

La figura del jefe político departamental en Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante la primera mitad del siglo XIX

Xiomara AVENDAÑO ROJAS
Universidad de El Salvador

La Carta Magna española de 1812 propició un nuevo régimen, la Monarquía constitucional. Sin embargo, la historiografía liberal centroamericana niega la inserción del Reino de Guatemala en este sistema político. Los levantamientos de pobladores y élites locales, entre 1811 y 1814, tildados de movimientos pre-independentistas, en realidad fueron levantamientos o protestas por la aplicación del constitucionalismo.

Retomando el modelo francés de organización del gobierno territorial –los departamentos, con sus prefecturas– la Constitución de Cádiz introdujo la figura del jefe superior de las provincias en su título VI, capítulo II, “Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales”. El cargo se reguló mediante la instrucción del 23 de junio de 1813, pero el regreso de Fernando VII en 1814 marcaría el fin de la Carta Magna y de toda la jurisprudencia emanada de las primeras Cortes¹.

Durante el Trienio liberal, México y Centroamérica se separaron de la Monarquía española y participaron en el experimento de la Monarquía constitucional mexicana (1821-1823). En 1822, el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano estableció funciones para los jefes políticos, mientras que en la Península, el 3 de febrero de 1823 se emitía la *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de Ultramar*².

Entre 1822 y 1824, los territorios del antiguo Reino de Guatemala organizaron bajo preceptos del liberalismo un Gobierno superior por medio de jefaturas políticas, juntas gubernativas y asambleas provinciales³. Entre los años de 1824 y 1838, establecieron la Federación de Repúblicas de Centroamérica. En ese contexto, las constituciones estatales de El Salvador (1824), Guatemala (1825) y Nicaragua (1826) señalan la división del territorio en departamentos, pero la reglamentación de las jefaturas políticas no se daría hasta la década de 1830. El retraso se debió a los conflictos internos de algunos estados y a la guerra contra los órganos federales entre 1826 y 1829. Solamente Costa Rica, que se mantuvo al margen de la conflictividad, pudo esbozar un primer ordenamiento en 1828⁴.



Artículo recibido el 26-3-2019 y admitido a publicación el 29-5-2019.

1. Real Decreto de Fernando VII, 4 de mayo de 1814 (<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmckd263>, consultado a 20-2-2019).
2. Pedro ORTEGO GIL, “La instrucción para el gobierno político-económico de las provincias de ultramar”, *Anuario mexicano de historia del Derecho*, 14 (2002), pp. 343-495.
3. Xiomara AVENDAÑO ROJAS, *El trienio constitucional. Moderación, innovación y autonomía en el Reino de Guatemala, 1820-1823*, San Salvador, UCA Editores, 2018.
4. “Reglamento para el gobierno político-económico de los pueblos”, *Colección de los decretos y órdenes que ha expedido la legislatura del Estado*, San José, Imprenta Nacional, 1886 (2ª), pp. 76-85.

La historia del constitucionalismo hispánico ha privilegiado los temas sobre el municipalismo y ha relegado las jefaturas departamentales. Entre los historiadores constitucionalistas españoles, Javier García Fernández, Ángeles Hijano Pérez, Pedro Ortega Gil e Ignacio Sarmiento, entre otros, han escudriñado el origen de las entidades territoriales⁵. Los resultados de sus investigaciones coinciden en que el Estatuto de Bayona y la Constitución Cádiz, así como las *Instrucciones para diputaciones provinciales* de 1813, 1823 y 1837, constituyen las bases de la organización político-administrativa española, que solo sería cambiada en la segunda mitad del siglo XX.

En México, encontramos a Francisco J. Delgado Aguilar y Estefany Vilchis Salazar, quienes presentan la creación de las jefaturas políticas como un proceso político-institucional desde la *Ordenanza de Intendentes* de 1786, la experiencia gaditana de 1812 y el marco constitucional republicano del siglo XIX. En cambio, J. Lloyd Mecham, el primero en abordar el tema en cuestión, y María Concepción Hernández Ramírez sitúan al jefe político a partir de la Constitución de Cádiz, fortalecido por el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* del 1822 y el documento de las Bases y Leyes de 1836. El historiador norteamericano y la historiadora mexicana coinciden en señalar el papel primordial de las jefaturas en los asuntos electorales y en la forma centralizada de organizar y ejercer el poder entre las esferas federal, estatal y local. En cambio, los trabajos de Romana Falcón abordan las relaciones entre los jefes políticos y los grupos sociales, y en ellos se destaca el papel negociador de esta entidad político-administrativa⁶. Cabe mencionar que el tema ha sido tratado con mayor profundidad para la segunda mitad del siglo XIX.

46

Los historiadores sudamericanos Álvaro Grompone, Víctor Peralta, Carlos Vélez Rondón y Carlos Contreras, por mencionar solo algunos, destacan el papel en la recaudación fiscal, la gestión gubernativa y la conflictividad entre los jefes políticos y las agrupaciones humanas en Perú y Colombia; el énfasis de su periodización se sitúa en

5. Javier GARCÍA FERNÁNDEZ, "Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local", *Anuario Parlamento y Constitución*, 6 (200), pp. 205-240; Ángeles HIJANO PÉREZ, "Alcaldes constitucionales y jefes políticos. Bases del régimen local en la primera etapa del constitucionalismo", *Revista de Estudios Políticos*, 93 (1996), pp. 259-271; Ignacio SARMIENTO LARRAURI, "Antecedentes inmediatos del gobernador civil", tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 1993; ORTEGO, "La instrucción para el gobierno político-económico", pp. 343-495.

6. Francisco J. DELGADO AGUILAR, "Orígenes e instalación de jefaturas políticas en México, 1786-1824", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 28 (2004), pp. 5-29 (<http://dx.doi.org/10.22201/iih.24485004e.2004.028.3101>); Lloyd J. MECHAM, "El jefe político en México", *Secuencia*, 4 (1986), pp. 143-156; María Concepción HERNÁNDEZ RAMÍREZ, "Orígenes del jefe político durante el porfiriato y sus ámbitos de poder", *Tzintzun. Revista de Estudios Históricas*, 22 (1995); Estefany VILCHIS SALAZAR, "El jefe político: transformaciones en la administración pública del Estado de México e injerencia en el 'contingente de sangre', 1867-1876", *Contribuciones desde Coatepec*, 22 (2012), pp. 69-95; Romana FALCÓN, *El jefe político. Un dominio negociado en el mundo rural del estado de México*, México, COLMEX-COLMICH-CIESAS, 2015.

la primera mitad del siglo XIX⁷. A diferencia de las investigaciones mexicanas, debemos señalar que muestran un interesante abordaje interdisciplinar desde la historia política, social, fiscal y administrativa.

El ámbito centroamericano está un tanto desierto. La historia político-administrativa del siglo XIX es un tema por abordar. En la búsqueda solo encontramos a la historiadora Patricia Alvarenga Venutolo, quien destaca el papel negociador del jefe político departamental, sus relaciones laborales con la localidad, así como su accionar en los momentos de tensionamiento social en la Costa Rica de finales del XIX⁸.

De acuerdo con Benjamín González Alonso, la organización política constitucional se caracteriza por depositar la soberanía en la Nación, por dar cabida al principio de división de poderes, por enfatizar y desarrollar la doctrina de los derechos individuales y por concebir un Estado de Derecho⁹. Este planteamiento debe observarse de forma evolutiva, puesto que los estados-provincias centroamericanos iniciaron su organización interior en la década de 1820, un proceso que por la conflictividad interna se extendió a la primera mitad del siglo XIX. Destaca la presencia de la institucionalidad hispánica gaditana y la adopción del modelo francés de las prefecturas, en un intento de centralización estatal con énfasis en tres elementos del gobierno departamental: la recaudación fiscal, el control municipal y la seguridad. En este artículo, desde una perspectiva normativa, se abordará la figura del jefe político como el esquema de gobierno territorial en los estados de Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante la primera mitad del siglo XIX.

La figura del corregidor y/o alcalde mayor en el Reino de Guatemala

El origen del corregidor se sitúa en 1339, cuando las ciudades castellanas solicitaron al rey el envío de jueces corregidores para frenar desórdenes locales. Posteriormente, la Corona impuso estos comisarios a los cabildos en contra de su voluntad. Durante los reinados de Alfonso XI, Enrique III, Juan II y los Reyes Católicos se mejoró el sistema¹⁰.

En 1530, en pleno período de Conquista, a Carlos I le correspondió la firma de las primeras instrucciones. Según Román Piña Homs, es la referencia principal para la

7. Carlos VÉLEZ RENDÓN, “‘Desconductadas costumbres’ y ‘semillas de la discordia’. Prácticas de oposición y resistencia a los jefes políticos en el nordeste de Antioquia, 1821-1843”, *Historia Crítica*, 47 (2012), pp. 45-70; Carlos CONTRERAS, *Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX*, Lima, IEPE, 2002, documento de trabajo 113; Álvaro GROMPONE VELÁSQUEZ, “Ni anarquía ni pasividad: las prefecturas y la articulación social en la formación del estado republicano, Junín, 1830-1839”, tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016; Víctor PERALTA, “De prefectos a mandatarios de la nación. La violencia en la política peruana, 1829-1836”, en *Revista de Indias*, LXXVI, 2016, pp. 173-201 (<https://doi.org/10.3989/revindias.2016.006>).

8. Patricia ALVARENGA VENUTOLO, “Comunidades y agentes del estado en la construcción de formas cotidianas de negociación. Costa Rica, 1850-1914”, *Revista Historia*, 49-50 (2004), pp. 13-57.

9. Benjamín GONZÁLEZ ALONSO, “Del estado absoluto al estado constitucional”, *Manuscripts. Revista d’història moderna*, n. 4-5, 1987, pp. 81-90.

10. Román PIÑA HOMS, “Ordenanzas para corregidores y alcaldes mayores dadas a las autoridades indianas”, en *Memoria del X Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, vol. II, México, UNAM-IIIJ, 1995, pp. 1.209-1.219.



posterior legislación indiana en esa materia. El instructivo concedía un papel preeminente al corregidor en la elaboración de las ordenanzas municipales y le otorgaba la facultad de formularlas. Las *Ordenanzas para Corregidores y Alcaldes Mayores dadas por las Autoridades Indianas* clasifica la *Instrucción* en tres grandes bloques:

- El primero se refiere a la actividad de los jueces: cumplir con la legalidad; evitar parcialidad con regidores, caballeros y otras personas; controlar actividades mercantiles en su jurisdicción; visitar las villas y tierras de su mandato y, en forma breve, conocer sus tensiones o pleitos; acomodarse a sus emolumentos y otras dádivas; informar de sus visitas al Consejo de Indias, y no abusar de los derechos por contratos, obligación o sentencias.
- El segundo aborda la práctica judicial: respeto a los usos y costumbre de los naturales, emisión de sentencia hasta escuchar las partes en litigio, toma de declaraciones ante escribano, escuchar al implicado en un proceso penal, guardar por escrito las declaraciones, absoluciones o condenas.
- El tercero describe las funciones de gobierno: control de establecimientos como ventas y mesones; supervisión de obras y servicios públicos, sin perjudicar a los indios; amonestación o castigo a los que cometen falsos testimonios, pecados públicos y amancebamientos, bigamia, o prácticas idolatras; procurar el adoctrinamiento de los naturales; defender a los indígenas y, ante mal trato, denunciar ante el juez correspondiente a los implicados¹¹.

En el mismo siglo, en 1561, la *Instrucción a los alcaldes y corregidores para la Nueva España*, aplicada también en el reino de Guatemala, recoge 20 artículos, los que desglosamos en dos grandes grupos:

- Las de justicia, gobierno y hacienda: lectura del juramento del funcionario al asumir el cargo y la obligación de leerla periódicamente; deber de escuchar a las partes en litigio; guardar las penas de ordenanzas hasta que los indios sean pagados por daños recibidos; supervisar las elecciones de gobernadores, alcaldes, alguaciles y oficiales de república; propiciar que los indios cultiven sus sementeras; procurar la manutención de caminos sin causar vejaciones a los indios; enviar relación sobre la compra de bastimentos a precios bajos; realizar cuentas de bienes de comunidad y sobras de tributos una vez cada dos meses; observar buen trato a los indios y procurar la enseñanza de la doctrina cristiana; velar por que los indios no tengan armas, caballo con silla y freno; elaborar las tasaciones de los pueblos; cuidar que no se fabrique pulque y castigar las borracheras y pecados públicos.
- Las prohibiciones al funcionario: no llevar ganado en la jurisdicción otorgada; no entrometerse en quitar vara a algunos alcaldes y alguaciles de los naturales y evitar el nombramiento de otros sin autorización real; no tomar presentes o dádivas; no tomar dinero de las cajas de comunidad; no apropiarse de los salarios de escribanos, intérpretes y oficiales, puesto que los jueces suelen hacerlo; no comprar tierras, estancias y otros bienes en jurisdicción otorgada; no

11. *Ibidem*, pp. 1.205-1.219.

tener ninguna contratación ni mercaderías con los indios, no utilizar a indios como tamemes para transportar mercaderías¹².

Este primer marco legal retomaba los resultados de las reuniones de clérigos y abogados emitidas en 1512, como las leyes de Burgos, y la de 1513, como las leyes de Valladolid. En ambos cónclaves, el tema principal fue la defensa y protección de los indígenas, asunto denunciado y defendido por las órdenes de Santo Domingo y San Francisco.

En el Reino de Guatemala, la institucionalidad del orden político interno recayó en los presidentes de la Audiencia Alonso de Maldonado (1544-1548) y Pedro de Villalobos (1573-1578). Ambos pasaron a ellas con la experiencia y servicios prestados con anterioridad en la Audiencia de México durante doce y dieciséis años, respectivamente¹³. A estos funcionarios correspondió establecer los primeros corregimientos y alcaldías mayores.

En el siglo XVI, los descendientes de los conquistadores no solo solicitaron encomiendas a la Corona: incluyeron también oficios reales o canónigos y mercedes para obtener un corregimiento o alcaldía mayor¹⁴. Carlos Molina Argüello expresa que las circunstancias y el territorio donde se estableció la Audiencia de Guatemala determinaron que alcaldes mayores y corregidores

fueron originalmente destinados a servir tanto sobre pueblos de indios como sobre villas y ciudades de españoles; los hubo para los unos y para los otros, separadamente, y también para regir simultáneamente en un mismo mandato ambos tipos de población. Y ni que decir tampoco que los unos fueron de provisión directa y los otros solo de virtud de potestad principales, se los reservó desde un principio Su Majestad, también a los Alcaldes Mayores y Corregidores en su momento y circunstancia¹⁵.

En cuanto a los requisitos del alcalde mayor, que debía ser un titular letrado, no se llegó a cumplir con esa calidad, y la gran mayoría –igual que los corregidores– fueron sujetos de capa y espada. De igual manera, los salarios fueron diferentes, según la realidad de la provincia.

El funcionamiento de una alcaldía mayor o corregimiento generó en la metrópoli o en las Indias una legislación muchas veces de carácter reiterativo en el tema de los



12. A Villalobos le correspondió implementar la instrucción en Nueva España cuando era miembro de la Audiencia, luego fue enviado a la Audiencia del Reino de Guatemala (“Instrucción a los alcaldes y corregidores de Nueva España, 1561”, en Mariano CUEVAS, *Documentos inéditos del siglo XVI para la historia de México*, México, Museo Nacional de Antropología, Historia y Etnografía, 1914, pp. 246-249).

13. Carlos MOLINA ARGÜELLO, “Gobernaciones, alcaldías mayores y corregimientos en el Reino de Guatemala”, *Anuario de Estudios Americanos*, XVII (1960), pp. 105-132. Un estudio posterior recoge el mismo planteamiento: Alberto YALI ROMÁN, “Alcaldías Mayores y corregimiento en Indias. Un ensayo de interpretación”, *Jahrbuch Für Lateinamerikas*, (1972), pp. 1-39.

14. Tony PASINSKI, “Conquistadores y Encomenderos: la lucha por el botín Centroamericano en el primer siglo después de la conquista”, ponencia, *X Congreso Centroamericano de Historia*, Managua, 12-15 de julio, 2010.

15. MOLINA, “Gobernaciones, alcaldías mayores y corregimientos”, p. 132.

naturales y de la Hacienda Pública¹⁶. En cédula real de 21 de mayo de 1678, se ordena a la Audiencia guatemalteca a proceder en contra de los alcaldes mayores y corregidores que distribuían efectos entre los indios¹⁷. Al parecer, el negocio personal más jugoso involucró a los mencionados funcionarios y a la poderosa elite de comerciantes de la capital. El mecanismo consistía en repartir mercaderías y utensilios agrícolas metálicos como machetes, hachas y azadones o ganado vacuno; a cambio, el indio debía entregar productos como algodón, cacao, trigo, ovejas, lana, telas. En el corregimiento del valle de la ciudad de Santiago de Guatemala, donde existían 76 pueblos de indios, la recaudación estuvo –hasta 1755– bajo la responsabilidad de los alcaldes ordinarios del cabildo de la capital del Reino. A partir de entonces quedó bajo el corregidor de Sacatepéquez. Otra cédula del 11 de noviembre de 1719 ordenaba a la Audiencia proceder con energía contra los alcaldes mayores, “quienes valiéndose de intermediarios obtenían en las almonedas los tributos entregados por los indios, pagándolos a 4 reales plata la fanega de maíz, chile y frijol, y luego vendían estos productos a los mismos indios a precios muy elevados”¹⁸.

El repartimiento de hilo de algodón fue utilizado sobre todo en el centro-norte de Centroamérica,

consistía en la distribución de algodón entre las indias, quienes quedaban obligadas a hilarlo en un plazo establecido. El hilo de algodón así obtenido por los alcaldes mayores servía de materia prima a las diversas manufacturas de ropa de la tierra establecidas en la capital (Guatemala) y en el pueblo de Quezaltenango¹⁹.

Severo Martínez Peláez señala que, con frecuencia, los motines de indios en Guatemala se debían al cobro excesivo del tributo, al repartimiento de indios en haciendas de españoles y al repartimiento de mercancías o de hilo²⁰.

A finales del siglo XVIII, en 1786, la *Ordenanza para intendentes de la Nueva España* se implementa también en el reino de Guatemala. Esta disposición mandaba crear cuatro intendencias: Chiapas, San Salvador, Honduras y Nicaragua, que atendía en lo hacendario a la gobernación de Costa Rica, y en el interior de cada Intendencia se organizaron subdelegaciones (véase *Cuadro 1*).

16. Las primeras alcaldías mayores, en el siglo XVI, fueron las de Nicaragua, luego elevada a gobernación; San Jorge de Olancho en Honduras; la de puerto de Acajutla, que luego se trasladó a Sonsonate; Soconusco y Nicoya se iniciaron como corregimientos y luego fueron nombrados alcaldías mayores; les siguieron Verapaz, Zapotitlán, Chiapas y Tegucigalpa. Los corregimientos se organizaron a partir de 1547 en territorios donde había pueblos de indios que por efecto de las Leyes Nuevas (1542) les fueron quitados a los gobernadores y sus familiares. Estos cambios de alcaldía mayor a corregimiento, o viceversa, también se hicieron durante el siglo XVII y XVIII (MOLINA, “Gobernaciones, alcaldías mayores y corregimientos”, pp. 117-120).

17. Oscar Adolfo HAEUSSLER PAREDES, “Alcaldes mayores y corregidores en la provincia de Guatemala”, tesis de licenciatura en Historia, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1985, p. 39.

18. *Ibidem*, pp. 38-39; Juan Carlos SOLÓRZANO FONSECA, “Pueblos de indios y explotación en la Guatemala y El Salvador coloniales”, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 8 (1982), p. 127.

19. *Ibidem*, p.128; el mismo autor amplía el tema en “Las comunidades indígenas de Guatemala, El Salvador y Chiapas durante el siglo XVIII: los mecanismos de la explotación económica”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 11-2 (1985), pp. 93-130.

20. Severo MARTÍNEZ PELÁEZ, *Motines de Indios. La violencia colonial en Centroamérica y Chiapas*, Guatemala, F&G Editores, 2011 (2ª), pp. 47-111.

Cuadro 1: Intendencias en el Reino de Guatemala, 1786

INTENDENCIAS	Subdelegaciones
Chiapas	Ciudad Real, Tuxtla, Ocosingo, Simojovel, Palenque, Tonalá, Tila, Güista, Comitán, San Andrés y Soconusco
San Salvador	San Salvador, San Vicente, San Miguel, Zacatecoluca, Santa Ana, Metapan, Chalatenango, Opico, Olocuilta, Usulután, San Alejo, Sensuntepeque, Tejutla, Gotera y Cojutepeque
Comayagua	Comayagua, Tencoa, San Pedro Sula, Yoro, Olancho, Olanchito, Tegucigalpa, Santa Bárbara, Trujillo y Gracias a Dios
Nicaragua	OCCIDENTE: León, Segovia, Realejo, Subtiava ORIENTE: Granada, Managua, Masaya, Matagalpa, Nicoya Gobernación de Costa Rica.

F.: Xiomara AVENDAÑO ROJAS, “Reformas en Centroamérica a finales de la dominación española: la Intendencia de San Salvador”, en Carlos Gregorio LÓPEZ BERNAL (dir.), *Poder Actores Sociales y Conflictividad. El Salvador, 1786-1972*, San Salvador, DNICA, 2011, pp. 17-57.

Esta nueva delimitación territorial convirtió en subdelegaciones a los corregimientos y alcaldías mayores. Por ejemplo, Tegucigalpa –centro minero de cierta importancia– y Nicoya pasaron a ser subdelegación, pero la alcaldía mayor de San Salvador corrió con mejor suerte y fue elevada a intendencia²¹. En la década de 1810, la primera logró reestablecer su estatus e intentó separarse de la Intendencia de Comayagua; la segunda, separada de la intendencia de Nicaragua, se agregó a Costa Rica en 1824, y la tercera logró atraer a Sonsonate, alcaldía mayor de Guatemala, para formar el estado de El Salvador en 1823.

La provincia de Guatemala no organizó una intendencia. Entre el período de la ejecución de la reforma borbónica y la formación de la República Federal (1824), continuó el funcionamiento de ocho alcaldías mayores (Suchitepéquez, Verapaz, Sonsonate, Escuintla, Sololá, Chimaltenango, Sacatepéquez, Totonicapán) y dos corregimientos (Chiquimula y Quezaltenango). En 1788, la Corona había aprobado para el Reino de Guatemala nuevas instrucciones para corregidores y alcaldes mayores. A continuación, se ofrece un detalle del normativo:

- Las referidas a la actuación del funcionario: ordenar y custodiar la documentación a su cargo y la de los cabildos; supervisar el manejo de propios y arbitrios, según Real Decreto del 3 de julio de 1760; velar por que los remates anuales se hagan de forma pública; actuar conforme a las leyes de la administración de justicia y el buen gobierno político y económico de los pueblos; los corregidores y sus familiares no pueden realizar actividades comerciales o financieras en el territorio asignado; con aprobación del Consejo de Indias de 1757, los corregidores deben seleccionar y supervisar el trabajo de los escribanos; visitar durante su gestión a las villas y lugares de su jurisdicción, según Pragmática de 1718; entregar a su sucesor una relación jurada o informe

21. Luis Pedro TARACENA ARRIOLA, *Ilusión minera y poder político. La alcaldía mayor de Tegucigalpa. Siglo XVIII*, Tegucigalpa, Guaymuras, 1998; AVENDAÑO, “Reformas en Centroamérica a finales de la dominación española”.



de lo realizado y el estado de las diversas actividades económicas, comunicar la instrucción y su nombramiento a los ayuntamientos²².

-La Impartición de Justicia: en este apartado se definen mecanismos para el funcionamiento de la judicatura y la supervisión judicial.

- Los procedimientos de justicia: en las causas criminales, proceder con diligencia para no perjudicar la gestión pública ni la justa defensa del reo; tomar la declaración de los testigos en causas civiles y criminales; mantener la tranquilidad del vecindario; proporcionar buen trato y condiciones de los presos; los corregidores y demás justicias deben proceder con prudencia en asuntos domésticos del vecindario.

- Las prohibiciones para los que imparte justicia: velar para que no reciban regalías; verificar el cumplimiento de las instrucciones judiciales; supervisar la conducta de los escribanos para no fomentar conflictos; el corregidor no debe impedir el castigo impuesto a los implicados en escándalos públicos; intervenir en asuntos familiares, o entre amos y criados, a partir de una queja interpuesta; según la instrucción del 27 de diciembre de 1748, custodiar los recursos monetarios, informar de los abusos cometidos por los funcionarios civiles y militares de su territorio²³.

-El patronato real y la educación.

- Controlar la actividad del clero en el territorio fue otra acción importante del corregidor: supervisar a los jueces de tribunales y el ejercicio de los clérigos menores; verificar que los despachos de la Curia Romana cuenten con la aprobación del Consejo de Indias; observar el cumplimiento de las cédulas de 1772, 1774, y 1787, las cuales prohíben que los religiosos vivan fuera de clausura o administren otro tipo negocios; velar por que el párroco no tome recursos de las cofradías; constatar el permiso para pedir limosna y realizar peregrinaciones; inspeccionar la administración de hospitales, casas de misericordia, obras pías para pobres y huérfanos; ubicar en hospitales a los que padecen enfermedades contagiosas; cuidar de la instrucción en las primeras letras, la doctrina y las máximas morales; supervisar la selección de maestras y maestros según provisión de 1777; impedir la mendicidad y tratar como vagos a los que la ejerzan, según la ordenanza de Levas de 1775; vigilar que los maestros artesanos cumplan sus contratos para enseñar oficios y suspender el acuerdo a quien no cumpla con lo estipulado, aplicar medidas a los que, teniendo oficio, no trabajen²⁴.

-Fomento a la agricultura y vías de comunicación. Tales acciones lo colocan sobre antiguas funciones desempeñadas por los cabildos: informar al Consejo de los ríos navegables y puertos a establecer, también de la ampliación y señalización de caminos y puentes; solicitar equipo para mejorar moliendas;

22. *Real Cédula de S.M. y Señores del Consejo (de 15 de mayo de 1788) en que se aprueba la instrucción inserta de lo que deberán observar los corregidores y alcaldes mayores del reino*, (Madrid, Imp. de D. Pedro Marín, 1788) arts. 11-12, 17-18, 34, 43 y 66-74, HAEUSSLER, *Alcaldes mayores y corregidores*, 1985, pp. 122-144.

23. *Instrucción de lo que deberán observar los corregidores y alcaldes mayores del reino*, 1788, artículos 4-16 y 19-20.

24. *Ibidem*, artículos 21-32.

cuidar de los bosques para fabricar navíos, abastos de leña y carbón; propiciar semilleros para sembrar árboles; fomentar las fábricas de paños, ropa, papel, vidrio, jabón, cría de sedas, y proponer los medios para reparar o ampliar las ya existentes; procurar la cría de ganado lanar, vacuno y caballar; mantener la seguridad de los caminos; fomentar la agricultura; observar las ordenanzas de caza y pesca, imponiendo penas a los transgresores; conservar y/o restablecer pesquerías en ríos, lagos, guardar lo resuelto en las reales cédulas de 1783.²⁵

-Poblamiento y control de cabildos: informar y proponer al Consejo los medios para crear nuevos vecindarios; vigilar el ornato, aseo y empedrado de las calles; velar, según auto de 1766, por todo lo referido a la elección de diputados y personeros del común; vigilar las elecciones de oficios; observar que los ayuntamientos cumplan con las ordenanzas; observar la real orden de 1759, donde se prohíbe a los pueblos ofrecer alojamiento a personas o a militares, a excepción de realizar un real servicio²⁶.

-Las medidas hacendarias: detener y castigar a los contrabandistas; auxiliar a oficiales de Real Hacienda; velar por el cobro de derechos de portazgo, peaje, barcaje, e impedir cobros de particulares sobre el uso de caminos, puentes y pasos de ríos; proponer al Consejo nuevos impuestos donde no los hubiere; corroborar la calidad del producto, pesos y medidas en plazas, tiendas, comercios y abastos; cuidar los pósitos del reino; vigilar que los plateros y comerciantes cumplan con las ordenanzas; vigilar la introducción de oro, plata y piedras preciosas; velar por el cobro de las medias anatas aplicadas a los grandes y otros títulos del reino²⁷.

Las instrucciones indianas para corregidores y alcaldes mayores proceden de varias fuentes: las instrucciones de la autoridad real como instrucciones, ordenanzas, órdenes generales u órdenes de gobierno, también las emitidas por la Audiencia como autos acordados o provisiones. Otras proceden por voluntad política de la Corona o son emitidas a una persona en particular. En el Reino de Guatemala, a finales del siglo XVIII, se cuenta con dos fuentes importantes de organización administrativa: la *Ordenanza de Intendentes* y la *Instrucción* de 1788. Una pregunta interesante para explorar es la siguiente: ¿aplicaron los subdelegados de las Intendencias de Chiapas, El Salvador, Honduras y Nicaragua la instrucción de 1788?



El gobierno departamental: requisitos del cargo y procedimientos

La Constitución gaditana de 1812 y el reglamento para los gobiernos locales en 1813 construyeron al jefe político. La figura se reafirma a partir de las cartas

25. *Ibidem*, arts. 44-49, 51-52 y 55-56.

26. *Ibidem*, arts. 15, 54, 57 y 63-65.

27. *Ibidem*, arts. 33, 53, 59, 60 y 62.

centroamericanas entre 1824 y 1826 (véase *Cuadro 2*), pero solamente es reglamentado en la década de 1830²⁸.

En el proceso de formación de departamentos, quien menos problemas presentó fue la antigua alcaldía mayor de San Salvador. Las ciudades importantes –San Salvador, San Miguel, San Vicente y Sonsonate– representaron un papel aglutinador en un territorio de menor extensión²⁹. En cambio, Guatemala, tras perder Sonsonate, reorganizó 10 corregimientos y alcaldías mayores en 7 departamentos; en la década de 1830 perdería a Quezaltenango, elevado a sexto estado de la federación de Centroamérica³⁰. La mayor dificultad la enfrentó Nicaragua: la disputa entre las ciudades de León (Occidente) y Granada (Oriente) retrasó la aplicación de la división político-administrativa. Los cuatro departamentos se organizaron a partir de 1830, después de dos guerras, una interna y otra contra la federación.

Cuadro 2: Formación de departamentos

ESTADO Y FECHA	Departamentos
El Salvador, 1824	Sonsonate San Salvador San Vicente San Miguel
Guatemala, 1825	Verapaz Chiquimula Guatemala-Escuintla Suchitepéquez-Sololá, Sacatepéquez-Chimaltenango Quetzaltenango-Soconusco Totonicapán-Huehuetenango, Subtiava y Realejo
Nicaragua, 1826-1830	Oriental: Granada, Masaya, Managua Meridional: Rivas Septentrión: Segovia, Matagalpa Occidental: León

F.: *Constitución de El Salvador*, 1824, art. 6; *Constitución de Guatemala*, 1825, art. 37; *Constitución de Nicaragua*, 1826, arts. 2 y 3.

La figura de la autoridad departamental tendría varios nombres: gobernador en El Salvador, corregidor en Guatemala, jefe político/prefecto en Nicaragua; en los dos primeros estados, el cargo se ejercía por cuatro años y en el último, por dos años. Para ser jefe político, se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, contar entre 23 y 30 años, tener experiencia administrativa, moralidad y buena conducta e instrucción notoria, con arraigo o vecindad en el departamento de nombramiento (en El Salvador se permitía a los centroamericanos con tres años de vecindad). El cargo ameritaba contar

28. Mientras no existió una normativa de jefaturas políticas, se reconoció la vigencia de la *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, emitida por las Cortes españolas el 23 junio de 1813. El reglamento de jefatura política tuvo larga data en El Salvador (1832-1861) y en Nicaragua (1835-1859); en cambio, en Guatemala fue de corta duración (1832-1839): tras la caída del régimen federal, el gobierno de Rafael Carrera restituyó la figura del corregidor.

29. Durante el siglo XVIII, la alcaldía mayor –y luego Intendencia– de San Salvador se destacó por la producción del añil.

30. El sexto estado tuvo poca duración: tras la derrota de proyecto liberal en 1838, Quezaltenango se integró como otro departamento del Estado de Guatemala.

con un capital de trescientos pesos en Nicaragua, una propiedad valorada en más de 2.500 pesos en El Salvador, y garantizar una fianza de 2.000 mil pesos en Guatemala.

El nombramiento se originaba a propuesta directa del Poder Ejecutivo, y en algunos casos surgido de una terna; solo ejercerían por segunda vez al demostrar un buen servicio público. Los gobernadores, antes de posesionarse, prestarían juramento ante la municipalidad de la cabecera de su departamento, un compromiso que consistía en cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, y por supuesto en ejercer el cargo otorgado. El funcionario residiría en la cabecera departamental, cambiaría a otra población cuando las autoridades superiores del Estado se trasladaran a su cabecera departamental o por otras circunstancias. Según la falta cometida, podrían recibir una multa o ser suspendidos por no cumplir sus funciones.

En ausencia del jefe político, el mando lo ejercería un suplente o el alcalde primero de la cabecera departamental. En Guatemala, se estipuló que la sustitución se realizaría solo en caso de fallecimiento del corregidor. Para ser gobernador suplente, se requerían las mismas cualidades de los propietarios y se tendría el sueldo de estos en caso de depósito, sin perjuicio del que debiera pagarse a los propietarios por causa de enfermedad. Antes de contar con un reglamento, el alcalde primero de la cabecera municipal podía ejercer el cargo de forma interina sin percibir salario. El jefe político no podría ausentarse de su departamento sin licencia expresa del Gobierno, y solo por motivos comprobados obtendría permiso para separarse del cargo durante noventa días cada año; en Guatemala se prohibía ejercer la actividad comercial³¹.

Los jefes políticos tenían un salario diferido: los de Nicaragua recibían entre 400 y 500 pesos; los de El Salvador, entre 600 y 900. También recibían gastos de visitas: entre 20 y 40 pesos en territorio salvadoreño y entre 30 y 70 en el nicaragüense.



Funcionamiento y procedimientos de la oficina departamental

Las diversas reglamentaciones coincidían en que el jefe departamental sería la principal correa de comunicación entre las autoridades superiores y las entidades de orden local. Por ello debía cumplir con las siguientes funciones:

- Publicar, circular y hacer ejecutar en su departamento las leyes y resoluciones de la asamblea, reglamentos, órdenes y acuerdos del Gobierno.

31. *Constitución de la Monarquía española*, 1812, art. 324; *Constitución de El Salvador*, 1824, arts. 64, y 69-70; *Constitución de Guatemala*, 1825, arts. 158-159, (http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas, consulta, septiembre de 2018); *Constitución de Nicaragua*, 1826 (en Jesús DE LA ROCHA, *Recopilación de las leyes, decretos y acuerdos ejecutivos de la República de Nicaragua en Centroamérica*, Managua, Imp. del Gobierno, 1867), art. 149; *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, 23 junio de 1813, arts. 1, 7, 9, 11 y 44 (en *Colección de los decretos y órdenes que ha expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, tomo IV, Cádiz, Imp. Nacional, 1813, pp. 105-126); *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, 18 de diciembre 1822 (en www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion/1823.pdf, consulta 10-11-2018); *Reglamento de jefes políticos, municipalidades y alcaldes de El Salvador*, 4 de setiembre de 1832, arts. 1-4, 6, 9, 23 y 34 (en Isidro MENÉNDEZ, *Recopilación de las leyes del Salvador*, en Centroamérica, tomo I, San Salvador, s.e, 1856, pp. 183-188); *Reglamento para el gobierno interior de los departamentos*, de Nicaragua, 11 de mayo de 1835, arts. 1, 2, 4 y 36-47, (en DE LA ROCHA, *Recopilación de las leyes*, pp. 180-186); *Reglamento del gobierno político de los departamentos de Guatemala*, 2 de octubre de 1839, arta. 5, 17, 29, 31,50 y 54 (en Manuel PINEDA DE MONT, *Recopilación de las leyes de Guatemala*, tomo II, Guatemala, Impresos Industriales, 1979, pp. 504-508).

- Consultar al Gobierno sobre las disposiciones referidas, dudas y dificultades que ofrezcan su ejecución.
- Elaborar y remitir proyectos, propuestas, informes y planes de su territorio a las diversas instancias del Gobierno superior.
- Hacer cumplir las leyes de policía y bandos de buen gobierno locales.
- Informar al Gobierno de los inconvenientes que se opusieran a la ejecución de las leyes, proponiendo los medios adoptables para removerlos.
- Remitir al Gobierno las solicitudes de interés público emitidas por las corporaciones, funcionarios o particulares del departamento.
- Comisionar en su departamento, sin pago, a alguna persona que ejecutara una orden o función específica correspondiente al mando político superior departamental.
- Cubrir un horario de trabajo matutino y vespertino; brindar la atención requerida a los ciudadanos cuidando de despachar los asuntos de forma breve según el interés particular y la exigencia del servicio público. Toda información, orden o documento emanado de su despacho debería llevar su firma y ser registrado por el secretario.
- Custodiar los archivos, ordenando leyes, decretos, instrucciones, protocolos, títulos de propiedad, testamentos, escrituras de compra y venta de bienes raíces, sin olvidar el libro de matrículas de fierros utilizados para marcar el ganado.

56

Cada gobernador, jefe político o prefecto tendría un secretario nombrado por el Ejecutivo a propuesta de una terna, o en otros casos nombrado por él mismo. Para acceder al cargo se requería ser ciudadano, mayor de 18 años, con instrucción y moral pública, además ser adepto al sistema político. Los escribanos también recibirían un salario según las condiciones de los ingresos del departamento donde obtuvieren el nombramiento. Las faltas de éstos en el ejercicio de sus funciones podrían ser penadas por el jefe departamental, que debía enviar el informe correspondiente al Gobierno. Una de las obligaciones de la autoridad departamental sería visitar los pueblos por lo menos una vez en el año, sin gravarlos y dirigiendo su atención al orden y buen funcionamiento del gobierno territorial³².

La relación con el Poder Ejecutivo

Las instrucciones de 1813 y 1822 y las propias de cada Estado centroamericano durante la década de 1830 establecerían diversos mecanismos de vinculación entre el

32. *Real Ordenanza de intendentes e instrucciones de intendentes de ejército y provincia en el Reino de Nueva España*, ed. de Zamora, UDG-COLMICH-COLSON, 2008, arts. 20 y, 25-27; *Constitución de El Salvador*, 1824, art. 69; *Constitución de Guatemala*, 1825, art. 160; *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, 23 de junio de 1813, arts. 4,16 y 17; *Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano*, 18 de diciembre de 1822, arts. 45-48; *Reglamento para jefes políticos, municipalidades y alcaldes de El Salvador*, 4 de septiembre de 1932, arts. 2, 5-6, 9, 11, 42-43 y 50; *Reglamento para el gobierno interior de los departamentos de Nicaragua*, 11 de mayo de 1835, arts. 13, 22, 28 y 33; *Reglamento del gobierno político de los departamentos de Guatemala*, 2 de octubre de 1839, arts. 5, 17, 29, 31, 50 y 54; *Reglamento de las municipalidades del estado de Guatemala*, 28 de septiembre de 1936, arts. 6-9 (en PINEDA DE MONT, *Recopilación de las leyes de Guatemala*, tomo II, pp. 492-503).

gobernador departamental y el jefe de Estado. Les correspondía la supervisión y coordinación en los ramos de hacienda, seguridad, salubridad, educación, gestión local y en la relación Iglesia-Estado. Su deber fundamental consistía en cumplir con su cargo e informar sobre cada una de las actividades ocurridas en su territorio. Para una buena gobernación, tendría también que efectuar dos acciones importantes: una de penalización, es decir, la facultad para corregir y/o sancionar por sí mismo cualquier abuso de las autoridades bajo su mando, y otra, proponer reformas legales ante el órgano legislativo.

Los gobernadores, prefectos o jefes políticos serían los únicos órganos de comunicación entre el Ejecutivo y las municipalidades, mas no se mezclarían en lo judicial ni en lo económico y administrativo de los concejos municipales, a no ser en los casos asignados por la ley. El titular en mención presidiría la municipalidad de la cabecera departamental o de la población en que se hallase, debiendo concurrir a sus sesiones durante su permanencia en la población. De igual forma, velaría por el cumplimiento del calendario de reuniones de los ediles. Le correspondía además el papel de mediador en las discusiones; en caso de empate ante una decisión –y solamente en esa circunstancia–, el jefe político tenía la potestad de votar.

Otras funciones de control municipal serían las siguientes: verificaría la existencia de libros de acuerdos, la elaboración correcta de las actas, el ordenamiento del archivo de leyes del Gobierno y del libro copiador de correspondencia municipal. Atendería a las personas agraviadas por algún procedimiento o acuerdo municipal; tras escuchar al perjudicado y al órgano ciudadano, la jefatura debía emitir una decisión sobre la controversia. También le correspondía suspender y/o multar a los ediles cuando no cumplieran con sus deberes asignados.

En los actos cívicos oficiales y festividades de carácter religioso, el jefe político estaba involucrado, y cuando no asistieran las autoridades supremas, él presidiría. Debía procurar que los aniversarios de la Independencia se realizaran en la cabecera como en todos los pueblos³³.

Desde la era napoleónica y las Cortes de Cádiz –y al parecer durante el siglo XIX– el jefe político mantuvo su papel centralizador sobre los poderes locales, sin olvidar que era el único enlace entre los territorios y el Poder Ejecutivo. Según Brian Chapman, la función de los prefectos franceses era administrativa, política y de intermediación social. Debía gozar del máximo prestigio local y de una autoridad personal, definida por el mismo Napoleón como la de un “*empereur au petit pied*”³⁴.

33. *Real ordenanza de intendentes*, 2008, arts. 11, 28, 31-34, 39, 43, 53, 55, 120; *Constitución de la Monarquía española*, 1812, arts. 172 y 324; *Instrucciones para el gobierno político económico de las provincias*, 23 de junio de 1813, art. 20. Los documentos en mención indican que son los representantes del Gobierno y ejercen las facultades otorgadas por el monarca español.

34. *Los Prefectos y la Francia Provincial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959, pp. 44-45; Romana FALCÓN, “La desaparición de los jefes políticos en Coahuila. Una paradoja porfirista”, *Historia Mexicana*, 147 (1988), pp. 429-430. La última autora expresa las mismas ideas para el prefecto mexicano de finales del siglo XIX.



Subdelegados de la Hacienda Pública

En los tres países, El Salvador, Nicaragua y Guatemala, el Gobierno superior designó a los jefes departamentales como subdelegados de Hacienda Pública, en el proceso de distribución, recaudación y administración de los impuestos. El Ministerio de Hacienda Pública y las leyes respectivas determinarían el grado de intervención de la entidad departamental.

En el ámbito municipal, la jefatura velaría por el cobro puntual de los impuestos y exigiría información semestral y anual de la recaudación con detalle de los ramos de propios y arbitrios, los gastos y las deudas pendientes. El documento sería enviado al tribunal o contaduría de propios y arbitrios de su respectivo departamento, a quien por ley correspondía su revisión y glosa.

Vigilaría, según la legislación, el cumplimiento de los pesos y medidas; el precio de los productos en las ventas al por menor; la libertad, tanto de parte del comprador como del vendedor, principalmente en los tiempos de escasez de víveres, y la circulación libre de la moneda reconocida en la República. Además, debía perseguir a los falsificadores de moneda.

Desde este punto, la jefatura también se vinculó al Poder Legislativo cuando se le permitió proponer nuevos impuestos municipales para la reparación o construcción de obras públicas: edificios, puentes, caminos, acueductos o calles. En nombre del Gobierno podía solicitar préstamos y designar cuotas entre los vecinos, y en caso de urgencias estaba autorizado para utilizar fondos extraordinarios. Para ello se determinó el siguiente procedimiento: la solicitud, escrita, justificaría la necesidad del gasto o la obra a realizar e iría acompañada de un certero informe; tales documentos llevarían la firma de respaldo del Ejecutivo para ser presentados ante el órgano legislativo³⁵. Cuando se reinstalaron los corregidores en Guatemala, se les concedió la facultad de crear una contribución, la cual pasaría al fondo de comunidad en los pueblos indígenas y se destinaría a la compra de herramientas para la agricultura.

El historiador colombiano Juan Carlos Vélez Rendón, en un estudio sobre Antioquia, expuso la situación de conflictividad que generó el asunto fiscal entre las élites y la jefatura política. En Centroamérica existe evidencia de la negación de los estados para enviar la recaudación al Gobierno federal. Hubo estados como Costa Rica que se negaron al envío de impuestos federales aplicados a la producción del tabaco; en Nicaragua, el Oriente encabezado por la ciudad de Granada y el Occidente, por la de León, antigua capital de la provincia, se tomaron los impuestos para financiar sus propios conflictos³⁶. Al parecer, las jefaturas políticas respaldaron las decisiones de las elites.

35. *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, 23 de junio de 1813, arts. 13 y 25; *Reglamento para jefes políticos, municipalidades y alcaldes de El Salvador*, 4 de septiembre de 1832, arts. 17, 38-39 y 47-48; *Reglamento para el gobierno interior de los departamentos de Nicaragua*, 11 de mayo de 1835, arts. 7, 26 y 32; “*Reglamento del gobierno político de los departamentos*”, 2 de octubre de 1839, arts. 24, 30 y 39.

36. Pablo A. RODRÍGUEZ SOLANO, “Cambio y continuidad, La Hacienda Pública como factor de construcción estatal, Costa Rica, 1812-1859”, tesis de doctorado, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2013, pp. 207-209; Xiomara AVENDAÑO ROJAS, *Centroamérica entre lo antiguo y lo moderno. Institucionalidad, ciudadanía y representación política, 1810-1838*, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I, 2009, pp. 68-71.

Seguridad y orden público

Los jefes políticos debían conservar el orden público, la seguridad de las personas y los bienes de los habitantes del departamento bajo su cargo. Solamente en el reglamento español de 1813 y en el emitido por el imperio mexicano en 1822 se indica que también velarían por la libertad. Durante las primeras décadas republicanas, las jefaturas políticas se vincularon con el Ministerio de Gobernación o el Ministerio de Guerra y Marina.

Las tareas de policía serían prioritarias. Por ello, el gobernador departamental perseguiría a delincuentes *in fraganti*, sin excepción de fuero, y los colocaría en la cárcel. Según el procedimiento, a las veinticuatro horas los entregaría a la autoridad judicial con el expediente instruido correspondiente; con el mismo procedimiento actuaría al arrestar a los participantes en una conspiración política.

Para velar por la tranquilidad y el orden público, la jefatura debía publicar los bandos de policía y buen gobierno, así como vigilar las vías de comunicación, mesones y posadas, actividad compartida con las rondas obligatorias de los alcaldes y regidores. Una de las medidas a tomar era la formación de nuevos asentamientos, cuyos habitantes debían demostrar ser vecinos honrados y dedicados a alguna actividad productiva. La cárcel bajo responsabilidad municipal sería supervisada en su funcionamiento y tratamiento a la población privada de libertad según lo establecido por la ley. Conocería en los agravios de pobladores por las medidas de policía emitidas por las municipalidades de su departamento, que deberían ser evacuadas en el término de ocho días según los términos establecidos para tales asuntos.

En cuanto a la fuerza armada, el jefe político tenía la facultad para pedir auxilio, a los comandantes o jefes militares y demás autoridades en caso de ataques armados. Participaría en el alistamiento de la fuerza militar departamental, de acuerdo a leyes, órdenes e instrucciones del Gobierno, y además apoyaría la organización y entrenamiento de milicias en pueblos, villas y ciudades. Por regla general, el mando político estaría separado del militar, pero en circunstancias extraordinarias para conservar o restablecer el orden público, el Gobierno podría reunirlos, por un período de tiempo determinado, en el jefe político.

Otra actividad de seguridad era el control de la movilidad de las personas. Para ella otorgaría pasaportes para el libre tránsito de sus coterráneos; además, las jefaturas departamentales visarían, sin costo alguno, los pasaportes presentados por los transeúntes que circularan entre los estados de la región centroamericana. Los documentos en mención serían firmados, sellados y registrados por el secretario de la oficina departamental³⁷.

La relevancia de esta figura departamental en su ejercicio administrativo en asuntos de seguridad y policía lo sitúa en un punto que Víctor Peralta señala como medular: la relación clientelar entre los gobernantes peruanos y las jefaturas políticas entre 1829 y 1836. En Centroamérica, no existe un estudio sobre el tema. H. Ingersoll,

37. *Real ordenanza de intendentes*, arts. 59-74; *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, 23 de junio de 1813, arts. 1, 5, 27, 28 y 30; *Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano*, 18 de diciembre de 1822, arts. 45-48 y 54; *Reglamento para jefes políticos, municipalidades y alcaldes de El Salvador*, 4 de septiembre de 1832, arts. 10, 21, 27, 36 y 49; *Reglamento para el gobierno interior de los departamentos de Nicaragua*, 11 de mayo de 1835, arts. 5, 14-15, 20-22, 26-27 y 30; *Reglamento del gobierno de los departamentos de Guatemala*, 1839, arts. 10, 14, 26-27, 29 y 34-35.



indica que a partir de 1841 Rafael Carrera nombró como jefes políticos a algunos de sus jefes militares, quienes le acompañaron en la insurrección del oriente guatemalteco; y un reciente trabajo de Edwin A. Alfaro Rivas sobre las redes sociales de Gerardo Barrios en El Salvador señala una relación estrecha con los jefes políticos, que a su vez eran jefes militares³⁸.

La vigencia del Patronato Real

La Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo número 12, el Plan de Iguala de 1821 en su artículo número 1 y las Bases Constitucionales de 1823 en el artículo 4 definieron que acogían a la religión católica, apostólica, romana, con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra. En la Constitución Federal de 1824 quedó consignado de la misma forma en el artículo 11, y así lo retomaron las cartas magnas de El Salvador (art. 5), Guatemala (art. 45) y Nicaragua (art. 46). El tema en cuestión causó controversia entre los mandatarios de los estados y la Federación, y finalmente, el 11 de julio de 1831, un decreto estableció que al Presidente de la República Federal correspondía el ejercicio del Patronato –función antes ejercida por los monarcas españoles– y los jefes de Estado ejercerían el Vice-patronato³⁹. Éste último había sido ejercido, primero por los gobernadores de provincia; luego, con la reforma borbónica, por los intendentes, y durante la experiencia gaditana, en las *Instrucciones* de 1813, se delegó a los jefes políticos.

60

Del marco legal antes mencionado se derivan las funciones del Patronato en los reglamentos para el gobierno departamental. Los párrocos debían llevar el registro de los nacidos, casados y muertos y enviar las estadísticas, tres veces al año, a la jefatura departamental, mientras que al Gobierno central le tocaba remitir un informe anual de la población. El gobierno departamental velaría por la custodia de los registros estadísticos parroquiales y municipales.

El jefe político inspeccionaría los centros de beneficencia, casas de reclusión o corrección bajo custodia de las órdenes religiosas, ya fuesen financiados por la Hacienda Pública o por fondos municipales. También observaría el cumplimiento de los reglamentos y propondría a su criterio las mejoras necesarias. De igual manera, junto al párroco procuraría el reparo de las iglesias, casas parroquiales y la construcción de cementerios.

El gobierno departamental promovería las escuelas de primeras letras bajo el sistema Lancaster en todas las poblaciones, revisaría el cumplimiento de las normativas y haría propuestas de nuevos arbitrios para un mejor funcionamiento. Estos centros de enseñanza se encontraban bajo el patrocinio del gobierno local y la parroquia. La

38. H. INGERSOLL, “The war of the mountain, a study of reactionary peasant insurgency in Guatemala, 1837-1873”, tesis de doctorado, Saint Louis, Washington University, 1972, pp. 264-2,724; Edwin A. ALFARO RIVAS, “El poder político a mediados delo siglo XIX: las redes sociales de Francisco Dueñas y Gerardo Barrios, 1854-1865”, en Carlo G. LÓPEZ (comp.), *Poder, sociabilidades y economía: Santa Tecla y Quezaltepeque, 1855-1930*, San Salvador, Editorial Universitaria, 2018, pp. 15-49.

39. Xiomara AVENDAÑO ROJAS, “La protección estatal a la iglesia católica en Centroamérica durante el siglo XIX: entre el patronato y el concordato”, *Boletín AFEHC*, 52, (enero-marzo 2012), (http://afehc.historia.centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=3030, última consulta en 30-1-2019).

jefatura, junto al párroco, un facultativo de medicina, delegados de la municipalidad y algunos vecinos integrarían la Junta de Sanidad⁴⁰.

Las reformas parciales posteriores de los reglamentos para jefes políticos y municipalidades no eliminaron la participación de los párrocos en el gobierno local y departamental. La firma de los concordatos entre el Vaticano y los gobiernos, de Guatemala en 1852 y Nicaragua y El Salvador entre 1861 y 1862, mantuvo la antigua relación Iglesia-Estado. A finales de siglo, las reformas liberales serían las que, desde la parte normativa, plantearan los primeros intentos para establecer un Estado laico.

Fomento y salubridad

En este apartado se puede notar la participación de la sociedad corporativa decimonónica, puesto que municipios, vecinos, pueblos indígenas, juntas o tertulias patrióticas participarían en el fomento de actividades económicas y obras públicas. Una prioridad para la jefatura sería promover la construcción y/o reparación de casas municipales, edificios públicos, edificaciones para hospitales o beneficencia, y exigir a las municipalidades el apoyo en las obras departamentales. También debía hacer cumplir las leyes e instrucciones sobre la apertura o mantenimiento de las vías de comunicación. De igual manera, procuraría la concurrencia de los vecinos en la reparación de caminos, puentes y obras públicas de provecho común.

El jefe político estaría a cargo del fomento de la agricultura, la industria, los oficios mecánicos, las artes y el comercio. Para ello debía establecer tertulias patrióticas o asociaciones específicas para cada actividad que necesitase ser construida e informar a la población de esas instituciones y sus actividades, así como procurar herramientas a los indígenas para sus actividades agrícolas y propiciar la mejora de sus viviendas.

Las medidas para el control de la mano de obra tenían un lugar importante. En el departamento asignado se debía perseguir a los ociosos, vagos y ebrios para que participaran en labores agrícolas o se ocupasen de oficios propios. Se cuidaría que los trabajadores recibieran salarios y jornales con puntualidad, y para ello se llevaría un libro de registros en que se asentarían dichas órdenes, cuya partida sería firmada por la persona que la solicitara, la cual se obligaría previamente bajo su responsabilidad a satisfacer los jornales y dar buen tratamiento a los trabajadores.

En cuanto a la salubridad, se destacan medidas que ponen de manifiesto la importancia del agua, los alimentos y el aseo en los pueblos, villas o ciudades. Para lograr el cometido, se estableció que el órgano departamental vigilaría a la Junta de Sanidad en la aplicación de las medidas preventivas y curativas para enfrentar pestes o epidemias. Se destaca como prioridad la desecación de pantanos o charcas en lugares circundantes a los poblados. La jefatura también estaría a cargo de conservar y distribuir las vacunas y solicitaría al Ejecutivo recursos necesarios para enfrentar las epidemias.

40. *Constitución de El Salvador*, 1824, art. 5; *Constitución de Guatemala*, 1825, art. 45; *Constitución de Nicaragua*, 1826, art. 46; *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, 23 de junio de 1813, arts. 1, 12-15, 19-22, 31 y 34; *Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano*, 18 de diciembre de 1822, arts. 90-98; *Reglamento para jefes políticos, municipalidades y alcaldes de El Salvador*, 4 de septiembre de 1832, arts. 13-20, 29-30, 32-33 y 37; *Reglamento para el gobierno interior de los departamentos de Nicaragua*, 11 de mayo de 1835, arts. 10-11, 16-18, 25, 28-30 y 35; *Reglamento para el gobierno político de los departamentos de Guatemala*, 2 de octubre de 1839, arts. 13-18-32 y 37.



El aseo y el ornato de las poblaciones también formaría parte de las medidas sanitarias: ediles y jefatura tomarían acciones para empedrar las calles y mantener los solares cercados y limpios. Una obligación esencial para el municipio era proporcionar agua saludable y productos alimenticios sanos a los habitantes⁴¹.

En situaciones de falta de alimentos provocadas por la falta de lluvias o la llegada de plagas a la agricultura, es decir, en situaciones de emergencia, el órgano departamental y las municipalidades tomarían medidas y acciones, sin dañar el derecho de propiedad y libertad de comercio.

La formación de estadísticas sobre la actividad productiva cobraría importancia en el siglo XIX. Reunidos los informes municipales, el jefe político debía elaborar un informe estadístico anual y remitirlas al Ejecutivo.

El aspecto antes tratado se conoce en estudios municipales, pero no desde la perspectiva departamental. Álvaro Grompone Velásquez estudia en su tesis de maestría el departamento de Junín, en la sierra central peruana: el abordaje del autor entrelaza lo administrativo, lo político y lo social. El mismo enfoque lo realiza Romana Falcón para estudiar el jefe político en el Estado de México, pero a finales del siglo XIX⁴².

La relación con el Poder Judicial

La Constitución gaditana garantizaba que ni las Cortes ni el Rey podían ejercer ningún tipo de función judicial: la máxima autoridad sobre el tema la tendría un Tribunal de Justicia, aunque el ejercicio judicial también fue compartido en el territorio, misma situación reconocida por la legislación de Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante la década de 1830. Según la delimitación político-administrativa, en cada cabecera de partido (subdelegación) habría un juez de letras, pero se concedía al alcalde primero de cada población la facultad de conciliador en demandas verbales de asuntos civiles o por injurias, para lo que escogería del vecindario a dos hombres buenos, uno por cada parte, y después de escuchadas las demandas en conjunto con los dos vecinos convocados, tomaría una decisión.

La jefatura política, para formar un proceso judicial –otorgado desde la Constitución gaditana y la instrucción de 1813– debía asesorarse de un letrado de conocida instrucción y probidad, y concluida la diligencia la remitiría al Supremo Tribunal de Justicia, cesando desde este punto en toda diligencia ulterior.

Las normativas estatales otorgarían al gobierno departamental la vigilancia o corrección sobre otros funcionarios. Debía informar al Gobierno superior de las omisiones o faltas incurridas por las autoridades judiciales. A otros empleados que no cumplieren con las funciones establecidas por la ley o por tener una actitud negligente ante sus deberes, les podría imponer algunas medidas: multas menores a los 100 pesos, arrestos hasta por 30 días, servicio en obras públicas y hasta confiscación de bienes.

41. *Real de intendentes*, art. 15; *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, 23 de junio de 1813, art. 23; *Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano*, 18 de diciembre de 1822, arts. 45-48 y 54; *Reglamento para jefes políticos, municipalidades y alcaldes de El Salvador*, 4 de septiembre de 1832, arts. 16, 26 y 31; *Reglamento para el gobierno interior de los departamentos de Nicaragua*, 11 de mayo de 1835, art. 19; *Reglamento del gobierno político de los departamentos de Guatemala*, 1839, arts. 11, 12, 21-23 y 29.

42. GROMPONE, “Ni anarquía ni pasividad”, 2016; FALCÓN, *El jefe político*.

La multa la decidía el jefe, pero las ejecutaban dos instancias: el juez competente del lugar la procesaría sin formalidad alguna de juicio y las oficinas hacendarias la recaudaría. En ningún caso se dispensaría la multa impuesta, y esto solo lo podría hacer el Supremo Gobierno, ante quien el multado haría el reclamo correspondiente, dentro de las dos semanas siguientes de haber sido informado.

Los jefes políticos ejercerían, en cuanto a derecho de familia, la facultad de habilitar en la administración de bienes, en los casos y forma que previene la ley, a los hijos de familias mayores de edad. También le correspondía suplir el consentimiento de los padres para el matrimonio de los hijos.

Con la restitución del corregidor en Guatemala en 1839, se amplió la intromisión de este funcionario en la Justicia. Tal medida se aplicaría en algunos departamentos, a juicio del Gobierno y de acuerdo con la Corte Superior de Justicia. En estos casos, los corregidores ejercerían las funciones de jueces de primera instancia, y en tal concepto procederían conforme a la ley reglamentaria de la administración de justicia, reconociendo la inmediata independencia de la corte y procediendo con dictamen de letrado el que no lo fuere, o actuando separadamente, con escribano o testigos en las causas de justicia. El gobernador otorgaría o negaría la sanción dentro de cuarenta y ocho horas contadas desde que hubiese recibido las resoluciones, y si no había ninguna apelación contra ellas, quedarían sancionadas. El gobernador guatemalteco percibiría el uno por ciento de todas las contribuciones municipales y estatales recaudadas y tendría la sexta parte del valor de las multas percibidas por infracción de los reglamentos o bandos municipales⁴³.

La relación entre el Poder Judicial y la jefatura departamental es una deuda de la historiografía latinoamericana. Para el istmo, Guatemala se presenta como un estudio de caso, puesto que el regreso al corregidor solamente sucedió en ese Estado.



Eslabón dentro del sistema representativo

Desde las Cortes de Cádiz, los reglamentos electorales y de administración política departamental y local establecieron determinadas funciones para la jefatura política. A su vez, la vincularon de manera directa con el andamiaje del nuevo sistema representativo. Por ley o decreto, las elecciones para elegir diputados, senadores, jefes de estados o municipales serían convocadas por la jefatura política, que en coordinación con la instancia ciudadana velaría por la organización y ejecución de la actividad electoral.

En cuanto a las elecciones de autoridades superiores, la jefatura convocaría y presidiría la organización de las juntas distritales y las departamentales, e informaría al gobierno de los resultados y de las interpelaciones hechas por ciudadanos, funcionarios o municipales del departamento. También sería el conducto para trasladar al legislativo los recursos de nulidad interpuestos dentro de los diez días posteriores a la publicación

43. *Constitución de la Monarquía española*, 1812, arts. 243, 261, 273, 282 y 284; *Constitución de El Salvador*, 1824, arts. 56-60; *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, 23 de junio de 1813, arts. 20 y 29; *Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano*, 18 de diciembre de 1822, arts. 50-51; *Reglamento para jefes políticos, municipalidades y alcaldes de El Salvador*, 4 de septiembre de 1832, arts. 28, 33, 34, 35 y 56-60; *Reglamento para el gobierno interior de los departamentos de Nicaragua*, 11 de mayo de 1835, art. 24; *Reglamento del gobierno político de los departamentos de Guatemala*, 1839, arts. 33, 37 y 50-56.

de los resultados electorales. En el caso de las autoridades de la federación centroamericana, la información sería remitida al jefe del Estado y éste la enviaría al legislativo federal.

Al gobernador o prefecto le correspondía confirmar las elecciones municipales, conocer los recursos en contra hecha por los ciudadanos o dilucidar dudas interpuestas dentro de los ocho días posteriores a la elección. Para dictaminar sobre el tema tendría el apoyo de dos *hombres buenos*, vecinos notables de la localidad. Atendería las renunciaciones de ediles y las admitiría después de comprobar que estaban fundadas en causas legales⁴⁴.

Reflexiones finales

El constitucionalismo decimonónico centroamericano, en el nivel del gobierno territorial, se construyó a partir de dos fuentes evidentes: la española y la francesa. La estructura del corregidor hispánico de Antiguo Régimen se utilizó en una asombrosa reformulación con los principios teóricos liberales y el esquema administrativo francés. Corresponde a la Carta Magna gaditana y la *Instrucción* de 1813 ser la base sobre la cual los estados de Guatemala, El Salvador y Nicaragua establecieron su división política territorial en departamentos.

Es interesante observar que, entre el siglo XVI y el siglo XVIII, la figura del corregidor o alcalde mayor acumuló poco a poco mayores funciones de orden estatal, en consonancia con las cuatro causas del gobierno monárquico: hacienda, justicia, policía y regimiento.

A partir de la adopción del constitucionalismo, la carta gaditana de 1812, la constitución federal de 1824 y las constituciones estatales de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, la división de poderes estuvo inserta en las funciones del jefe político o gobernador departamental. No se observan rupturas, más bien continuidades. En su relación directa con el poder ejecutivo encontramos:

- Un entramado de funciones políticas y administrativas desde el Gobierno, central que lo coloca como el agente directo del poder ejecutivo. Además, es la correa de transmisión entre ciudadanos y el poder local, a veces apretando para dar cumplimiento a las órdenes recibidas, a veces negociando para mantener la tranquilidad del vecindario.

- Los nuevos estados no desecharon la relación Iglesia-Estado, establecida con el Patronato Real. En este caso, el jefe departamental continuó con la supervisión y control del clero en su territorio. Era una relación necesaria, puesto que los religiosos tenían bajo su control actividades como la salubridad, la atención hospitalaria, los orfanatos, la instrucción y la educación universitaria.

44. *Instrucción para el gobierno político económico de las provincias*, 23 de junio de 1813, arts. 1, 6, 12-15, 23, 32 y 34; *Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano*, 18 de diciembre de 1822, arts. 90-98; *Reglamento electoral de la república de Centroamérica*, arts. 3, 5, 24, 35 y 41; *Reglamento Electoral de la Federación del Centro de América*, 31 de marzo de 1826 (ARCHIVO HISTÓRICO DE QUEZALTENANGO, Caja 1826); *Reglamento para jefes políticos, municipalidades y alcaldes de El Salvador*, 4 de septiembre de 1832, arts. 20, 23-24, 29-30, 37, 40-41 y 46; *Reglamento para el gobierno interior de los departamentos de Nicaragua*, 11 de mayo de 1835, arts. 10-12 y 28-31; *Reglamento del gobierno político de los departamentos de Guatemala*, 2 de octubre de 1839, arts. 14-16.

-Seguridad y orden público fueron esenciales en la agenda de las jefaturas, pero los primeros conflictos, en 1826-1829 y 1837-1838, llevaron a juntar a esta figura con el mando militar.

-Sus funciones administrativas le otorgaron la facultad de proponer o modificar reglamentos o leyes de las diversas acciones bajo su mandato, ante el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Este proceso político-administrativo evidencia una vinculación entre gobernantes y jefaturas departamentales, por lo que es necesaria una exhaustiva investigación para conocer lealtades políticas y redes sociales, entramados articulados durante el ejercicio institucional en la primera mitad del siglo XIX.

La relación con el poder judicial no puede calificarse como excepcional, sino como un accionar constante, cuando se tenía bajo supervisión a los jueces de paz, o se ejercían sus funciones cuando faltaba este funcionario en el juzgado de la localidad. No es extraño entonces que en Guatemala, al reconstituirse la figura del corregidor, se le adjudicaran las antiguas funciones judiciales, no contempladas en las jefaturas salvadoreña y nicaragüense.

La intromisión de esta figura departamental en el ámbito de la justicia coloca a las garantías individuales en una situación crítica, puesto que, como es de suponer, los intereses de las elites locales incidirían en el accionar de un gobernador, y al parecer no privaría el derecho de protección que el Estado debía otorgar al ciudadano.

En las primeras décadas de construcción del Estado liberal (1812-1840), el gobernador o jefe político adquirió una facultad relevante en la construcción del sistema representativo, el control del proceso electoral indirecto. Esta actividad lo coloca como intermediario entre los ciudadanos y el poder legislativo, órgano que recibía los resultados electorales y decidía en su seno la elección de un miembro de cualquiera de los poderes: ejecutivo, legislativo o un miembro de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, las jefaturas políticas sí podían intervenir de forma directa en las elecciones locales, puesto que debían resolver los reclamos o solicitudes de nulidad presentadas por los grupos afectados. En este caso, no solamente controlaban el funcionamiento de la gestión local, sino también su composición. La adscripción o vinculación de este individuo con una de las facciones políticas sería entonces un mecanismo de vital importancia en la práctica política decimonónica.

En una investigación sobre El Salvador, Carlos Gregorio López Bernal expone que para mediados del siglo XIX, los prefectos fueron agentes de control y sometimiento del poder local:

Esto fue un proceso complicado; los gobernadores ordenaban, conminaban, y llegado el caso, castigaban a los munícipes renitentes. Pero a menudo la resistencia de los pueblos y sus gobiernos los obligaban a hacer concesiones y dar marcha atrás en sus pretensiones. Vale decir que la labor de los gobernadores era más efectiva y expedita cuando ejercían a la vez la comandancia departamental, algo que la constitución prohibía, pero muchas veces se hizo⁴⁵.

La situación salvadoreña no es ajena a la nicaragüense: en 1873, Pablo Lévy, funcionario norteamericano, elaboró una síntesis sobre el gobierno interior y destacó que,

45. "Poder central y poder local en la construcción del Estado en El Salvador, 1840-1890", tesis de doctorado, Universidad de Costa Rica, 2008, p. 110.



los prefectos, en la cabecera del departamento, son los presidentes natos de la municipalidad y de las comisiones que dependen de ella; es verdad que solo tienen voto consultivo, pero, en caso de empate, lo tienen decisivo. Son también subdelegados de Hacienda para toda la jurisdicción. Tiene bajo sus órdenes a los jefes de cantón, los jueces de agricultura de la mesta, y al gobernador de policía con sus agentes. Aunque el comandante militar y los magistrados sean legalmente independientes de él, es fácil notar que, en la práctica, la influencia del prefecto no deja de extenderse hasta ellos. En fin, el prefecto sólo puede ser acusado ante el Senado: se ve, pues, que, virtualmente, es un pequeño Presidente de su departamento⁴⁶.

Juan Pro observa que en la España de la década de 1830, la división en departamentos fue la apropiación del modelo francés pero de forma diferente: “al parecer es una instrumentalización al servicio de un proyecto político, proyecto que en el caso de España no era una ruptura revolucionaria con el pasado, sino simplemente el de una mejora en la eficacia del control que el poder central ejercía sobre el territorio”⁴⁷. Creo que el caso centroamericano se acerca a esta perspectiva.

Llama la atención que el jefe político sobreviviera hasta el siglo XX: en México se elimina a partir de la Constitución de 1917, en España y Nicaragua desaparecen en la década de 1970. Para estudiar estas entidades territoriales, se necesita de un cambio metodológico, pues la figura del gobernador o prefecto presenta una interrelación ineludible entre lo político y lo administrativo.

La adopción del principio liberal de la división de poderes, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, necesitó de la jefatura departamental durante el proceso de formación estatal. Esta instancia, al parecer, logró interrelacionar la construcción de las *entidades nacionales* con las instituciones locales, al mismo tiempo que fue un instrumento negociador o represor ante el accionar de los grupos o facciones políticas. La figura entonces presenta una dicotomía: es un pilar en el proceso de construcción del Estado liberal, pero sus intereses y vinculaciones con determinada facción o grupo, tienden a limitar la protección de las garantías individuales de los ciudadanos en el departamento a su cargo.

46. *Notas geográficas y económicas sobre la república de Nicaragua*, Managua, Fondo de Promoción Cultural del Banco de América, 1976, p. 284.

47. “El modelo francés en la construcción del estado español: el momento moderado”, *Revista de estudios políticos*, 175 (2017), pp. 299-329 (<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.175.10>).