\_\_\_\_\_. *La Revolución Mexicana. Sus causas políticas*. México, INEHRM, 1970, tomo IV.

Ochoa Serrano, Alvaro. "Michoacán: contento y descontento 1906-1911". *Tzintzun*, N° 10, enero-diciembre de 1989, pp. 102-116.

\_\_\_\_\_. *Repertorio Michoacano 1889-1926*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1995.

Oviedo Mota, Alberto. *Paso a la verdad*. México, Secretaría de Gobernación-Dirección de Talleres Gráficos, 1920.

Pasztor, Suzanne. "El espíritu de Hidalgo. Obstáculos a la centralización porfirista en Coahuila". *Estabones*, N° 11, enero-junio 1986, pp. 62-87.

Pavía, Lázaro. *Ligeros apuntes biográficos de los jefes políticos de los partidos en los Estados de la República Mexicana*. México, Tip. y Lit. de Joaquín Guerra y Valle, 1891, 2 vols.

Pérez Herrero, Pedro (Comp.) *Región e Historia en México (1700-1850)*. México, UAM-Instituto Mora, 1991.

Pietschmann, Horst. *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*. México, FCE, 1996.

Pineda Soto, Zenaida Adriana. *Mariano de Jesús Torres. Un polígrafo moreliano*. Morelia, Universidad Michoacana, 1999.

Portilla, Santiago. *Una sociedad en armas*. México, El Colegio de México, 1995.

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la dictadura*. México, Tipografía de "Revista de Revistas", 1912.

Reinhardt, Wolfgang (Coord.) *Las élites del poder y la construcción del Estado*. México, FCE, 1997.

Rodríguez O. Jaime E. (Ed.) *The Revolutionary Process in Mexico*. Los Angeles, University of California-Irvine, 1990.

\_\_\_\_\_ (Comp.) *The independence of Mexico and the creation of the new nation*. Los Angeles, UCLA, 1989.

\_\_\_\_\_ (Comp.) *Patterns of contention in mexican history*. Wilmington, Scholarly Resources, 1992.

\_\_\_\_\_ (Comp.) *The evolution of the mexican political system*. Wilmington, Scholarly Resources, 1993.

\_\_\_\_\_ (Comp.) *Rebellions in mexican history*. Los Angeles, University of California Press, en prensa.

\_\_\_\_\_ *La independencia de la América española*. México, FCE-El Colegio de México, 1996.

Romero Flores, Jesús. *Historia de la Revolución en Michoacán*. México, INEHRM, 1964.

\_\_\_\_\_ *Michoacán en la Revolución*. México, Costa-Amic, 1971.

Salinas, Ma. del Carmen. *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*. Toluca, El Colegio Mexiquense, 1996.

Sánchez Díaz, Gerardo. *El suroeste de Michoacán: economía y sociedad 1852-1910*. Morelia, Universidad Michoacana, 1998

\_\_\_\_\_ et. al. *Pueblos, villas y ciudades de Michoacán en el Porfiriato*. Morelia, Universidad Michoacana, 1991.

Sierra, Justo. *Evolución política del pueblo mexicano*. México, CONACULTA, 1993.

Sills, David L. (Dir.) *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid, Aguilar, 1974, vols. 1 y 2.

Stapless, Anne et. al. *El dominio de las minorías. República restaurada y Porfiriato*. México, El Colegio de México, 1989.

Talavera Ibarra, Pedro L. *Eduardo Ruiz o el Fausto de la Ciudad del Progreso*. Morelia, UMSNH, 1985.

Tapia Santamaría, Jesús. *Campo religioso y evolución política en el bajo zamorano*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1986.

Tarrow, S. *Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France*. New Haven, Yale University Press, 1977.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1987*. México, Porrúa, 1987 (14ª edición).

Tobler, Hans Werner. *La revolución mexicana. Transformación social y cambio político 1876-1940*. México, Alianza Editorial, 1994.

Tomás y Valiente Francisco. *Manual de historia del derecho español*. Madrid, Tecnos, 1979.

Torres, Mariano de Jesús. *Diccionario Histórico, biográfico, geográfico, estadístico, zoológico, botánico y mineralógico de Michoacán*. Morelia, Imprenta Particular del autor, 1905-1915, 2 tomos.

Turner, John Kenneth. *Barbarous Mexico*. Chicago, 1911. (*México Bárbaro*, Epoca, 1983).

Urías Horcasitas, Beatriz. "Estado y realidades políticas 'no estatales'. El caso de México independiente visto por la historiografía política contemporánea". *Historia y Grafía*. Nº 9, 1997, pp. 193-218.

\_\_\_\_\_ "Conciencia regional y poder central: ensayo sobre el pensamiento separatista yucateco en la primera mitad del siglo XIX". *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. Vol. XI, N° 11, 1988, pp. 59-83.

Uribe Salas, José Alfredo. *Morelia. Los pasos a la modernidad*. Morelia, Universidad Michoacana, 1993.

Vázquez, Gabino. *Fraccionamiento de la Hacienda de La Orilla, distrito de Salazar, Mich.* México, s.p.i., 1951.

Vázquez, Josefina Z. "Los años olvidados". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. Vol. 5, N° 2, summer 1989, pp. 313-326.

\_\_\_\_\_ (Coord.) *La fundación del Estado mexicano*. México, Nueva Imagen, 1994.

Villegas Moreno, Gloria. (estudio preliminar) *En torno a la democracia. El debate político en México 1901-1916*. México, INEHRM, 1989.

\_\_\_\_\_ (Coord.) *Historia sumaria del Poder Legislativo en México*. México, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, Vol. I. Historia del Poder Legislativo. Tomo I.

Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires, Leviatán, 1991.