

Yovana Celaya Nández  
(coordinadora)

# El poder político municipal

Institución, proyectos, estrategias  
y actores sociales



Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto  
para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales.

Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos  
o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana  
para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será  
responsable por las acciones legales que genere e indemnizará  
a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja  
conforme a la legislación aplicable.

**EL PODER POLÍTICO MUNICIPAL**  
Institución, proyectos, estrategias y actores sociales

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Martín Gerardo Aguilar Sánchez

RECTOR

Arturo Aguilar Ye

SECRETARIO ACADÉMICO

Lizbeth Margarita Viveros Cancino

SECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Jaqueline del Carmen Jongitud Zamora

SECRETARIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Agustín del Moral Tejeda

DIRECTOR EDITORIAL

# EL PODER POLÍTICO MUNICIPAL

Institución, proyectos, estrategias y actores sociales

Coordinadora  
YOVANA CELAYA NÁNDEZ



Universidad Veracruzana  
Dirección Editorial

Diseño de colección: Aída Pozos Villanueva

|                     |  |
|---------------------|--|
| Clasificación LC:   | JS2105 P62 2025  |
| Clasif. Dewey:      | 320.850972   |
| Título:             | El poder político municipal : institución, proyectos, estrategias y actores sociales / coordinadora, Yovana Celaya Nández.   |
| Edición:            | Primera edición.   |
| Pie de imprenta:    | Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2025.   |
| Descripción física: | 396 páginas : ilustraciones (algunas en color), gráficas (algunas en color), mapas (algunos en color) ; 23 cm.   |
| Serie:              | (Colección Biblioteca)   |
| Nota:               | Incluye notas bibliográficas.  |
| ISBN:               | 9789689735458  |
| Materias:           | Administración municipal--México--Historia.<br>Administración municipal--América Latina--Historia.<br>Municipios--México--Historia.<br>Municipios--América Latina--Historia.<br>México--Política y gobierno--Historia.<br>América Latina--Política y gobierno--Historia. |
| Autor relacionado:  | Celaya Nández, Yovana.   |

DGBUV 2026/02

Primera edición, 19 de diciembre de 2025

D.R. © Universidad Veracruzana  
Dirección Editorial  
Nogueira núm. 7, Centro, CP 91000  
Xalapa, Veracruz, México  
Tel/fax: (228) 818 59 80; 818 13 88  
direccioneditorial@uv.mx  
<https://www.uv.mx/editorial>

ISBN: 978-968-9735-45-8

DOI: 10.25009/uv.9735458

Este libro fue editado bajo un proceso certificado por la Norma ISO 9001:2015

# INTRODUCCIÓN

YOVANA CELAYA NÁNDEZ<sup>1</sup>

EN EL ESTUDIO DE LAS FORMAS DE GOBIERNO, el municipio constituye un referente obligado por su amplia presencia en la territorialidad americana. Desde su diseño hispano y su convergencia con la estructura de gobierno de los indios mesoamericanos denominada altepetl,<sup>2</sup> el gobierno municipal ha dado amplias muestras de continuidad y de adaptación a los cambios revolucionarios y constitucionales del siglo XIX y XX. Este proceso de continuidad en un modelo de gobierno ha permitido que, historiográficamente, su estudio también explore los cambios institucionales, las funciones de gobierno, sus agentes de gobernabilidad: regidores y alcaldes, la definición y la construcción de jurisdicción de gobierno, las élites articuladas en torno a los municipios y, por supuesto, el desarrollo de procesos económicos que tomen como punto de partida la jurisdicción municipal.<sup>3</sup> No se pretende señalar que el estu-

---

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

2 En este tema, sin duda un autor obligado es Bernardo García Martínez. Algunos de sus trabajos que discuten el tema son: *Los pueblos de la sierra: el poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, México: El Colegio de México, 1987, reimpresión de 2005; “Señoríos, pueblos y municipios. Memoria general del proyecto”, Oscar Mazín, Ana Díaz Serrano, José Javier Ruíz Ibañez (eds.), *Permanencias y hue-llas. Comprender un mundo global en la identificación del patrimonio novohispano*, Murcia, España: Universidad de Murcia, 2012, pp. 67-97.

3 Al respecto, algunas referencias pueden ser: Antonio Annino, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821”, Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX, de la formación del espacio político nacional*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 176-226; Francois Xavier Guerra y Mónica Quijada (eds.), *Imaginar la nación*, Hamburgo: Lit Verlag, 1994; Silke Hensel, *El desarrollo del federalismo en México. La élite política de Oaxaca entre ciudad, región y estado nacional, 1786-1835*, México: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/El Colegio de Michoacán, A. C./El Colegio de San Luis, A. C., 2012; Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, 1993; Beatriz Rojas, *El “Municipio Libre”. Una utopía perdida en el pasado. Los pueblos*

dio del gobierno municipal explica todo, pero sí interesa destacar que la escala local ha presentado trayectorias que permiten identificar su continuidad desde el siglo XVI como resultado de procesos de adaptación a las transformaciones del gobierno y del poder político. Es decir, el municipio debe ser visto desde su capacidad para gobernar un territorio y por la existencia de un grado de politización desarrollada dentro de su jurisdicción y frente a otros poderes del Estado.

En el debate historiográfico el municipio se ha problematizado como un objeto de investigación cuyas transformaciones y continuidades son también reflejo de sus interacciones y de su capacidad de respuesta, de adaptación y de resistencia frente a otros poderes.<sup>4</sup> Desde esta perspectiva, el municipio como jurisdicción de gobierno puede reconocerse como un agente con capacidad para gestionar, desarrollar, representar y definir formas de interacción y mecanismos de poder dentro de su territorio y fuera del mismo. En este sentido, esta obra busca sumarse a una amplia producción historiográfica con una propuesta analítica que entiende las formas del ejercicio del poder municipal desde los recursos, las estrategias y, por supuesto, el papel como institución del Estado. El libro que el lector tiene en sus manos pretende identificar dónde y cómo se expresa el poder de una de las instituciones de gobierno que mayor presencia ha tenido y tiene en la gobernabilidad americana.

---

*de Zacatecas, 1786-1835*, México: Instituto Mora/Instituto Cultural de Aguascalientes/Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas, 2010; Michael T. Ducey, *Una nación de pueblos. Revueltas y rebeliones en la Huasteca mexicana, 1750-1850*, México: Universidad Veracruzana, 2015; Ma. del Carmen Salinas Sandoval, *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, México: El Colegio Mexiquense, A. C., 1996; Sergio Miranda Pacheco (coord.), *Nación y municipio en México, siglos XIX y XX*, México: Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 2012; Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México: El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, 2007; Mercedes de Vega, *Los dilemas de la organización autónoma: Zacatecas, 1808-1832*, México: El Colegio de México, 2005.

- 4 Para no abusar de la repetición en el debate historiográfico que las y los autores realizan en sus propios textos, en esta introducción sólo se ofrecen algunos referentes clave de la producción académica en el campo de estudios municipales.

Desde este planteamiento, las y los autores reunidos en este libro tomaron como punto de partida el debate historiográfico en el estudio del municipio y se hicieron preguntas que dialogan con este. De esta manera, a lo largo de este libro se encuentran distintas formas de problematizar los recursos y las estrategias que permiten identificar cómo y frente a quién la institución municipal expresa su poder. En tanto que interesa identificar los recursos y las estrategias, las preguntas iniciales que se hicieron a las y los autores fue considerar los ejercicios de poder desde la dimensión política, económica, social y jurisdiccional. Algunos ejemplos de preguntas eje fueron: ¿cómo se expresa y se articula el poder local? ¿Quiénes son los actores en la construcción del poder? ¿Cómo se dialoga con otras jurisdicciones de gobierno y sus marcos normativos? ¿Qué da sentido y origen al municipio? ¿Cómo se reconoce y se expresa el poder local frente al ciudadano? Otro eje que articula a los autores fue reconocer las diferencias en el uso de la voz municipal, por lo que en este libro el término municipio define una entidad territorial sobre la que se ejerce una jurisdicción política y de gobierno, mientras que ayuntamiento y cabildo refieren a los actores que de manera colegiada se ayuntan y hacen cabildo en materias referentes a su territorio.

De esta forma, se busca estudiar el poder municipal más allá de las funciones de gobernabilidad que asume desde su tradición hispánica, funciones que dan cuenta de su capacidad de continuidad, aunque también de cambio en los siglos XIX y XX. En este sentido, se busca avanzar en los significados que pudo tener la institución municipal en el contexto de las transformaciones políticas; si la historiografía ya ha señalado que en las reformas del siglo XVIII se observan tendencias a formar gobiernos locales en su carácter de administradores del territorio,<sup>5</sup> ¿cómo responden los municipios durante las experiencias federalistas, centra-

---

5 Desde la dimensión fiscal, un debate en estos términos puede verse en Yovana Celaya Nández, “La Hacienda municipal: ejes de análisis, trayectoria institucional e historiografía”, Yovana Celaya Nández y Ana María Parrilla (coords.), *La fiscalidad del municipio: instituciones, impuestos y jurisdicciones en México, siglos XVIII-XX*, México: Universidad de Artes y Ciencias de Chiapas/Universidad Veracruzana, 2021.

listas del siglo XIX o bien durante el federalismo del siglo XX, periodos donde se pondrá en tensión la existencia y la capacidad de gobierno por parte de los municipios?: ¿qué recursos institucionales, políticos, económicos y discursivos se construyen desde el municipio para ejercer un poder que por supuesto supere su dimensión de gobierno? Estos planteamientos se recogen en esta obra colectiva que se ocupa de la trayectoria del gobierno municipal en el espacio mexicano y se incorporan tres experiencias latinoamericanas: Guatemala, Colombia y Argentina, que muestran las convergencias de la naturaleza municipal de tradición hispánica y sus procesos de incorporación en la construcción del Estado-nación.

Los ejes analíticos que articulan el libro también se encuentran presentes en la organización interna de los capítulos. De esta forma, antes que privilegiar la organización temporal, se optó por ejes analíticos que confiamos permitan al lector identificar, reconocer y diferenciar la trayectoria en la que el poder municipal desplegó estrategias, recursos y mecanismos para hacer valer su condición de estructura de gobierno frente a sus vecinos, pero también frente a otros poderes de gobierno.

El abordaje del municipio desde su dimensión de institución de gobierno también ha permitido a los autores reconocer los recursos y las estrategias en los que este expresa y ejerce su capacidad de poder político. Un ejercicio de poder no exento de tensiones y que construye espacios de interacción con sus vecinos-ciudadanos y con otros poderes de gobierno. De esta forma, no se ha pretendido estudiar al municipio como una esfera aislada de otros poderes de gobierno –y, en ese sentido, “subordinada”–; más bien se reconoce en todo momento que su capacidad de ejercer gobierno en un territorio se encuentra mediada por la existencia de otros poderes que podían limitar, confrontar o fortalecer el poder municipal. Y es que precisamente una convergencia de las trayectorias latinoamericanas la constituyen las tensiones que el municipio experimenta en el siglo XIX como parte de los procesos de construcción del Estado-nación, lo que sin duda ofrece elementos para una agenda de investigación que explique la naturaleza política del municipio en este periodo.

Otro eje analítico presente en la obra es la identificación de los mecanismos constitucionales, normativos, jurídicos y discursivos utilizados por el municipio para ejercer gobierno y autoridad política durante los distintos periodos de este estudio. Esta dimensión interesa en la medida en que las y los autores participantes en el volumen asumen que, no obstante su dimensión local, el municipio estuvo lejos de ser un sujeto pasivo que se sumó a la trayectoria de las jurisdicciones que lo acogían: provincias, departamentos, estados o nación. Es decir, interesa explicar cómo se construye el poder del municipio más allá de la existencia de otros poderes de gobierno. Desde el caso mexicano, la historiografía ha explicado cómo los ayuntamientos constituyeron la base para la formación de diputaciones, congresos, gobernaturas y milicias. En general todos aquellos medios para el control y el gobierno del territorio tomaron como punto de partida la organización del poder municipal.<sup>6</sup> Sin embargo, esta base no se limitó al registro de población o a celebrar elecciones. El poder municipal utilizó el mecanismo de organización y de control de los electores para posicionarse en el debate político, particularmente cuando los municipios estuvieron bajo el escrutinio de jefes políticos o de gobernadores.

Un siguiente eje analiza la municipalización desde los actores sociales. Los autores se ocupan precisamente de indagar qué papel cumple el municipio para quienes demandan un proceso de construcción de un poder local, pero también los retos que esto supuso al establecimiento de poderes locales. Y un último eje temático es el referente a la dimensión fiscal que se ejerce desde el poder local. Esta perspectiva parte del reconocimiento de proyectos de control y de gobierno. Ya fuera la metrópoli o el Estado-nación en el siglo xx, la potestad fiscal municipal fue siempre interés y objeto de disputa; no obstante que sus recursos fueran

---

6 Al respecto puede verse Beatriz Rojas (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones. Mexicanos en el siglo xix*, México: Instituto Mora, 1999, y Fausta Gantús (coord.), *Elecciones en el México del siglo xix. Las prácticas*. Ts. I y II, México: Instituto Mora, 2016.

limitados, esto no los eximía de proyectos de control y centralización. Desde estos ejes, los autores queremos dar cuenta de que la experiencia municipal es el objeto de estudio problematizado desde perspectivas institucionales, políticas, sociales y económicas.

Una última reflexión del conjunto de trabajos que se presentan en este libro es la referente a las fuentes para la reconstrucción del poder local. Si bien es cierto que las y los autores tomaron como punto de partida los acervos generados por los propios órganos de gobierno municipal, para comprender las interacciones con otros poderes es claramente necesario el estudio del debate legislativo y de los registros y disposiciones de gobierno provincial y estatal. De esta forma, sin negar la riqueza de las fuentes municipales, estas pueden resultar limitadas cuando lo que interesa es explicar las interacciones, negociaciones y tensiones con otros poderes en el ejercicio del poder local.

Un primer eje analítico está representado por los capítulos de Graciela Bernal, Yovana Celaya, Paola Ruiz, Mariana Canedo y Tatiana Ramírez. Las autoras tomaron como punto de partida los marcos constitucionales, las prácticas de gobierno, la negociación política, las tensiones con otros órdenes de gobierno y cómo estos procesos se convierten en mecanismos de negociación política para sostener, reconfigurar y fortalecer el poder municipal. Desde el debate político del papel del municipio en los procesos de transición y construcción del gobierno estatal en Guanajuato, el trabajo de Bernal Ruiz da cuenta de los procesos de tensión y negociación en la definición de competencias de gobierno de los ayuntamientos y, por lo tanto, de su papel en la organización y el gobierno del territorio estatal. Del análisis es sugerente cómo, después de la guerra, se agudiza un discurso de imagen negativa del poder municipal, como un recurso político para controlar y supeditar a los municipios. A partir del caso de Guanajuato es posible también comprender cómo la fiscalidad municipal se incorpora a un proceso de negociación política, pues son sus recursos los que permitirán ejercer las nuevas atribuciones de gobierno que el modelo federal definirá para el poder municipal.

Desde la perspectiva de las facultades de gobierno en el contexto de la crisis del federalismo, el trabajo de Yovana Celaya aborda el ayuntamiento de la ciudad de Xalapa. El análisis da cuenta de las estrategias discursivas, fiscales y políticas para ejercer gobierno en una ciudad que defendía una legitimidad política, por su continuidad como institución de gobierno, de la que carecían la Legislatura, el gobernador o el ayuntamiento de Veracruz –con este último disputaba su carácter de capital–. Ejercer y hacer gobierno en la ciudad frente a los poderes estatales o militares permitió a los regidores xalapeños reafirmar su condición de actores políticos en el contexto de la transición del federalismo al centralismo.

En la misma línea de los procesos de transición e incorporación del poder municipal a los proyectos políticos de construcción del Estado-nación, Paola Ruíz nos traslada a la experiencia colombiana en la primera mitad del siglo XIX. Para la autora, los municipios no fueron ajenos a proyectos tan disímiles como la centralización o el federalismo, planteamiento que permite hacer evidente la capacidad de adaptación del gobierno municipal, al mismo tiempo que los esfuerzos del Estado para su regulación como una entidad de gobierno. Son sugerentes los ecos del debate en la Nueva Granada que se encuentran en la experiencia mexicana, particularmente en lo referente a identificar el poder municipal como instancia de administración, lo que sin duda los despoja de su carácter político –un proceso no exento de tensiones y de resistencias por parte de los gobiernos locales.

Otro texto es el presentado por Mariana Canedo, que da cuenta de la experiencia municipal en la reconfiguración de las provincias. Si bien la autora considera este proceso como de carácter tardío frente a otras experiencias hispanoamericanas, ello no significa procesos disímiles a los ya discutidos, como el proceso de contracción o de eliminación del poder municipal, para luego recuperarlos como parte de la construcción del Estado-nación. La necesidad de sancionar el poder municipal para sostener otros poderes es analizada por la autora desde los

entramados político-jurídicos que el poder municipal representó en la coexistencia de dos formas de organización de la nación: la Confederación argentina y el Estado de Buenos Aires. En este proceso, los poderes municipales asumieron y defendieron su carácter de instrumentos de gobierno como un proceso de avance del Estado. Este proceso de municipalización hizo evidente las realidades locales que se resistieron a los límites que buscó imponer el mismo político que había potenciado su distribución en el territorio.

Esta sección del campo de lo político lo cierra el trabajo de Tatiana Pérez, que incorpora la movilización armada para explicar la naturaleza del gobierno municipal en los albores del siglo xx. En el contexto de la movilización armada revolucionaria, la autora se pregunta cómo se organizó el gobierno local en un proceso de crisis y de cambio político, y recupera el papel y la interacción de las autoridades distritales y municipales entre 1911 y 1912. Para la autora, en los procesos de crisis y de cambio político es necesario poner atención en los actores políticos y en su toma de decisiones en la gobernabilidad del territorio. Con particular interés, le interesa explicar la naturaleza de las relaciones entre presidentes municipales y su colaboración con los jefes políticos, precisamente en el contexto de la movilización armada, donde el ejercicio del poder político era objeto de disputa en los municipios.

Si bien la dimensión política y constitucional en el contexto de la formación de los Estados-nación ofrece referentes para comprender cómo y dónde se constituyen los poderes municipales, los textos presentados por los colegas Luis Alberto Montero y María Fernanda Erazo, abordan otros referentes para explicar la construcción del poder municipal. El texto de Luis Montero se pregunta por la continuidad del poder municipal desde las experiencias de fundación y de actividades económicas. El planteamiento entonces ofrece una lectura del poder municipal como respuesta a la consolidación de ingenios azucareros cuya actividad económica definió una territorialidad y una élite que contribuyó a la construcción de un gobierno municipal, un fenómeno en la

experiencia veracruzana que pone atención en la importancia de ciertas actividades económicas para consolidar proyectos políticos de gobierno municipal. Para el autor, seguir la trayectoria del municipio desde el desarrollo de actividades económicas que motivaron la ocupación y el poblamiento de ciertos territorios constituye un eje analítico que debe seguirse explorando, en la medida en que permite explicar que, más allá de los proyectos del Estado-nación, las élites locales también buscaron estrategias para consolidar la municipalización.

En esta misma línea de municipios y de actividades económicas, el texto de María Fernanda Erazo analiza el papel de la élite local en el desarrollo de un proyecto político y económico de modernización industrial en el municipio de Cali. Para la autora, se debe reconocer la organización territorial y política del Departamento del Valle del Cauca como una etapa inicial y, desde esta, destacar la importancia del poder municipal para el desarrollo de un proyecto de industrialización. De esta forma, para entender el diseño y la ejecución del mismo a escala regional es necesario explicar la reconstrucción del poder político municipal.

El siguiente eje se ocupa de explicar los procesos de municipalización en diálogo con marcos jurídicos y políticos. Lo sugerente en este caso es que permite reconocer que, no obstante tratarse de dos momentos históricos distintos, la municipalización constituyó un recurso político y social por parte de vecinos y de ciudadanos para demandar la formación de un poder local. Como parte de los procesos de convergencia y de transición de estructuras político-territoriales de origen mesoamericano al mundo hispano, la organización de altepeme es un referente obligado para explicar la organización política y social de los pueblos de indios bajo el modelo capitular hispano.

El texto de Sergio Carrera explora las transformaciones de la territorialidad y de la jurisdicción en los pueblos de indios como un proceso de incorporación hispánica en el que es necesario distinguir los derechos territoriales de dominio útil y jurisdiccional que se conformaron en los pueblos. El análisis de los derechos territoriales en los pueblos

a partir de los procesos de congregación y de regularización de la propiedad como parte de los procesos de composición de tierras permite al autor señalar que el proceso de “municipalización” territorial a partir del proceso de congregación y del código normativo de Leyes de Indias configuraron una naturaleza de la propiedad en la que convivieron los dominios útil y eminente, y que ambos conformaron la territorialidad política de cada pueblo.

En la experiencia mexicana, los procesos de creación de nueva municipalización no fueron exclusivos del siglo xvi y, por lo tanto, no pueden ser exclusivos de la organización de la población indígena. La investigación de Jesús Méndez y Víctor Gruel también se inscribe en las preocupaciones analíticas de la relación entre creación de municipios, actividades económicas y necesidades de gobierno. El texto destaca por la reconstrucción política y social desde las complejidades de gobierno de un territorio con alta concentración migrante, nacional y extranjera que conviven con comunidades de pueblos originarios en una extensa territorialidad sobre la que se sustenta la jurisdicción municipal. Los autores ponen especial atención en la intensa movilización social y política de los trabajadores agrícolas, lo que ofrece otros elementos para explicar la relación entre municipio y gobernabilidad. De esta forma, el capítulo presenta un análisis aún temprano de una municipalización obtenida en 2020 y, por lo tanto, constituye un ejercicio privilegiado que reconoce los conflictos y las negociaciones de la etapa inicial en la organización de la gobernabilidad de un territorio que ve a la municipalización como un elemento de autonomía frente a otros poderes de gobierno.

Los dos capítulos restantes del libro incorporan la dimensión fiscal en la construcción del poder municipal. El texto de Ana María Parrilla lo hace desde la jurisdicción del reino de Guatemala analizando el papel de una institución que tenía como objetivo regular las finanzas municipales según los ordenamientos borbónicos. El establecimiento tardío de la Contaduría general y la posterior evaluación de los propios y arbitrios que constituían la Hacienda municipal deben estudiarse a la luz de otras

instancias de gobierno que participaban del gobierno de la fiscalidad municipal; por ejemplo, la Audiencia, la intervención de intendentes y alcaldes mayores que informaran de los ingresos de los pueblos. Como parte de un proyecto de cambio en el gobierno de la fiscalidad borbónica y debido a procesos de reglamentación del ingreso y del gasto, se hizo necesario definir las competencias de gobierno y de decisión de la fiscalidad municipal. Sin embargo, estos proyectos no tuvieron la misma incidencia en todos los territorios de la monarquía y, en el caso de Guatemala, Parrilla demuestra que los conflictos y resistencias por la instalación efectiva de una Contaduría encargada de evaluar la Hacienda municipal resultaron en un proceso fragmentado y deficiente, sobre todo porque, no obstante la reforma borbónica y sus procesos de centralización, los conflictos entre las instituciones de gobierno facilitaron que los pueblos no entregaran sus informes y siguieran administrando sus recursos según sus propias lógicas e intereses.

El capítulo de María del Ángel Molina recupera uno de los planteamientos de este libro: cómo reconocer y explicar la condición del municipio en el contexto de una reforma fiscal que solo atañe a las competencias federal y estatal. Desde esta perspectiva, la autora reconstruye un episodio de coordinación fiscal en México durante el siglo xx y da cuenta de cómo en la definición del arreglo fiscal también el ámbito municipal participa. En este sentido, y en términos historiográficos, esta propuesta pretende ir más allá de la idea de que el municipio es un actor pasivo en la definición del arreglo fiscal. Ciertamente es que su soberanía fiscal está supeditada a la estatal, pero eso no necesariamente supone que no se pueda constituir en un instrumento político para el gobierno estatal, como lo fue en el caso veracruzano en el contexto tejedista.

El recuento hasta ahora señalado de los capítulos y sus contenidos busca ubicar al lector en los referentes analíticos que las y los autores tuvieron en cuenta para analizar el municipio desde sus recursos, estrategias y expresiones de poder local que pudo ejercerse frente a otros órdenes de gobierno y a actores políticos y sociales. Este libro ha convo-

cado a una comunidad de especialistas nacionales e internacionales que se han ocupado del municipio. La convocatoria se hizo en el contexto del 50 aniversario del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, de la Universidad Veracruzana, y se hizo precisamente porque una de las agendas de investigación que se han desarrollado en el Instituto ha sido los estudios sobre el municipio. A ese debate se suma este trabajo. Los autores agradecemos las observaciones y sugerencias realizadas por los dictaminadores; sin duda su lectura crítica resultó muy positiva para mejorar nuestros planteamientos.

# LOS AYUNTAMIENTOS DE GUANAJUATO EN LOS ESCENARIOS DE LA RECONSTRUCCIÓN, 1820-1826

GRACIELA BERNAL RUIZ<sup>1</sup>

## PRESENTACIÓN

EN SU ARTÍCULO 146, LA PRIMERA CONSTITUCIÓN del estado Guanajuato (1826) establecía que habría ayuntamientos en las ciudades, villas y cabeceras de partido, y en todos los pueblos que tuvieran más de tres mil almas “y un competente número de vecinos aptos para desempeñar, a juicio del gobierno, las cargas consiguientes a toda la municipalidad”.<sup>2</sup> Con ello se elevaba el número de mil habitantes requeridos para crear ayuntamientos dispuesto por la constitución de Cádiz –que había sido adoptada por el gobierno mexicano luego de la independencia– e incorporaba, para quienes desearan formar parte de estas instituciones, un elemento subjetivo que podría generar tensiones y/o conflictos en su aplicación: “vecinos aptos” que “a juicio del gobierno” pudieran desempeñar las funciones que conllevaba el cargo. Si analizamos las opiniones y los debates que sobre estas instituciones y su funcionamiento tuvieron actores de los distintos niveles de gobierno provincial, pero sobre todo estatal, esto último no resulta tan extraño.

En sus *Memorias de gobierno*, el gobernador Carlos Montes de Oca (1824-1830) plasmó diversas críticas sobre los ayuntamientos que también serían recogidas y debatidas por el Congreso de Guanajuato; inclu-

---

1 Universidad de Guanajuato.

2 Constitución del Estado de Guanajuato, Sección Octava. Del gobierno de las municipalidades, art. 146. Además, señalaba que podría haber ayuntamientos en “los demás lugares de menor población en que el Congreso lo disponga por circunstancias particulares que lo requieran”.

so, algunos ayuntamientos o habitantes de las poblaciones compartían reflexiones sobre los “vicios” que se reproducían en algunas de esas instituciones, como la perpetuación de familias en estas y el manejo más o menos discrecional de asuntos y recursos, sobre todo a partir de la guerra insurgente. Parecía prevalecer entonces una idea generalizada de los males que causaban a sus poblaciones, cuyos efectos se hacían extensivos al gobierno provincial/estatal. Como ejemplo de ello transcribimos una opinión vertida por el ayuntamiento de Acámbaro en 1826, en el contexto de la discusión sobre el establecimiento de jefes de policía o prefecturas para que se encargaran de hacer “marchar dignamente a los ayuntamientos del estado”; al respecto opinaba: “Una triste experiencia nos enseña que la omisión o la ignorancia de estos cuerpos municipales causan el atraso de unos pueblos, la ruina de otros y, en suma, el poco o ningún progreso de los Estados”. Pero, al mismo tiempo, parecía tener claridad sobre su importancia en el proceso de reconstrucción y para la administración del gobierno; por supuesto, si los ayuntamientos cumplían con lo que les correspondía. Si esto último sucedía, se garantizaría la ilustración de los pueblos, “los caminos serán compuestos, se sistematrán (*sic*) las contribuciones, progresará la caja nacional y, en una palabra, florecerá el Estado”.<sup>3</sup>

Sin duda los ayuntamientos eran instituciones de vital importancia para el gobierno local; conocían mejor que nadie a las poblaciones, sus dinámicas internas y, por eso mismo, tenían o podían recabar la información necesaria para que las autoridades provinciales y estatales implementaran acciones que les permitieran recuperarse de la devastación que había dejado tras de sí la guerra, al mismo tiempo que contribuirían al buen funcionamiento de los diferentes ramos del gobierno. Así que la mirada puesta en ellos no debe extrañar. Sobre todo porque, siguiendo a Jáuregui, luego de la guerra y a pesar de la creación de ins-

---

3 Archivo Histórico del Poder Legislativo de Guanajuato (AHPLG), *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesión del 22 de febrero de 1826.

tituciones como las diputaciones provinciales, los ayuntamientos eran los que contaban con una estructura capaz de recaudar y de administrar recursos propios que les permitieran hacer frente a los gastos más urgentes; y tanto el gobierno provincial como después el nacional intentaron echaron mano de algunos de esos recursos cada vez que pudieron o buscaron apoyarse en estas instituciones para recaudar recursos extraordinarios.<sup>4</sup> En esa línea, la documentación evidencia que la comunicación que diferentes autoridades establecieron con los ayuntamientos para este tema fue cosa cotidiana; que la recaudación en el ámbito local, su destino y el papel que en ello tenían los ayuntamientos se discutió en las sesiones de la Diputación Provincial y del Congreso Constituyente, y que el gobierno estatal también opinó al respecto.

Quizá por todo lo anterior, Serrano asegura que “la presencia protagónica de los cabildos en el sistema fiscal de Guanajuato”, al menos durante los primeros años independientes, es indiscutible, y esto generó tensiones con la recaudación estatal y con la Hacienda nacional.<sup>5</sup> Por lo tanto, las discusiones sobre la mala imagen que de ellos se tenía consumieron mucha tinta y horas de debate, buscando eliminar los “vicios internos” que muchos actores señalaban y garantizar su rol efectivo en los nuevos escenarios que se presentaban. Las fuentes arrojan diversas opiniones y debates que referiremos a lo largo de este trabajo.

Por su parte, estas instituciones no cesaron de enviar solicitudes a la Diputación Provincial, primero, y al Congreso del Estado, después, para que se aprobaran diferentes arbitrios que les generaran recursos a fin de recuperarse del estado lamentable en el que se encontraban después de la guerra o para tornar operativos los ayuntamientos de nueva creación, los cuales no contaban con casas consistoriales ni con un fondo

---

4 Luis Jáuregui, “La problemática administrativo-fiscal de un país naciente. México, 1821-1824”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 59, enero-junio, 2020, pp. 54-55 y 63.

5 José Antonio Serrano, “Federalismo y anarquía. Municipalismo y autonomía: Guanajuato, 1820-1826”, Josefina Zoraida Vázquez, *El establecimiento del primer federalismo en México*, México: El Colegio de México, 2004, p. 278.

que les permitiera sostenerse. Esto se observa desde los tiempos de la Diputación Provincial (1822-1824), pero hacia 1825, luego de que el gobierno estatal les solicitara un informe para elaborar la estadística de Guanajuato, los ayuntamientos dejaron constancia de su situación, lo que vislumbraba un complejo escenario para el estado de Guanajuato, cuyas autoridades buscaban implementar acciones para su organización política y para el buen funcionamiento del gobierno local, en tanto de ello dependía la recuperación económica, al tiempo que lidiaban con las demandas del gobierno nacional en materia fiscal.

En ese marco, muchos ayuntamientos interpusieron quejas porque, además de atender las demandas del gobierno –y del sector militar, no olvidemos esto–, se enfrentaban al enorme reto de solucionar sus problemas económicos internos, lo que aumentó las tensiones con el gobierno estatal, pues esto último era su prioridad. Ello también generó tensiones entre los grupos de poder local, en tanto estaba en juego el control de esas instituciones, plataforma fundamental para la defensa de sus intereses. Todo ello llevó a que los constituyentes de Guanajuato plantearan soluciones para “sanear” unas instituciones que consideraban viciadas y que poco contribuían a la consolidación del estado, e insistieron en la vigilancia de sus funciones y en que esta debía recaer en manos competentes.

El objetivo del presente trabajo es analizar estos complejos escenarios en la configuración del gobierno provincial/estatal de Guanajuato a partir de las discusiones sobre el funcionamiento de los ayuntamientos y de lo que se esperaba de ellos en las tareas para la reconstrucción. En la medida en que las fuentes lo permitieron, también analizamos las necesidades de estos últimos y su postura ante las discusiones y medidas diseñadas e implementadas por las autoridades.

Partimos de la idea de que, teniendo claro que una base importante de la reconstrucción recaía en el gobierno local, a las autoridades provinciales, luego estatales, preocupaba sobremanera el buen funcionamiento de los ayuntamientos y establecer una buena articulación de sus intereses con los de la provincia/estado. Las autoridades tenían claro que estas ins-

tituciones conocían mejor que nadie los problemas de las localidades y que podían recabar información para implementar los proyectos que contribuyeran a la configuración y la consolidación del estado de Guanajuato. Sin embargo, también creían que los ayuntamientos adolecían de muchos vicios que impedían su buen funcionamiento. Si bien esto último no era nuevo, desde la óptica de sus críticos era una problemática que se había agudizado durante la guerra y debido a la proliferación de esas instituciones, sobre todo en donde no existían individuos suficientemente competentes para ejercer los cargos. Esto las llevó a justificar y a ejercer un mayor control sobre ellos, reduciendo el número de ayuntamientos dispuesto por la Constitución de Cádiz, así como a modificar el perfil de sus integrantes y su papel en el nuevo gobierno.

La historiografía sobre los ayuntamientos es vasta, aunque no tanto para el periodo y la temática analizados en este capítulo. Resultan sumamente valiosos los trabajos de José Antonio Serrano sobre Guanajuato, quien ha analizado la creación de ayuntamientos, con especial énfasis en poblaciones de indios, en donde identifica diversas problemáticas que preocupaban a las autoridades de la provincia/estado.<sup>6</sup> También ha analizado el gobierno provincial en el proceso de establecimiento del sistema de gobierno federal y el actuar de los grupos de poder desde finales del siglo xviii hasta las primeras décadas independientes.<sup>7</sup> Por otra parte, el reciente trabajo de Evelin Mares resulta fundamental para entender la configuración del estado en tanto ha esclarecido el vínculo de los ayuntamientos con los jefes de policía, personajes encargados de vigilar su funcionamiento.<sup>8</sup> En un trabajo previo presentamos un panorama general

---

6 José Antonio Serrano Ortega, “Ciudadanos naturales. Pueblos de indios y ayuntamientos en Guanajuato, 1820-1827”, Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora: El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, 2007, pp. 411-440.

7 José Antonio Serrano, *Jerarquía territorial y transición política en México. Guanajuato, 1790-1836*, Zamora: El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 2001; y José Antonio Serrano, “Federalismo y anarquía”.

8 Evelin Mares Centeno, *La órbita del ejecutivo: las instituciones de gobierno en Guanajuato, 1824-1837*, México: Tirant lo Blanch/Instituto Mora, 2024.

de los retos a los que se enfrentó Guanajuato tras la guerra, aunque no se profundizó en las discusiones que sobre esas instituciones mantuvieron el Congreso y el gobierno del estado.<sup>9</sup>

## LOS AYUNTAMIENTOS DE GUANAJUATO Y SU ESTADO INTERNO

En 1812, antes de la implementación de la constitución de Cádiz, en la provincia de Guanajuato existían nueve ayuntamientos: San Felipe, León, Silao, Guanajuato, Irapuato, San Miguel, Celaya, Salamanca y Salvatierra. Pero, a pesar de que la Constitución establecía que las poblaciones con mil almas podrían solicitar ayuntamiento y que varias poblaciones cumplieran con ese requisito, durante el llamado primer periodo gaditano (1812-1814), apenas se crearon seis ayuntamientos más; y tuvieron una vida efímera. Serrano señala que hubo resistencia de las autoridades de Guanajuato –especialmente del intendente Fernando Pérez Marañón– para impulsar su establecimiento, probablemente por los temores de que esto aumentara la inestabilidad política de una de las provincias más castigadas por la guerra, que en ese entonces aún tenía presencia insurgente importante. Por ello fue hasta el restablecimiento de la Constitución que su aplicación fue más efectiva en esta materia. Entre 1820 y 1822 se establecieron 23 ayuntamientos, que se sumaron a los nueve señalados anteriormente, con un total de 32; aunque Mares refiere que hacia 1826 existían treinta.<sup>10</sup>

---

9 Graciela Bernal Ruiz, “El cuadro más hermoso de las cosas públicas de este lugar. Añoranzas pasadas y retos de una posguerra: Guanajuato, 1817-1831”, Graciela Bernal Ruiz y Mariana Terán Fuentes (eds.), *Después de la guerra, el comienzo. Independencia, pacificación y reconstrucción en México*, Madrid: Sílex Ultramar, 2021, pp. 123-160.

10 Serrano, “Ciudadanos naturales”, 416-417. Mares, *La órbita del ejecutivo*. Es importante señalar que el número de ayuntamientos pudo variar por diversas circunstancias. Algunos no se instalaron o pudieron suprimirse antes de la aplicación de la Constitución de Guanajuato. El análisis de estas circunstancias rebasa los objetivos de este trabajo.

Fueron años sumamente complejos, porque el proceso de creación de esos ayuntamientos en Guanajuato estuvo marcado por diferentes coyunturas internas y externas, como el proceso de proclamación de la independencia en la provincia (que nuevamente generó inestabilidad y demandó recursos), la creación de su Diputación Provincial (luego de formar parte de San Luis Potosí, Guanajuato estableció la propia en 1822) y los esfuerzos por reconstruir la provincia devastada por la guerra. Además, claro, de que los intereses locales no siempre eran acordes con las prioridades del gobierno provincial (más tarde estatal) lo que generó desencuentros. Mientras, en el escenario nacional, luego de que se concretara la independencia, los actores políticos se enfrentaban al enorme reto de construir un país y un sistema de gobierno, cuyas instituciones no terminaban por consolidarse, porque al fracaso del Imperio, siguió el complejo proceso de establecimiento del sistema de gobierno federal, y esto tendría sus respectivos ecos en las provincias, que no tardarían en convertirse en estados.

Una institución clave durante los primeros años independientes fue la Diputación Provincial, porque la Constitución de Cádiz le encargaba vigilar el establecimiento de los ayuntamientos, además de implementar acciones para la prosperidad de su provincia. Inicialmente, Guanajuato formó una sola Diputación con San Luis Potosí, así que las poblaciones que deseaban erigir su ayuntamiento debieron enviar su expediente a esa Junta provincial, establecida en aquella ciudad, lo que retrasó su atención. Así sucedió, por ejemplo, con San Francisco del Coecillo y con varias poblaciones de Celaya,<sup>11</sup> aunque esa Diputación tuvo diferentes altibajos que impidieron a los diputados actuar con la celeridad esperada.<sup>12</sup> Una

---

11 AHPLG, *La Diputación Provincial de San Luis. Acta de sesiones*, t. I, sesión del 20 de marzo de 1821, p. 153. Refieren el expediente que se presentó el 11 de noviembre de 1820 promovido por don Martín Antonio Montes, alcalde primero de la ciudad de Celaya, AHPLG, *La Diputación Provincial de San Luis. Acta de sesiones*, t. I, sesión del 23 de marzo de 1821, p. 162.

12 Véase Graciela Bernal Ruiz, *La Diputación Provincial de Guanajuato. Orígenes y desarrollo de una institución (1812-1824)*, Guanajuato: Congreso del Estado de Guanajuato, 2023.

vez que se concretó la independencia mexicana, y ante la demanda de las provincias, en noviembre de 1821 la Junta Provisional Gubernativa autorizó la creación de diputaciones en donde no las había, entre ellas la de Guanajuato, que el 25 de febrero de 1822 inició sus sesiones.

Fue en el seno de esta institución que empezaron a abordarse una gran cantidad de temas que evidencian las necesidades de las poblaciones, porque entre sus atribuciones se encontraban, además de cuidar el establecimiento de ayuntamientos en poblaciones que contaran con mil almas, la aprobación y distribución de contribuciones y proponer los arbitrios necesarios para llevar a cabo obras de utilidad o para reparar las edificaciones, puentes o caminos que se encontraran en mal estado. También debían velar por la buena inversión de los fondos públicos, impulsar el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, así como de la educación, aunque muchas de estas actividades y obras eran impulsadas desde los ayuntamientos.

Las actas de sesiones de la Diputación Provincial de Guanajuato refieren diferentes propuestas para crear ayuntamientos, pero, sobre todo, solicitudes para garantizar su funcionamiento y para construir o concluir diferentes obras. Para ello pidieron que se continuaran cobrando algunas contribuciones que habían surgido durante la guerra o que se implementaran otras más. Las fuentes también refieren la constante preocupación de diferentes autoridades por conocer el estado de sus fondos y su buena inversión, así como el número de habitantes y las actividades económicas que se realizaban en sus jurisdicciones. Sin duda aspectos prioritarios para conocer la situación en que se encontraban las poblaciones; pero recabar esa información significaba un enorme reto porque el desarrollo de la guerra había alterado la economía de muchas poblaciones, así como la densidad de población.

La tarea de formar un censo y estadística ya había sido asumida por la Diputación de San Luis cuando Guanajuato estuvo unida a ella. A inicios de 1821 solicitó la información correspondiente a las poblaciones de ambas provincias, aunque de la última solo la ciudad capital

afirmó haber concluido sus trabajos; sin embargo, la información no fue enviada a San Luis Potosí porque las eventualidades que se presentaron a raíz de la proclamación del Plan de Iguala volvieron inseguros los caminos y las prioridades de las provincias cambiaron.<sup>13</sup> Así que las tareas en esta materia debieron retomarse cuando se instaló la Diputación Provincial de Guanajuato, cuyos diputados solicitaron a los ayuntamientos de la provincia noticia exacta de sus fondos y arbitrios y de todo lo relacionado con su origen y destino, así como información de los habitantes de cada pueblo, sus clases y ocupaciones.<sup>14</sup> Por indicaciones de la Junta Provisional Gubernativa y, posteriormente, del Congreso Constituyente mexicano, también se insistió en que se “adelantaran” los trabajos de la división de territorios y de partidos porque, entre otras cosas, esto resultaba fundamental para organizar la recaudación, aunque las respuestas no se presentaron con la prontitud esperada. Las actas de sesiones de la Diputación Provincial refieren que, en el transcurso de 1822, solo algunas poblaciones presentaron la información solicitada: Dolores, Celaya, Apaseo, Rincón de Tamayo, San Luis de la Paz y Amoles, por lo que la Diputación se vio obligada a enviar reiterados recordatorios para que el resto de ellas cumplieran con la orden.<sup>15</sup>

La documentación enviada por esos ayuntamientos no ha sido localizada, pero sí contamos con informes que la mayoría de ellos remitieron al gobierno estatal en 1825, y todos dan cuenta del estado de decadencia en que se encontraban las poblaciones.<sup>16</sup> Quizá por esta razón varios

---

13 Archivo Histórico de la Universidad de Guanajuato (AHUG), *Ayuntamiento*, Actas de cabildo, 20 de enero y 28 de abril de 1821.

14 AHPLG, *Actas de la Diputación Provincial de Guanajuato*, libro 1, f. s./n., sesión del 27 de febrero de 1822.

15 Se trataba de un segundo recordatorio; el primero había sido el 25 de mayo. AHPLG, *Actas de la Diputación Provincial de Guanajuato*, libro 1, f. s./n., sesión del 18 de octubre de 1822. Si bien las actas refieren que algunas poblaciones enviaron la información solicitada, esta no ha sido localizada.

16 Véase Graciela Bernal Ruiz, “El cuadro más hermoso de las cosas públicas de este lugar. Añoranzas pasadas y retos de una posguerra, Guanajuato, 1821-1831”, Graciela Bernal Ruiz y Mariana Terán Fuentes (eds.), *Después de la guerra, el comienzo. Independencia, pacificación y reconstrucción en México*, Madrid: Silex Ultramar,

ayuntamientos buscaron continuar con el cobro de algunas contribuciones extraordinarias. También intentaron establecer otras contribuciones bajo el argumento de que debían atender una serie de necesidades y emprender o concluir obras, para cubrir los gastos generados por el propio funcionamiento de los ayuntamientos o para atender el importante tema de la educación (pago de maestros, renta de establecimientos). Varias de esas solicitudes ya se habían dirigido –aparentemente sin éxito– a la Diputación de San Luis Potosí; entre ellas, continuar con el cobro del medio real de fanega de maíz que se había implementado durante la guerra o el cobro de “ciertas contribuciones” a las tiendas y vinaterías o a efectos de consumo (sin especificar cuáles). Otros planteaban la posibilidad de gravar a cada cabeza de familia para formar un fondo competente para el desempeño de sus funciones.<sup>17</sup>

En principio, la Diputación se negó a aprobar las solicitudes y dispuso que estas debían acompañarse de un estimado de los rendimientos que se esperaban obtener; además, en aquellos casos en que lo recaudado fuera destinado a la realización o conclusión de obras se tendrían que presentar presupuestos puntuales; aunque esto no garantizaba la aprobación de las solicitudes, fue un requisito indispensable para darles curso.<sup>18</sup> No sucedió lo mismo cuando se trató de necesidades apremiantes, como sucedió con Irapuato, en donde era urgente construir un dique

---

2021, pp. 123-160. Es probable que parte de la información presentada en 1822 por los ayuntamientos referidos fuese base para la que presentaron en 1825.

17 AHPLG, *Actas de la Diputación Provincial de Guanajuato*, libro 1, f. s/n; libro 2, fs. 16 y 18, sesiones del 27 de febrero, 12 de marzo, 14 de mayo, 21 de mayo, 30 de mayo, 30 de julio, 4 de octubre y 29 de octubre de 1822.

18 Desde la segunda mitad del siglo XVIII la Corona ya había buscado controlar de una manera más efectiva los recursos que manejaban los ayuntamientos por medio de la Contaduría General de propios, arbitrios y bienes de comunidad: los ayuntamientos estaban obligados a presentar a esta instancia “un informe de sus ingresos y egresos para solicitar nuevos impuestos”, aunque, como bien señala Yovana Celaya, la normativa no aclaraba aquello que podían gravar los ayuntamientos, excepto en Guanajuato y en San Luis Potosí, y con ello se refiere a unas disposiciones dictadas por el visitador José de Gálvez después de haber sofocado los tumultos de 1767. Yovana Celaya Nández, “Las finanzas de las ciudades novohispanas ante el reformismo borbónico. Una propuesta historiográfica”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Nouvelle série, 46-1, 2016, pp. 92-93.

que evitara inundaciones en la villa; en este caso la Diputación resolvió favorablemente y casi de manera inmediata.<sup>19</sup>

En su momento, el Congreso Constituyente de Guanajuato siguió una línea similar, pues, si bien los diputados se tomaron con mucha reserva las solicitudes presentadas por los ayuntamientos para imponer nuevos arbitrios o para autorizar el uso que deseaban darles, cuando se trató de emergencias, estas también se atendieron favorablemente. Así sucedió en agosto de 1825, cuando el alcalde primero de Salamanca, a nombre del ayuntamiento, pidió que se gravara con un real adicional a cada carga de maíz que se vendía en la alhóndiga de esa villa para atender “un contagio” que se había propagado entre la población. Esta petición obligó a que se convocara a una sesión extraordinaria del Congreso. Si bien la discusión se extendió un poco, los diputados autorizaron la solicitud, con la reserva de que el cobro debía hacerse únicamente por el tiempo de la emergencia, y pidieron al ayuntamiento que llevara las cuentas de lo que se recaudaba por este rubro. También pidieron al gobernador que “excitase el celo de los ayuntamientos para observar una policía exacta, y que de sus fondos socorrieran a los desgraciados enfermos, suspendiendo entre tanto aquellas obras que no fueren de absoluta necesidad”,<sup>20</sup> aunque era evidente que las instituciones locales no tenían manera de hacer frente a emergencias de este tipo.

En términos generales, la documentación evidencia la precariedad de las poblaciones y que esto no había cambiado mucho entre los últimos años de la guerra y los primeros independientes. Por ejemplo, cuando a inicios de 1821 el comandante de la ciudad de Guanajuato pidió al ayuntamiento que reparara las trincheras que se encontraban en mal estado, este respondió que entendía la necesidad de promover todo cuanto favoreciera el bien común de la ciudad, pero que las rentas

---

19 AHPLG, *Actas de la Diputación Provincial de Guanajuato*, libro 1, f. s./n., sesión del 14 de mayo de 1822.

20 AHPLG, *Acta de sesiones del Congreso de Guanajuato*, sesión extraordinaria del 14 de agosto de 1825.

municipales estaban en franca decadencia, luego “de 10 años de miseria que progresivamente ha sufrido esta ciudad benemérita”, algo que ya habían manifestado en repetidas ocasiones a las autoridades de la provincia y del virreinato.<sup>21</sup> Y a finales de 1823, cuando el ayuntamiento debió informar sobre el estado de sus fondos municipales y demás ramos de la administración, señalaba que se encontraba “adeudado en más de sesenta mil pesos que en mantener tropas y otros objetos análogos se le hicieron gastar en aquellos ominosos tiempos para defender esta ciudad”, señalando nuevamente que el origen de esta situación era “nuestra gloriosa revolución de 1810”.<sup>22</sup>

Dos años después, la situación no parecía haber cambiado demasiado, y quizá las fuentes que la retratan de manera puntual son los informes enviados por los ayuntamientos en 1825 para formar la estadística del estado ya referidos, porque en mayor o menor medida contienen datos sobre el número de habitantes, parroquias, haciendas, ranchos, hospitales, colegios, así como ocupaciones, generalidades de la población (límites, temperamento), recursos naturales, tipo de cultivos, industria y milicias.<sup>23</sup>

Por ejemplo, el ayuntamiento de Silao informaba que su comercio se encontraba paralizado porque este dependía principalmente de la agricultura y apenas se producían unas cuantas semillas, mientras que su industria se reducía a pocos telares de algodón y de lana. Un factor im-

---

21 AHUG, *Militar*, 1820, doc. 378, 7 de marzo de 1821.

22 AHUG, *Actas de cabildo*, borradores de 1823, 10 de octubre de 1823. Se refería a las constantes demandas de recursos por parte de Iturbide, primero cuando fue comandante de Guanajuato (1813-1816) y, después, durante la campaña de adhesión al Plan de Iguala, lo que llevó al ayuntamiento a endeudarse con vecinos y corporaciones. Véase Joaquín Espinosa Aguirre, *Que se organicen sus pueblos. Agustín de Iturbide y la contrainsurgencia en la comandancia de Guanajuato (1813-1816)*, México: UMSNH/ Instituto Estatal de Cultura de Guanajuato/INEHRM, 2022.

23 Archivo Histórico del Archivo General del Estado de Guanajuato (AHAGEG), *Secretaría de Gobierno*, Municipios, 1825. Para este año existen informes de los siguientes ayuntamientos: Guanajuato, San Felipe, Dolores, San Miguel el Grande, Irapuato, Celaya, San Luis de la Paz, San Juan Bautista Xichú, San Pedro Piedra Gorda, León, Silao, Salamanca, Valle de Santiago y Pénjamo, además de algunas otras poblaciones sujetas a ellos.

portante del lamentable estado de la economía de esta población y de Irapuato es que estos dependían casi por completo de la ciudad de Guanajuato, a donde llevaban sus productos para satisfacer la demanda de alimentos de sus habitantes y proporcionaban suministros para el trabajo minero. Este último había disminuido de manera considerable durante la guerra y, a pesar de los esfuerzos de dueños e incentivos de las autoridades, la actividad en las minas no terminaba por reactivarse. Otros ayuntamientos como San Felipe, San Pedro Piedragorda y Pénjamo también señalaron que su comercio e industria eran escasos o nulos por falta de “capitalistas”, mientras que poblaciones que habían gozado de una bonanza antes de la guerra, como San Miguel el Grande y Celaya, se lamentaban de que su comercio se hubiese reducido a “pocos efectos europeos y el resto pulperías” (en el caso de la primera) o que su industria estaba casi extinguida y la agricultura paralizada (en el caso de la segunda).<sup>24</sup>

Las actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato también dan cuenta de esta situación y de que los ayuntamientos quisieron echar mano de diversos ingresos para aumentar sus fondos, como sucedió con el de la capital. Al argumentar que se encontraba sin fondos, el ayuntamiento de Guanajuato solicitó al Congreso que el llamado “nuevo impuesto” se uniera a su fondo de propios.<sup>25</sup> Ese impuesto fue una medida punitiva implementada por el visitador José de Gálvez luego de los tumultos que tuvieron lugar en 1767 en la ciudad, y consistía en el cobro de un real extra por cada fanega de maíz y dos por cada carga de harina, que debían pagar todos “sin excepción”, aunque estaba exento el maíz que consumían los caballos y las mulas utilizados en el trabajo de las minas y las haciendas de beneficio.<sup>26</sup> Con el monto de lo

---

24 AHAGEG, *Secretaría de Gobierno*, Municipios, 1825; véase también José Elías Guzmán López, “Lucas Alamán, el banco de avío y el desarrollo industrial guanajuatense, 1825-1842”, *Peldaños de la Historia, Boletín del AHAGEG*, núm. 1, enero-junio, 2017, p. 53.

25 AHPLG, *Acta de sesiones del Congreso de Guanajuato*, sesión del 29 de marzo de 1824.

26 Archivo General de la Nación (AGN), *Provincias Internas*, vol. 266, exp. 9, expediente del ayuntamiento de la ciudad de Guanajuato sobre institución del Nuevo Impuesto, 1793. Agradezco a Walter Arias haberme proporcionado dicho expediente.

recaudado, debía atenderse el sostenimiento de un piquete de cuarenta y seis soldados de las Milicias provinciales de Caballería destinados a mantener el orden de la ciudad, así como la construcción de un camino más amplio de acceso a la ciudad (por el poblado de Marfil) y la atención de otras obras como la limpia del río y la construcción y el mantenimiento de puentes. Y, aunque hacia 1824 aún no se había concluido el nuevo camino y se habían encontrado varias irregularidades en la administración de lo recaudado, la solicitud presentada por el ayuntamiento de Guanajuato fue aprobada, pero con la instrucción precisa de que no se suspendieran los trabajos correspondientes, a fin de finalizar esa obra tan importante para la ciudad.<sup>27</sup>

Estos escenarios muestran que los ayuntamientos –los nuevos y los ya existentes– se enfrentaron a una enorme complejidad económica, pero también a problemáticas de otra índole. La creación de unos conllevaba el fraccionamiento de otros y esto obligó a una reconfiguración territorial y administrativa que tuvo diversas implicaciones, las cuales no han sido suficientemente analizadas y escapan a los objetivos de este trabajo. Solo apuntamos que la Constitución de Guanajuato planteó algunas soluciones para aquellos pueblos que, por tener menos de tres mil habitantes, no pudieran erigir o mantener su ayuntamiento. El artículo 147 indicaba que las poblaciones que estuvieran en este último caso podrían elegir un alcalde y un procurador síndico, y que una ley posterior “prescribirá los deberes de ambos, la forma y orden de su nombramiento, y el modo de llenar sus vacantes”.<sup>28</sup>

Un cambio importante que se dio con el nuevo sistema de gobierno fue que la Constitución de Guanajuato dispuso dividir el estado en cuatro departamentos: Guanajuato, León, San Miguel el Grande y Celaya, en la cabecera de los cuales se establecería un jefe de policía para su gobierno económico-político y que sería el encargado de vigilar el fun-

27 AHPLG, *Acta de sesiones del Congreso de Guanajuato*, sesión del 29 de marzo de 1824.

28 Constitución del Estado de Guanajuato de 1826, sección octava, Gobierno de las municipalidades, artículo 147.

cionamiento de los ayuntamientos. De acuerdo con los artículos 144 y 145 de la Constitución del estado, los alcaldes primeros de los ayuntamientos cabecera de partido serían el canal de comunicación entre los jefes de policía y los ayuntamientos y demás autoridades de su respectivo distrito. De este modo, entre otras cosas, esos alcaldes ordinarios serían los encargados de circular las leyes, los decretos y las órdenes que se recibieran de los jefes de policía, velarían por su exacto cumplimiento y tendrían todas las atribuciones que les concediera una ley de policía que debía elaborarse posteriormente.<sup>29</sup>

Esta organización sería crucial para el funcionamiento interno de los departamentos, incluida la recaudación, y con ello se intentó poner orden a una serie de acciones emprendidas por ayuntamientos que buscaron actuar en función de sus intereses, así como de ciertas poblaciones que intentaron erigir ayuntamientos desde que se implementó la Constitución de Cádiz, como sucedió con aquellos pueblos de indios que deseaban separarse de sus cabeceras. Como referiremos más adelante, el Congreso consideró que era justamente en los pueblos de indios en donde se encontraban los principales inconvenientes para crear ayuntamientos porque, desde su perspectiva, se generaban disputas y problemas de diversa índole debido a la falta de individuos idóneos para integrarlos; uno de los problemas más comunes era que no supieran leer ni escribir. Con toda seguridad los diputados también consideraron otras problemáticas que pudieran parecer contradictorias a lo que acabamos de referir: la apatía de algunos individuos para ocupar los cargos luego de que fueran electos (argumentando la atención a asuntos personales o problemas de salud), pero esto solo muestra la heterogeneidad de circunstancias locales.

El caso más extremo respecto de esa apatía había sido el de El Cuisillo. En 1822, varios de sus vecinos solicitaron la extinción de su ayunta-

---

29 Constitución del Estado de Guanajuato de 1826, sección séptima, Del gobierno político de los departamentos, artículos 144 y 145. Esa ley fue el Reglamento de policía de 1827.

miento al no encontrar personas idóneas para conformarlo. La entonces Diputación de Guanajuato consultó al Congreso mexicano acerca de cómo debía proceder, pero, debido a que este fue disuelto por Iturbide en agosto, el asunto se atendió varios meses después. La respuesta fue enviada a Guanajuato a mediados de febrero de 1823 por “su majestad imperial” a través del subsecretario de Relaciones Andrés Quintana Roo, señalando que no debía darse curso a esta petición “por tener su vecindario más número de almas del que previene la ley para que lo haya”.<sup>30</sup> Esta respuesta, evidentemente, solo consideraba el aspecto numérico, no así el fondo del problema.

Pero la “dispensa” que en 1825 pidió la Junta de Electores de Silao para completar el ayuntamiento de aquel pueblo deja ver que esa problemática no era tan aislada. Inicialmente el diputado Parres intervino para señalar que el asunto giraba, sobre todo, en torno al “poco número de sujetos útiles en aquel pueblo”, pero después corrigió su postura para asegurar que lo que en realidad dejaba ver esta solicitud era “un capricho particular”. Esta última impresión también fue compartida por el diputado Chico, quien decía conocer al menos a tres individuos que serían “útiles para servir” en esa institución. Resulta interesante que esta población ya se había enfrentado a otra situación que hacía peligrar a su ayuntamiento en el propio contexto de su instalación (1804-1805), cuando se hablaba de “la escasez de vecinos acomodados” (que serían los más idóneos para formar parte de él), lo que vislumbraba que esos cargos no se desempeñaran “con honradez y eficacia” como se esperaba. En ese entonces el intendente Riaño solicitó que se suprimiera el ayuntamiento porque, además de esta circunstancia, “la discordia” se había apoderado de la congregación de Silao debido a que algunos oficios se habían rematado en vecinos de la ciudad de Guanajuato, con la que tenía una estrecha vinculación económica; el ayuntamiento continuó

---

30 AHPLG, *Actas de la Diputación Provincial de Guanajuato*, libro 1, f. s./n.; y libro 2, fs. 105-105v, sesión del 10 de septiembre de 1822 y del 18 de febrero de 1823.

funcionando, pero los problemas no se solucionaron por completo.<sup>31</sup> En 1825, los diputados rechazaron la dispensa solicitada por la Junta Electoral y le pidieron que asumiera la responsabilidad de ejecutar la ley; es decir, que viera la manera de elegir el número de individuos que correspondía a ese ayuntamiento.<sup>32</sup>

La documentación deja ver tensiones de diversa índole que influyeron en el funcionamiento de estas instituciones; sin duda, estudios de caso podrían brindarnos un panorama más completo de las problemáticas internas, aunque las circunstancias nacionales tampoco facilitaban su trabajo ni el de las instituciones provinciales/estatales. Reactivar la economía requería la implementación de proyectos sólidos que demandaban recursos y no parecía haber condiciones para generarlos; sobre todo porque la escena nacional se volvía cada vez más compleja. Las tensiones entre el Congreso nacional y el ejecutivo se acrecentaban y este último no encontró otra solución para dirimir esas diferencias que disolver el Congreso. Las protestas de las provincias no se hicieron esperar y se organizaron levantamientos armados que llevaron a derrocar el Imperio para dar paso a la opción federal, sistema de gobierno que también tuvo sus complicaciones. Pero ya no hubo vuelta atrás, las provincias acordaron el establecimiento de la República Federal.

En octubre de 1823 se instaló el segundo Congreso Constituyente Mexicano que elaboró la primera constitución del país con un gobierno federal, dando pie a la creación de los estados de la república. A ello siguió la instalación de los congresos estatales que, a su vez, elaborarían sus constituciones dentro del margen de acción que les permitía la Constitución federal. Las nuevas instituciones tomaban el relevo de la recons-

---

31 Serrano, *Jerarquía territorial*, 74-75; Graciela Bernal Ruiz, "Creación de subdelegaciones en la intendencia de Guanajuato, 1790-1810", Rafael Diego-Fernández Sotelo, Graciela Bernal Ruiz y José Luis Alcauter Guzmán (coords.), *Subdelegaciones novohispanas. La jurisdicción como territorio y competencia*, Zamora: El Colegio de Michoacán/Universidad de Guanajuato, 2019, pp. 97-98.

32 AHPLG, *Acta de sesiones del Congreso de Guanajuato*, sesiones del 10 de enero y del 14 de marzo de 1825.

trucción porque, si bien el primer Congreso Constituyente de Guanajuato abordó una gran variedad de asuntos, el tema de los ingresos y de los egresos fue asunto cotidiano y esto, necesariamente, remitió de manera constante a los ayuntamientos. En efecto, los diputados, pero también el gobierno estatal, evidenciaban la desconfianza que les generaban estas instituciones, aunque indudablemente necesitaban de ellas para la organización del estado.

### LOS AYUNTAMIENTOS Y EL *REMEDIO DE LOS MALES* QUE AFLIGÍAN A LOS PUEBLOS

Lo señalado hasta aquí puede darnos un panorama general del estado en que se encontraban las poblaciones de Guanajuato cuando se estableció la república federal, que no debió ser muy distinto que el de otros estados, sobre todo de aquellos que resultaron más castigados por la guerra. El Congreso Constituyente de Guanajuato se instaló el 25 de febrero de 1824, y desde sus primeras sesiones, como ya lo habían hecho la Diputación provincial y los propios ayuntamientos, dio cuenta del estado de todos los ramos, “juzgando necesario organizar, particularmente el de Hacienda que se halla paralizado”. Esto estaba en consonancia con lo que, a su vez, plasmaba el primer gobernador de Guanajuato, Carlos Montes de Oca, en su *Memoria* de 1824 y 1825.<sup>33</sup> Pero el Congreso no dejó pasar la oportunidad de señalar lo que se esperaba de los ayuntamientos. Al agradecer las felicitaciones que le habían enviado los de León y de Silao por su instalación, los diputados pedían a esas instituciones que incitaran “al pueblo al cumplimiento y obediencia de las leyes, así como a la más sumisa obediencia a las autoridades, confiando en que el Congreso tomará el mayor interés en remediar los ma-

---

33 AHPLG, *Acta de Sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*; y *Memoria que presenta el gobernador de Guanajuato al Congreso Constituyente, del estado de los negocios públicos que ha tenido a su cuidado desde 10 de mayo de 1824 hasta 31 de diciembre de 1825*, 1824-1825, sesión del 27 de marzo de 1824.

les que afligen a los pueblos, *lo que fácilmente conseguirá con el auxilio de los mismos ayuntamientos*”.<sup>34</sup>

La importancia que cobraban los ayuntamientos en esta reconstrucción también se había dejado ver en una sesión anterior a la que acabamos de referir, cuando los diputados Murillo y Galván propusieron que, a través del gobernador, se exigiera a estas instituciones que a la brevedad cobraran las pensiones a su cargo –porque al parecer su cobro no estaba al corriente–, fijando un plazo específico para que concluyeran la tarea y que, si era necesario, para ello se auxiliaran de los comandantes locales, aunque también se recomendaba pedir apoyo a los párrocos para que destruyeran al pueblo en cuanto a cumplir las órdenes del Congreso.<sup>35</sup> En esa línea, este último volvió a exigir de manera reiterada –como en su momento lo había hecho la Diputación Provincial– que los ayuntamientos entregaran sus estadísticas, ya que esta información resultaba necesaria para “formar la constitución, dividir el territorio del estado y establecer las pensiones que respectivamente deben reportar los pueblos”.<sup>36</sup> En este punto encontramos que también empezó a presentarse los reglamentos municipales, pero algunos diputados advirtieron que no podía aprobarse reglamento alguno hasta que se elaborara la Constitución, en donde se definirían claramente las competencias y las obligaciones de los ayuntamientos. Y a quienes ya los habían enviado para su revisión y eventual aprobación, se respondió que observaran “interinamente” esos reglamentos, o que continuaran con “las costumbres que han observado”; con ello seguramente se referían a las ordenanzas que se encontraban vigentes y probablemente a los reglamentos de propios y arbitrios, muchos de ellos elaborados entre finales del siglo XVIII y principios del diecinueve.<sup>37</sup>

---

34 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesión del 30 de marzo de 1824. Las cursivas son nuestras.

35 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesión del 29 de marzo de 1824.

36 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesiones del 30 de abril y del 6 de mayo de 1824.

37 En la segunda mitad del siglo XVIII la Corona española dispuso que todos los ayuntamientos elaboraran sus ordenanzas y reglamentos de propios y arbitrios (o bienes

Asimismo, a mediados de 1824 se discutió de una manera amplia el tema de los propios de los ayuntamientos, planteándose la conveniencia de crear una Contaduría general para este ramo que ayudara a poner orden, porque los ayuntamientos tenían retraso de muchos años en el informe de sus cuentas.<sup>38</sup> Esta situación se entendía porque la guerra había trastocado las dinámicas locales y, con toda seguridad, se había perdido documentación; además, muchos de ellos debían atender problemas que demandaban una gran cantidad de recursos. Pero seguramente algunos también se escudaron en esta situación para posponer la entrega de sus cuentas. En esa línea, la propuesta del Congreso necesariamente nos remite a la Contaduría creada por el visitador Gálvez en la segunda mitad del siglo XVIII, que buscaba convertirse en una instancia reguladora y fiscalizadora de las rentas locales, lo que –se pensaba– permitiría obtener y distribuir de una mejor manera los gastos que requerían las obras públicas. Con esta medida se mermaban las competencias de los ayuntamientos porque, como ya referimos, estos debieron presentar sus cuentas al corriente para que sus solicitudes de nuevos arbitrios fueran consideradas.<sup>39</sup>

De acuerdo con estas, se buscaba concluir obras dentro de las poblaciones, como cementerios, casas consistoriales, reparación de iglesias y de puentes, pero también reparar o concluir caminos. Un ejemplo de esto último es el citado nuevo camino de Marfil para entrar a la ciudad de Guanajuato que, como ya referimos, después de varias décadas, estaba lejos de concluirse; pero otro asunto eran los caminos que conectaban las poblaciones, muchos de los cuales se habían visto seriamente

---

de comunidad, en el caso de pueblos de indios), como parte de las medidas implementadas para ejercer un control más efectivo de los ingresos y los egresos de estas corporaciones. Varios ayuntamientos de Guanajuato presentaron los suyos. Véase AGN, *Intendencias*, vol. 21, exp. 2, 3, 4; y AGN, *Ayuntamientos*, vols. 125, 162, 207.

38 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesión del 4 de junio de 1824.

39 Yovana Celaya, “Las finanzas de las ciudades novohispanas”, p. 92; Jorge Silva Riquer, *La reforma fiscal de los ayuntamientos novohispanos (1765-1812)*, Madrid: Marcial Pons/Universidad de Alcalá/UMSNH, 2015, p. 86.

afectados por la guerra y cuya reparación resultaba urgente porque de ello dependía la agilización de las comunicaciones y del comercio. El gobernador dio cuenta de este problema de manera reiterada en sus *Memorias* al señalar –siguiendo a “un autor moderno”– que

de los recursos de que puede echarse mano para despertar a un pueblo del letargo a que lo han conducido largos siglos de opresión e ignorancia, sin recurrir a las grandes reformas políticas, ninguno es más eficaz, ni más pronto que la construcción de buenos caminos, como es igualmente cierto que las instituciones más sabias, más justas y más libres serán meras teorías, o tendrán resultados lentísimos y parciales, si no se facilitan a los ciudadanos todos los medios de aumentar su prosperidad.<sup>40</sup>

Encargaba al Congreso, además, remover todos los obstáculos que impidieran las reparaciones para poder reactivar los caminos a la brevedad. El Congreso ya venía discutiendo el punto. En julio de 1824, cuando el ayuntamiento de Silao solicitó la aprobación de una pensión para reparar el camino que conectaba a Silao con Guanajuato, el diputado Esquivel propuso que las pensiones que se aprobaran debían hacerse extensivas a otros lugares que se encontraran en situaciones similares, por lo que se sugirió que el gobernador pidiera noticia exacta de todos los caminos que era necesario reparar y, a partir de ello, podría presentarse un plan específico para atender el problema.<sup>41</sup> En la solicitud que dio pie a esta discusión surgió la duda sobre a quién correspondía erogar los gastos generados por la obra cuando las dos poblaciones

---

40 *Memoria que presenta*, pp. 16-17.

41 Evelin Mares ha realizado un estudio sobre el estado de los caminos durante la primera república federal y presenta una descripción que los ayuntamientos hicieron del estado de los caminos hacia finales de la primera década independiente y durante los primeros años de 1830. Véase Evelin Mares Centeno, “La reparación de los caminos en el estado de Guanajuato durante la primera experiencia federal (1824-1835)”, Beatriz Rojas (coord.), *De caminos y puentes: ordenamiento territorial en la Nueva España*, México: Instituto Mora, 2021, pp. 179-207.

resultaban beneficiadas. Luego de una discusión, se aprobó la petición del ayuntamiento de Silao.<sup>42</sup>

Ante la gran cantidad de solicitudes para establecer nuevas contribuciones, algunos diputados advertían que aquellas “debían verse con mucha delicadeza por el temor de hostigar a los pueblos”, pero otros aseguraban que “los ayuntamientos siempre vienen proponiendo contribuciones por falta de fondos, y que los que tienen no los saben administrar”.<sup>43</sup> Por su parte, el gobernador tenía claro que muchos de ellos no contaban con fondos, que otros solo los obtenían de las vendimias de sus plazas y que unos cuantos más no habían “podido desentrañar su paradero”; pero en términos generales el problema también recaía en la falta de reglamentos.<sup>44</sup> Otra realidad era que los ayuntamientos estaban sumamente endeudados. Por ejemplo, el de Salvatierra debía los réditos de varios años por el espacio que ocupaba la alhóndiga, cuyo monto estaba destinado a una función religiosa; el de Pénjamo manifestaba que tenía muchos acreedores, pero que los fondos públicos eran tan escasos que también se le debía sueldo al secretario, y que tres de sus integrantes no podían presentarse a ningún acto público por falta de uniformes que “antes se costeaban de los bienes llamados de comunidad”.<sup>45</sup> El ayuntamiento que quizá estaba más endeudado era el de Guanajuato, como ya señalamos antes.

Sin duda se tenía claro que la guerra había provocado devastación, pero el gobernador del estado y los diputados del Congreso Constituyente de Guanajuato tenían una explicación adicional para entender la

---

42 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesión del 30 de julio de 1824. En su *Memoria* de 1824-1825, el gobernador hablaba de la responsabilidad del gobierno general en la reparación de caminos (aunque no especificaba cuáles) y de que, si este no podía llevarla a cabo de inmediato, se facultara al estado para asignarla a particulares. Véase *Memoria que presenta*, 1824-1825, pp. 16-17.

43 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesiones del 20 y el 21 de octubre de 1824.

44 *Memoria que presenta*, pp. 9-10.

45 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesiones del 5 y el 30 de abril de 1824.

situación “tan lastimosa” en que se encontraban estas instituciones, que les impedía hacer mejoras en las poblaciones y organizar la recaudación. El gobernador Montes de Oca refería que la preponderancia de “ciertas clases” y los odios familiares perjudicaban “el sosiego y la paz de los mismos pueblos”, y que las comunicaciones que mantenía con ellos eran

tan cansadas, tan repetidas, y sus respuestas tan oscuras e ininteligibles, que entorpecen todo, obrando las más de las veces con la arbitrariedad [...] Exceptuando las cabeceras de partido, y uno que otro pueblo de los que gozan de esta prerrogativa, no se puede ver nunca de los otros el resultado de una providencia, de un decreto o de una ley: todo se trastorna, a todo se le da un sentido opuesto al de su verdadero objeto, y ni se entiende a lo que se dirigen sus consultas.<sup>46</sup>

Por su parte, Serrano ha documentado diversos problemas que se generaban en las elecciones y en el ejercicio de las funciones de los ayuntamientos, sobre todo de poblaciones indígenas, en donde algunos alcaldes no sabían leer ni escribir, actuaban arbitrariamente y no atendían las disposiciones que se les enviaban. Las quejas y las discusiones se presentaron casi desde que aquellos empezaron a funcionar, y el autor asegura que esto influyó en las disposiciones constitucionales que se dictaron sobre los ayuntamientos.<sup>47</sup>

Las fuentes indican, y así lo ha planteado Serrano, que las principales razones para reducir el número de ayuntamientos fue el temor al ascenso político de representantes del común de los naturales de la temida “multitud de indígenas”, que desplazaría a los caciques, y que esto pudiera transformar la antigua relación institucional entre los pueblos de indios y las autoridades superiores. Es decir, existía el temor de que se alterara la relativa tranquilidad existente en el estado. Así que no

---

<sup>46</sup> *Memoria que presenta*, pp. 6-7.

<sup>47</sup> Serrano, “Ciudadanos naturales”, pp. 411-440.

solamente se aumentó el número de habitantes como requisito para formar un ayuntamiento, sino que se agregó la valoración ya señalada de “competente número de vecinos aptos para desempeñar, a juicio del gobierno, las cargas consiguientes de la municipalidad”. De su aplicación no tenemos mayor información –quizá reducir el número de ayuntamientos de alguna manera ya solucionaba parte del problema que veían el gobierno y los constituyentes–, pero el tema de los ayuntamientos pequeños y “pobres” también estuvo en el debate, muchas veces de manera indirecta, y, aunque no se hace referencia al número de habitantes, seguramente se trataba de un factor relacionado con ello.

Por ejemplo, cuando los diputados plantearon la idea de publicar las actas del Congreso, algunos de ellos sugirieron que los ayuntamientos debían suscribirse a estas para estar enterados de todo lo que se discutía y que podían pagar dicha suscripción de los fondos municipales; pero el diputado Incapié señaló que “había ayuntamientos muy miserables” y que no era justo que se les obligara a asumir un gasto más, cuando no tenían para los más indispensables. Galván opinó en la misma línea, pero añadió la idea de que “era justo” extinguir la mayor parte de los ayuntamientos más pequeños. Por su parte, García de León habló de la necesidad de que los ayuntamientos se ilustraran, un tema sobre el que se insistiría en las siguientes sesiones. Cuando empezaron a leerse los comentarios y observaciones que aquellos hacían al proyecto provisional de Constitución, el diputado Palacios lamentaba la falta de ilustración en los pueblos y atribuía a este hecho que miraran con horror “cualquier innovación”.<sup>48</sup>

Por otra parte, en las discusiones sobre la renovación de ayuntamientos, Galván aprovechó para ratificar y ampliar su postura: no debían crearse “ayuntamientos donde no están establecidos, si no tienen los pueblos las luces suficientes, a causa de los perjuicios que se ocasio-

---

48 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesiones del 9 y el 14 de septiembre de 1824.

nan con tal motivo”; sin embargo, aclaraba que deseaba “la ilustración y adelantos de sus habitantes”, agregando que, si algún ayuntamiento dejaba de renovarse, esto debía ser motivo para su extinción. La propuesta generó debate, porque Galván era integrante de la comisión de Constitución, y terminó señalando que “el punto era demasiado difícil y deseaba que los demás estados ilustraran la materia para aprovecharse de sus luces”. La propuesta quedó desechada, aunque, al discutirse otros temas, surgieron opiniones similares. Por ejemplo, cuando en mayo de 1825 se debatía sobre la operatividad de la Casa de Moneda, nuevamente salió a colación “la poca ilustración y apatía en que yace la mayor parte de nuestros ayuntamientos”.<sup>49</sup> O cuando se dio la organización de las elecciones para renovar el ayuntamiento de Dolores, a finales de 1824: cuando el ayuntamiento en funciones de ese pueblo se dirigió al Congreso para que mandara observar la ley vigente debido a las sospechas de que se estaba preparando un “complot”, el presidente del Congreso manifestó que “el único remedio sería el que los electores fuesen hombres de bien” y que la comisión de Constitución tomaría nota para procurar que en lo sucesivo se remediaran estos problemas. Esto dio pie para que, un par de días después, el diputado Incapié apresurara los trabajos de la Constitución, cuyos artículos debían comenzar a discutirse en septiembre de ese año; pero se retrasaron más de lo esperado.<sup>50</sup>

Por otro lado, también preocupaban las atribuciones de las autoridades. Las tensiones en el interior del estado aumentaron por este asunto y encontramos un punto álgido en agosto de 1825 entre el gobernador y los ayuntamientos, cuando el primero se dirigió al Congreso manifestando que, con motivo de las desavenencias que habían surgido entre ellos, deseaba saber “de un modo fijo sus atribuciones”. El presidente del Congreso respondió que ya se habían llevado a cabo varias sesiones se-

---

49 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesiones del 13 de noviembre de 1824 y el 5 de mayo de 1825.

50 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesiones del 2 y el 4 de diciembre de 1824.

cretas para tratar el punto, con el resultado de la aprobación de una ley de cinco artículos que detallaban esas atribuciones, para que los ayuntamientos cumplieran con las obligaciones que les correspondían en tanto se sancionaba la Constitución del estado. El primer artículo señalaba que los individuos de las municipalidades debían regirse por el decreto de las Cortes españolas del 24 de junio de 1813, en lo que no contradijera el sistema vigente, para obedecer las determinaciones del gobernador, y se facultaba a este último “para que en caso necesario pueda suspenderlos [a esos individuos] de sus empleos y formarles causa, dando cuenta al juez que corresponda” en un plazo de 48 horas. Los artículos 2, 3 y 4 se referían a la celebración de funciones civiles y religiosas, las autorizaciones y las suspensiones correspondientes, así como a los fondos de donde se financiarían. El último artículo planteaba que

Los ayuntamientos sin conocimiento del gobernador podrán comisionar a los individuos de su seno, o fuera de él, para que judicial o extrajudicialmente recauden las deudas a los fondos públicos de cualquiera clase, por el orden de las leyes, pero los comisionados si fueren de su seno, no podrán salir fuera de los lugares de su residencia, sin permiso del gobernador.<sup>51</sup>

Todo lo expuesto anteriormente llevaba a la discusión de cómo vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos. El gobernador no encontraba otra manera “para que todo marche bien con uniformidad, que el nombramiento de Prefectos, jefes de policía o departamentales, dividiendo el territorio en facciones con la denominación que más acomode”.<sup>52</sup> Evelin Mares ha hecho una reconstrucción puntual del gobierno del estado de Guanajuato, el cual, de acuerdo con la Constitución, se dividió en cuatro departamentos, referidos anteriormente (Guanajuato, Celaya,

---

51 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesión del 13 de agosto de 1825.

52 *Memoria que presenta*, p. 8.

San Miguel y León), que tendrían al frente a un jefe de policía encargado de su gobierno económico-político.<sup>53</sup>

El nombramiento de estos jefes generó un amplio debate porque, como señalaba Montes de Oca, “de aquí, sí, de aquí depende la felicidad del Estado, y debe mirarse como una de las bases más principales de la dicha de todos los ciudadanos”; por esta razón consideraba que esos jefes no debían ser originarios ni avecindados del lugar en donde tendrían jurisdicción, porque debía tenerse absoluta confianza en ellos, en tanto se convertirían en “los ejes con que se ha de mover la máquina del gobierno”. En esa línea, serían los encargados de impulsar a los ayuntamientos para llevar a cabo las mejoras y los adelantos que necesitaran; estos, en los cinco años que durara su nombramiento, tendrían

el tiempo necesario para imponerse en todo lo que concierna a su demarcación, promover y establecer cuanto pueda serle útil y benéfico, dar planes estadísticos exactos, recorrer a menudo el departamento, responder de su tranquilidad, inspeccionar las operaciones de los ayuntamientos y jueces, vigilar con la mayor escrupulosidad en la enseñanza de la juventud, hacer que se cobren con energía y presteza las contribuciones y rentas del estado, y que se ejecute cumplidamente con lo que prescriban las leyes.<sup>54</sup>

Así que no parecía concebible que quienes debieran vigilar permanentemente el funcionamiento de los ayuntamientos y hacerlos cumplir las leyes fueran propuestos por ellos mismos. Pero algunos diputados del Congreso discrepaban con el gobernador en esta materia. Al hablar del gobierno interior del estado y del nombramiento de prefectos, el diputado García de León opinaba que le parecía injusto

---

53 Mares, *La órbita del ejecutivo*.

54 *Memoria que presenta*, pp. 7-8.

inhibir a los ayuntamientos de proponer sujetos para jefes de policía o al menos para que informen sobre la aptitud de algunos: que nadie mejor que ellos mismos como interesados [los] conocen, y después de un informe del ayuntamiento respectivo, el Consejo propondrá de los mismos recomendados, o de los que crea más a propósito: que también es injusto no permitir que sirvan esos destinos los que sean de los propios departamentos, pues en ellos habrá sin duda las personas instruidas, como las más interesadas en el proyecto de su país.<sup>55</sup>

La Constitución del Estado Libre de Guanajuato de 1826, en su artículo 139, estableció que, “para el gobierno económico-político de los departamentos, habrá en todas las cabeceras de ellos jefes de policía”; y, en el 140, que el Consejo de Gobierno pediría a los ayuntamientos de los departamentos respectivos un informe sobre los individuos que considerara aptos para desempeñarse como jefes; es decir, hubo una especie de medida equitativa, y estos tuvieron cierta injerencia en su nombramiento al proponer a individuos que ocuparían el cargo, aunque la última decisión estaba en el gobierno estatal. Un año después, el Consejo de Gobierno se dirigió a los ayuntamientos de los departamentos de Allende, Celaya y León para pedirles que enviaran las ternas de los individuos que consideraran aptos para ocupar las jefaturas de policía (en el departamento de la capital este cargo debía ser ocupado por el vicegobernador). Estos individuos serían los encargados de garantizar la obediencia de las órdenes del gobierno. Sin duda, hacia ellos se habían trasladado muchas de las expectativas para alcanzar el buen funcionamiento del estado, pero la base de sus funciones se encontraba en los ayuntamientos, en lo que estas instituciones pudieran proporcionarles y siendo, además, ejecutoras de muchas de las disposiciones del gobierno. Pero la promulgación de la Constitución fue un punto de partida; aún estaba pendiente la defini-

---

55 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesiones del 22 de febrero de 1826.

ción exacta de los límites de los Departamentos, así que las discusiones se extendieron a los siguientes meses y años.

Sin duda, algunos de los mayores esfuerzos se concentraron en las discusiones sobre las funciones de los jefes de policía. Esto se plasmó en el Decreto número 35 del Congreso para el arreglo de la policía en todos los ramos, conocido como Reglamento de Policía.<sup>56</sup> En él se asignan atribuciones y responsabilidades específicas del gobierno del estado en esta materia y de los jefes de policía, pero también de los ayuntamientos, en una estructura que se consideraba más eficaz. Fue a través de esta materia específica, la de policía –ya impulsada por los borbones desde las últimas décadas del siglo XVIII–, que se encontró un vehículo eficiente para reactivar los ramos que contribuirían a la prosperidad del estado y, por ende, para trabajar en esa reconstrucción. La razón de esto fue que, a través de los jefes de policía, se atendería la enseñanza, el fomento de la agricultura, el comercio y la minería; asimismo, se elaboraría e implementaría un plan de caminos y se formaría la estadística del estado. Las instituciones encargadas de proporcionar la información necesaria sobre el estado de todos los ramos en las localidades, noticias de nacimientos, defunciones y matrimonios serían justamente los ayuntamientos. Sin duda, seguían siendo las instituciones que mejor conocían sus localidades, pero era necesario erradicar los excesos y concentrar los esfuerzos en el gobierno económico de esas localidades, base de la reconstrucción.

## REFLEXIONES FINALES

A pesar de la vasta producción historiográfica sobre los ayuntamientos, aún está pendiente el análisis de diversas temáticas para entender

---

56 Decreto núm. 35 emitido por el Congreso del Estado de Guanajuato el 14 de agosto de 1827, para que se arregle la policía en todos sus ramos y se designen las atribuciones de las autoridades a quienes se ha fijado su perfección. Para un estudio detallado del funcionamiento de los jefes del policía, véase Mares, *La órbita del ejecutivo*.

de una manera más integral su funcionamiento una vez que se logra la independencia. El papel que debían desempeñar en la configuración de los estados, al mismo tiempo que se evidenciaba la desconfianza que generaban entre los actores encargados de trabajar en la organización de las entidades del país; la situación en que esas instituciones se encontraban cuando se concretó la independencia; el proceso de reconfiguración territorial y administrativa al crearse o suprimirse ayuntamientos; la manera como se fueron recuperando de la devastación provocada por la guerra y la tensa relación que mantuvieron con las autoridades estatales son, desde nuestro punto de vista, elementos que abonarían a ese entendimiento. Este trabajo pretende ser un punto de partida para analizar esos elementos en el caso de Guanajuato.

Los gobiernos independientes se enfrentaron a un sinfín de asuntos, pero debían poner orden y establecer prioridades; en ese marco, los ayuntamientos resultaban indispensables para atender los asuntos locales, desde donde se enfrentaría una parte importante de la reconstrucción, no solo porque debían reactivarse las actividades económicas locales, sino porque estas instituciones contaban con información crucial para implementar planes, programas y leyes, o tenían posibilidades de recabarla. Pero esa realidad local era heterogénea, y las prioridades de sus autoridades también. Así que las autoridades provinciales, luego estatales, se enfrentaban a un enorme reto. Uno de los principales era establecer el canal de comunicación y de mando más adecuado para que todo funcionara como un engranaje encaminado a esa reconstrucción.

Desde el principio las autoridades expresaron temores en cuanto a las acciones de los ayuntamientos e identificaban “vicios” que impedían que se alcanzaran esos objetivos, de manera que buscaron erradicarlos. Se debatió mucho al respecto y de esto dan cuenta los debates que protagonizaron los diputados, así como las opiniones del gobernador. Los resultados de esos debates y acuerdos derivaron en ese elemento subjetivo incorporado en la Constitución del estado: “hombres aptos” que “a juicio del gobierno” desempeñaran el cargo, así como en el aumento

de número de habitantes como requisito para que se crearan ayuntamientos. Queda por analizar casos específicos para observar su implementación, aunque, como apuntamos en la segunda parte de este trabajo, el factor numérico pudo contribuir a erradicar el problema, al impedir que poblaciones con un número reducido de habitantes –aparentemente en donde principalmente se presentaban esos problemas– tuvieran ayuntamientos.

Por otra parte, la manera en que estas instituciones opusieron resistencia a las disposiciones de las autoridades provinciales, luego estatales, se centró principalmente en la tardanza del envío de información, interponiendo quejas, o bien, intentando por diversas vías que se les autorizara el cobro de algunas contribuciones para atender los problemas locales, que sin duda eran su prioridad.

Queda pendiente un estudio puntual desde la óptica interna, porque nuestro acercamiento lo realizamos desde las discusiones y las opiniones que sobre ellos tenían el gobierno estatal y la primera legislatura de Guanajuato, así como desde algunas solicitudes presentadas por los ayuntamientos. Una exploración de fuentes de los años posteriores a los abordados en este trabajo evidencia que se seguían discutiendo las mismas problemáticas y que la opinión que esas autoridades tenían sobre los ayuntamientos no había cambiado de manera significativa, por lo que habría que analizar la efectividad de las disposiciones del gobierno en materia de ayuntamientos. No debemos soslayar, sin embargo, los escenarios nacionales y regionales, que no tardaron en convulsionarse nuevamente luego del establecimiento del sistema de gobierno federal. Asimismo, quedan en la agenda estudios de caso sobre la creación de ayuntamientos, porque esto ayudaría a entender mejor la reconfiguración territorial, las luchas de poder, los intereses y los recursos en juego.

Evidentemente, en el proceso analizado en este trabajo estuvieron involucrados otros actores y otras temáticas. Entre los primeros, uno de las más importantes fue la Diputación de minería, que continuó funcionando después de la independencia, a cuyos integrantes también se les

solicitó informes sobre el estado en que se encontraba sus fondos, y sobre los recursos para fomentar ese ramo. También se discutió –y mucho– sobre milicias, tabaco, diezmos, la Casa de Moneda y, cómo no, el pago del contingente. La falta de claridad sobre el estado de los diferentes ramos fue presentada como argumento al gobierno nacional para que se diese una prórroga para cumplir con este último, aunque el Congreso de Guanajuato externaba “las grandes esperanzas” que se tenían para la lograr una buena organización y el aumento de todos los ramos que décadas atrás habían hecho de Guanajuato una de las provincias más prósperas de la Nueva España.<sup>57</sup> Sin duda, sobre ello seguirían trabajando durante los siguientes años.

---

57 AHPLG, *Actas de sesiones del Congreso Constituyente de Guanajuato*, sesión del 6 de octubre de 1824.

# GOBERNAR EN TIEMPOS DE CAMBIO E INCERTIDUMBRE POLÍTICA: EL MUNICIPIO DE XALAPA, 1830-1835

YOVANA CELAYA NÁNDEZ<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

EN LA HISTORIOGRAFÍA QUE SE OCUPA DE ESTUDIAR el siglo XIX son evidentes los debates en torno a los procesos de construcción del Estado nacional desde perspectivas institucionales, políticas, militares, sociales y económicas. Estas perspectivas se han definido desde la escala nacional, en la medida en que el diseño de tales modelos políticos ha marcado la pauta de la naturaleza y la organización del gobierno del territorio. El análisis desde los modelos políticos también ha establecido las temporalidades en las que situamos nuestros estudios: federalismo, centralismo o imperio. El objetivo del capítulo es explorar nuevas formas de estudiar el gobierno político del territorio desde la institución municipal. Interesa entender las formas de gobierno local en una doble vertiente: el ejercicio de poder de los regidores en su jurisdicción y el uso de ese mismo poder frente a otros órdenes de gobierno. Esta perspectiva busca contribuir a superar el análisis institucional que suele atribuirse a estas formas de gobierno y explicar cómo, más allá de los modelos federal y centralista, el gobierno municipal buscó definir sus competencias de gobierno en respuesta a sus necesidades y proyectos, para reafirmarse como parte de otros poderes.

En el contexto de crisis en el gobierno nacional, el municipio xalapeño buscó fortalecer su posición en el control y gobierno reafirmando

---

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

su carácter político en su jurisdicción, pero también frente a los poderes estatales. En lo que se refiere a la temporalidad, interesa proponer nuevos marcos que tomen como punto de partida las condiciones del municipio y cómo estas responden a los procesos de crisis y eventualmente de transición en el modelo político de gobierno. Esto supone reconocer la trayectoria de la institución municipal y su propia lectura del cambio político en la construcción del Estado-nación. Es un hecho que la crisis del federalismo y la opción de un cambio en el modelo político reconocen trayectorias de procesos que superaron con mucho la jurisdicción municipal xalapeña, pero es necesario considerar, analizar y explorar el momento y las condiciones en las que los ayuntamientos participaron de estos procesos de cambio. La elección del periodo de estudio también se explica porque, no obstante la crisis financiera y política que los capitulares experimentaron a partir de 1833, estos reclamaron el restablecimiento de su condición de capital de los poderes estatales como un recurso político y de legitimidad frente a otros poderes municipales y frente al estado. De esta forma, si bien gobernar una capital significó gastos para la comunidad de regidores, esta condición construyó un espacio de negociación política y, por lo tanto, mecanismos de fortalecimiento para la élite capitular. Es esta condición la que buscarán recuperar en el contexto del cambio del sistema político centralista.

## EL MUNICIPIO EN LA DISPUTA POLÍTICA: DEL MODELO HISPANO AL MODELO FEDERAL

Si bien el puerto de Veracruz ostenta la categoría de la fundación primigenia de un ayuntamiento por parte de las tropas al mando de Hernán Cortés, las condiciones de poblamiento en la provincia, tanto de población hispana como india, no contribuyeron a una rápida expansión del modelo capitular en el siglo XVI, por lo que será hasta el siglo XVIII que se fortalece y se multiplica la fundación de villas y sus cabildos, como estrategia política de las élites locales que promueven la fundación de

corporaciones de gobierno. Esta tendencia de fundación de cabildos se mantendrá en el siglo XIX, en principio bajo las directrices gaditanas y más tarde en el contexto de la guerra de independencia. Los bandos insurgentes y realistas ofrecieron la fundación de cabildos como una estrategia de pacificación a los pueblos en armas.<sup>2</sup> Como bien ha señalado Ramond Duve, en los procesos de construcción del Estado-nación en el siglo XIX, el único nivel de administración de tradición hispana que transita al mundo constitucional fue el municipio.<sup>3</sup>

El ayuntamiento de Xalapa fue de creación tardía, bajo el modelo borbónico, y durante la guerra fortaleció su posición en la región central. Los comerciantes porteños utilizaron la villa de Xalapa como resguardo de sus capitales y de sus negocios, y buena parte de ellos trasladó su residencia a esta villa durante los años del conflicto armado. En este contexto, la jurisdicción xalapeña experimentó un incremento de su población, de su comercio y, por lo tanto, de sus ingresos por impuestos al consumo de diversos géneros. Estas condiciones de bonanza también debieron ser gestionadas por la comunidad capitular en la medida en que debió destinar recursos de su Hacienda al financiamiento de las tropas para la milicia local o para las que se asentaban en Perote, en Veracruz o incluso en Coatepec. Este proceso supuso también para la comunidad capitular la construcción de un espacio de negociación política con la autoridad militar, con el intendente o con el virrey.

Durante el primer federalismo y en respuesta a la multiplicación de poderes municipales, los gobernadores optaron por la política de limitar el número de cabildos, imponiendo como requisito la existencia de 3 000 ciudadanos para fundar un gobierno local. Una postura que, como ha señalado Peter Guardino, puede interpretarse como negativa respecto a la continuidad del poder municipal. Sin embargo, el mismo

---

2 Michael T. Ducey, *Una nación de pueblos. Revueltas y rebeliones en la Huasteca mexicana, 1750-1850*, México: Universidad Veracruzana, 2015.

3 Raymond Duve, "Los municipios y el difícil proceso de formación de la nación en el siglo XIX. Algunas reflexiones sobre Tlaxcala", Sergio Miranda Pacheco (coord.), *Nación y municipio en México. Siglos XIX y XX*, México: UNAM, 2012, pp. 19-54.

autor señala que se debe reconocer las excepcionalidades del territorio y los significados del municipio en la administración y el gobierno de los poderes estatales. De ahí que este autor considere que políticos y legisladores valoraron el establecimiento de los municipios como un paso hacia la modernización de la cultura política. Se aspiraba a que el municipio constituyera un espacio donde los habitantes rurales, tanto mestizos como indígenas, pudieran aprender los beneficios de elegir a sus autoridades y asumir una voz activa en la administración.<sup>4</sup> Y en cuanto al gobierno estatal, no debe perderse de vista que las potestades recaudatorias, la capacidad para cobrar impuestos y reconocer las actividades económicas y ciudadanos sujetos a fiscalización en buena parte dependían de la distribución de los gobiernos locales en los territorios. Durante el primer federalismo también hubo críticos a la multiplicación y el poder que ejercían los municipios frente a los gobernadores. De ahí la importancia del uso de figuras intermedias –como la del jefe político– para inspeccionar y controlar las municipalidades.

De acuerdo con María del Carmen Salinas, en el Estado de México los ayuntamientos constitucionales nacieron y se reafirmaron con legitimidad política frente a sus ciudadanos, y constituían la base de la estructura del gobierno. Para esta autora, el municipio fue parte fundamental en la constitución de las entidades federativas de gobierno, al mismo tiempo que desde su análisis reconoce que en su interior la legislatura propugnó por un centralismo en las funciones de gobierno municipal; un pensamiento liberal centralizante lo llama la autora. De esta forma, se asumía un federalismo frente a sus pares gobernadores, pero la legislatura local dictó medidas para limitar la existencia de municipios, a los cuales se consideraba “un mal necesario”.<sup>5</sup>

---

4 Peter Guardino, “El nombre conocido de república. Municipios en Oaxaca, de Cádiz a la primera república federal”, Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México: El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, 2007, p. 215.

5 María del Carmen Salinas Sandoval, *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, México: El Colegio Mexiquense, 2007, pp. 391-392.

Eran un mal necesario para ejercer tareas de gobierno en rubros como salubridad, paz pública, policía, obras públicas, cementerios, beneficencia, escuelas, diversiones públicas, convocación a elecciones, fomento de la economía y la formación de los fondos públicos necesarios para el gobierno del mismo territorio. Estas atribuciones no parecen cambiar sustancialmente respecto de su origen hispánico; se refuerzan en el proyecto gaditano y tienen continuidad en el proyecto federal. Pero estas funciones de gobierno también responden a la transición de sus fuentes de financiamiento; las Haciendas municipales consolidadas a la luz de los proyectos de organización borbónica no son puestas a discusión en los nuevos gobiernos, en parte porque las Haciendas estatales están en disputa por la defensa de sus atribuciones fiscales bajo el modelo federal, pero también porque se asume que la gobernabilidad del territorio local depende de la disponibilidad de recursos.

En la experiencia veracruzana, la legislatura estableció un orden interior, cuya base eran sus ayuntamientos organizados en cuatro departamentos, divididos a su vez en cantones; y cada cantón estaba integrado por ayuntamientos. El ayuntamiento de Xalapa era cabecera de cantón y pertenecía al departamento de Veracruz. En cuanto a las atribuciones, los municipios gobernaban en materias de salud, limpieza, justicia, orden y policía y el fomento económico. En materia de recursos, la legislatura local les reconocía propios y arbitrios que organizaban la Hacienda municipal, pero estos recursos también se definían como “auxiliares” a los de la Hacienda estatal. Esto fue presentado en el informe del gobernador Sebastián Camacho en 1831, lo que parece un buen indicador de la naturaleza de las relaciones políticas entre el gobierno estatal y sus municipalidades, a partir del control de sus Haciendas.<sup>6</sup> En el contexto de las tensiones políticas en el sistema federal,

---

6 Sebastián Camacho, “Exposición formada por la administración general de rentas del Estado de Veracruz en cumplimiento del acuerdo del H. Congreso de 11 de enero de 1831”, Carmen Blázquez (comp.), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, Xalapa: Universidad Veracruzana, 1986, p. 45.

el municipio es visto por el poder estatal como un recurso de gobierno y de administración de su territorio. Es frente a esta conceptualización de administrador del territorio que el poder político representado por los regidores buscó estrategias políticas y recursos económicos para legitimar su poder de gobierno.

Desde el periodo hispánico, la intensa y compleja vida de pueblos, villas y ciudades fue gobernada por una comunidad capitular representada en un alcalde mayor y por regidores. Con las reformas de la segunda mitad del siglo XVIII, el alcalde fue sustituido por un subdelegado, y en algunos ayuntamientos se incorporaron regidores de carácter honorario, es decir, que no habían comprado el cargo. No obstante las reformas destinadas a fortalecer el poder regio en detrimento de las élites locales, en buena parte de los casos la fuerza del modelo corporativo de gobierno en el territorio se logró imponer al espíritu reformista y a la incorporación de nuevos funcionarios.<sup>7</sup> El constitucional gaditano buscó un gobierno municipal sostenido en reglamentos que normaran la vida política mediante elecciones en los cargos concejiles, en la Hacienda con reglamentos de ingreso y gasto, y, por supuesto, en el reconocimiento de los pueblos al nuevo corpus político y legal. El modelo gaditano recuperaba el espíritu de uniformar y regular el gobierno municipal que habían intentado los reformistas borbónicos y fortalecía la condición electoral de los cargos que conformaban el gobierno local. Se tendrá ocasión de ver lo conflictivo que resultó esta condición de renovación anual en los cargos para completar las regidurías y otros cargos municipales.

En el periodo que va de la promulgación de la Constitución de Cádiz a la primera república federal, el modelo de gobierno municipal se

---

7 Yovana Celaya Nández, “Las finanzas de las ciudades novohispanas ante el reformismo borbónico: una propuesta historiográfica”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Nouvelle Serie, t. 46 (1), pp. 89-97. Para el caso zacatecano véase los trabajos de Mercedes de Vega, *Los dilemas de la organización autónoma: Zacatecas, 1808-1832*, México: El Colegio de México, 2005; Miriam Moreno Chávez, *El poder municipal. La trayectoria del federalismo mexicano desde la experiencia de los municipios zacatecanos, 1825-1875*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas/El Colegio Mexiquense, 2022.

sostuvo como una forma de organización política de los pueblos, pero en el modelo federal el gobierno interior de los estados quedaba en manos de las legislaturas locales, lo que hizo evidente las diferencias, pues, como señala Beatriz Rojas, la tensión entre los ámbitos de poder fue una práctica común.<sup>8</sup> En su incorporación al modelo republicano federal, el ayuntamiento xalapeño asumía sus prerrogativas en el gobierno y jurisdicción en la organización interna del territorio veracruzano y se supeeditaba al jefe de Departamento, como lo definió la Constitución local de 1825. En vista de las condiciones extraordinarias de la provincia, asumía el carácter de sede de los poderes estatales y como tal ejercía su condición de capital.

## LA POLÍTICA NACIONAL Y EL PODER MUNICIPAL EN LA PROVINCIA VERACRUZANA

Los modelos de gobierno ensayados entre 1821 y 1857 pusieron en tensión la organización y el control del territorio. Las tensiones se construyeron alrededor de figuras militares y políticas pero también de organizaciones territoriales que en el tránsito de intendencia a estado lograron una cohesión interna de la que carecía el naciente Estado-nación. La antigua intendencia veracruzana se caracterizó por una participación activa en los procesos de organización política posterior a la consumación de la independencia. En estos procesos, sin duda, la figura de Antonio López de Santa Anna cobra especial relevancia, por su capacidad para incidir a escala nacional. Pero en la escala local, las élites municipales también cobraron especial relevancia en la organización política del estado. Desde el siglo XVIII, los ayuntamientos de Xalapa, Veracruz, Orizaba y Córdoba habían experimentado un notable crecimiento económico, se habían transformado de villas a ciudades y habían logrado

---

8 Beatriz Rojas, *El "municipio libre". Una utopía perdida en el pasado. Los pueblos de zacatecas, 1786-1835*, México: Instituto Mora/Instituto Cultural de Aguascalientes/Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas, 2010, p. 63.

un papel político durante la guerra de independencia. Y no debe perderse de vista que, además de la condición de contar con un puerto privilegiado como fue Veracruz, en Orizaba y en Córdoba se producía y se procesaba una gran cantidad de tabaco. De esta forma, durante la guerra, las élites municipales fortalecieron su papel en el control del territorio y de recursos como el tabaco que fueron objeto de disputa por parte del estado o de la federación.<sup>9</sup>

Si bien en 1821 el proyecto político independentista se concretaba con un proceso que incluía el tratado de Córdoba y la consolidación de Agustín de Iturbide al frente del proyecto, en la provincia veracruzana el puerto se encontraba sitiado por tropas hispanas. El escenario porteño no era el ideal para el establecimiento de los poderes políticos de la Diputación provincial, por lo que en enero de 1823 se dispuso el traslado de los poderes a la villa de Xalapa.<sup>10</sup> La condición de capital se mantuvo con la instauración del federalismo, aunque, como señala Nelly León Fuentes, esta condición se aceptaba en una situación de excepcionalidad, en tanto la ciudad de Veracruz, en 1825, se mantenía en asedio militar. Para la autora, el ayuntamiento de Xalapa fortaleció su condición rectora regional, una posición que seguirá un movimiento pendular a lo largo del siglo por la disputa de la condición de capital.<sup>11</sup> Y en efecto, los años posteriores al establecimiento de la primera legislatura

- 
- 9 Para el caso de Orizaba, véase José Antonio Montiel Vera, “Dos repúblicas durante la guerra independentista. La villa de Orizaba y la transformación del gobierno local (1810-1821)”, Efraín Quiñonez León y Yovana Celaya Nández (coords.), *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos*, México: Universidad Veracruzana, 2022, pp. 63-95. Luis J. García Ruiz, *Unidos en un mismo cuerpo. Monarquía y sociedad en un tiempo de reformas. Veracruz (1764-1810)*, México: El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, 2017. Para el caso de Xalapa, Yovana Celaya Nández, “De la fiscalidad borbónica a la fiscalidad nacional: transiciones y continuidades en la Hacienda municipal en Veracruz”, Ana María Parrilla Albuérne (coord.), *Rompiendo el nudo gordiano. Régimen municipal y fiscalidad. Guatemala y México, 1760-1850*, España: Silex, 2021, pp. 341-364.
- 10 La ciudad de Veracruz fue sede de los poderes de intendencia desde 1786 y este carácter de sede de poderes se mantuvo durante la formación de diputaciones provinciales.
- 11 Nelly León Fuentes, *Los debates y las batallas por el agua en Xalapa, 1838-1882*, Xalapa: Universidad Veracruzana, 2009, p. 120.

de 1825 hicieron evidente el conflicto por la condición de sede de los nuevos poderes del estado.

En cuanto a la comunidad capitular xalapeña, albergar la legislatura y el gobierno estatal en el contexto de inestabilidad militar que experimentaba el puerto contribuyó a mantener la tendencia de crecimiento de población, la circulación de capitales y el incremento de la producción y el consumo de bienes agrícolas en las haciendas de la región. En el contexto de bonanza económica debe considerarse la tensión generada por la Ley de Expulsión de españoles y las consecuencias de la xenofobia en la que vivían los sujetos a tal ley y que realizaban su actividad económica y política en la villa. Como lo ha documentado la investigación de María del Rosario Juan, la élite política y económica de origen hispano pertenecía a la logia escocesa, pero también pertenecían a ella el primer gobernador, la mayor parte de los diputados de la Legislatura estatal, comerciantes españoles de Veracruz y varios miembros de los ayuntamientos porteño y xalapeño.<sup>12</sup>

La conspiración de Arenas en 1827 y la posterior elección presidencial de 1828 agudizaron las tensiones entre yorkinos y escoceses. En ambos conflictos, los municipios de la región central veracruzana: Xalapa, Orizaba, Córdoba y Veracruz, fueron activos participantes de la confrontación política y de la agitación social. Los rumores de un movimiento de corte centralista que involucraba al gobernador Miguel Barragán y a Antonio López de Santa Anna no hicieron más que aumentar la crisis política en el estado y acelerar las subsecuentes leyes emitidas por la federación destinadas a vigilar la actuación de los españoles. De acuerdo con Juan Mendoza, la Ley de Destitución de Empleos tuvo impacto en el ayuntamiento, pues 18 miembros de la corporación reconocían su ascendencia hispana, por lo que, a lo largo de 1827, las sesiones del cabildo registraron importantes ausencias que afectaron la gover-

---

12 María del Rosario Juan Mendoza, *Espanoles en Xalapa. Migración e inserción en la sociedad xalapeña, 1824-1835*, Zamora: El Colegio de Michoacán, 2009, p. 276.

nabilidad de la ciudad.<sup>13</sup> El ayuntamiento xalapeño fue reticente a la aplicación de la Ley de Empleos y optó por poner en práctica la Ley de Pasaportes que favorecía a aquellos españoles residentes antes de la consumación de la independencia. Un apoyo evidente fue el otorgado a los comerciantes a fin de mantener la consolidación económica en la villa, pero sobre todo debido a que, durante la guerra, fueron los comerciantes quienes aportaron los recursos para financiar las necesidades militares.

El panorama antihispanista no hizo más que incrementarse con la Ley de Expulsión de españoles de diciembre de 1827. Pero de nueva cuenta se encontraron mecanismos para resistir, pues, como señala Juan Mendoza, la ejecución del Decreto no fue tan riguroso, dada la existencia de fuertes alianzas sociales, políticas y económicas, incluso entre los yorkinos, quienes eran los principales promotores del Decreto de Expulsión. Los españoles que pudieron ser afectados por el Decreto recurrieron a distintas estrategias para evitar la expulsión: matrimonios, paternidades, edad, alianzas políticas, demostraciones de fidelidad patriótica al gobierno, entre otras. Una segunda Ley de Expulsión fue emitida en marzo de 1829 y, al igual que la precedente, contempló excepciones para que algunos miembros sujetos al nuevo Decreto se mantuvieran en el país.

Lo que interesa señalar es que en este periodo la comunidad capitular desempeñó un papel estratégico en la negociación y resistencia de una legislación antiespañola, pero también buscó mecanismos para consolidar su posición política en el gobierno del territorio y frente a los poderes del estado. De esta forma, los Decretos de Expulsión hicieron evidente la importancia del cabildo xalapeño como un espacio político de representación de intereses de sus integrantes, pero también de sus vecinos.

Este proceso también debe explicarse a la luz de los poderes políticos de un estado que experimentaba un proceso de legitimidad y de

---

13 La permanencia de los peninsulares en puestos del Ejército, el gobierno y el clero causaba la ira de los antiguos insurgentes, particularmente después del rechazo del Tratado de Córdoba por parte de las Cortes y de la amenaza de reconquista.

construcción de sus proyectos políticos. La elección federal de 1828 y los subsecuentes proyectos militares movilizaron a los actores políticos veracruzanos en distintos campos: en la defensa del federalismo, en la búsqueda de leyes moderadas que protegieran al clero o en la consolidación de proyectos de caudillaje regional. Antonio López de Santa Anna se convirtió en una figura clave en este proceso, dada su enorme capacidad para desplazarse entre la provincia veracruzana y la escala nacional. El ayuntamiento de Xalapa no se mantuvo ajeno a la trayectoria política del caudillo veracruzano, por lo que, cuando fue necesario, mostró su solidaridad con su carrera política.<sup>14</sup>

En esta trayectoria, el resultado de las elecciones federales de 1828 no logró una transición pacífica. Desde la provincia veracruzana, el Pronunciamiento de Perote y el Plan de Xalapa fueron dos acciones militares que se sumaron a otras movilizaciones que se experimentaron después de la elección.<sup>15</sup> En un contexto militar, político y social adverso, la renuncia del presidente Gómez Pedraza fue inevitable, y en enero de 1829 el Congreso legalizó la elección de Vicente Guerrero, aunque este proceso no logró desaparecer la resistencia de algunos estados como Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, los cuales se opusieron a Santa Anna y a los triunfadores de La Acordada.

---

14 Al respecto, véase Will Fowler, *Santa Anna*, Xalapa: Universidad Veracruzana, 2010.

15 De acuerdo con Alfredo Ávila, las elecciones legislativas de 1828, las federales y las estatales, fueron ganadas en términos generales por el partido popular (republicanos radicales), pero las normas constitucionales determinaban que fueran las legislaturas locales salientes las que eligieran al nuevo presidente. En estas elecciones resultó vencedor Manuel Gómez Pedraza. La reacción contra el triunfo de Pedraza no se hizo esperar. Santa Anna, quien era enemigo político del ex secretario de Guerra, se pronunció en Perote en septiembre de 1828 contra los españoles, a quienes acusaba de haber intrigado en las elecciones presidenciales, y a favor de Guerrero. Como parte de este y de otros pronunciamientos, ocurrió el motín de La Acordada, de funestas consecuencias sociales en la ciudad de México y con impacto significativo en la élite criolla en cuanto al control de la población. Véase Alfredo, “La presidencia de Vicente Guerrero”, Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, vol. 1, México: FCE, 2000, p. 84.

Para 1828, Xalapa se mantenía como sede de los poderes estatales y Antonio López de Santa Anna asumió la gubernatura.<sup>16</sup> Respecto de este periodo, Will Fowler ha señalado que el caudillo y la Legislatura emitieron disposiciones para el gobierno de los municipios; se les exigieron acciones para mejor y arreglar calles y organizar la policía, pero también aportar recursos para las fuerzas armadas. Una disposición importante fue, sin duda, un decreto que facultó a los ayuntamientos para gravar todas las fábricas de ron en sus jurisdicciones.<sup>17</sup> En el caso específico del ayuntamiento xalapeño, el gobernador Santa Anna fue un activo promotor de la construcción de un cementerio atrás de los cuarteles de San José, y siguió las etapas de planeación y de construcción. En este contexto, la intervención armada española de 1829 colocó de nueva cuenta al caudillo veracruzano en el escenario nacional, que dominará después de 1830.<sup>18</sup> La presidencia de Guerrero superó el proyecto de reconquista, en parte por sus facultades extraordinarias, pero también por la participación del caudillo veracruzano, quien salió fortalecido del intento de reconquista.

La continuidad de facultades extraordinarias del presidente Vicente Guerrero debilitó su defensa del federalismo, y la ruptura del pacto con los estados se expresó en la rebelión de la guarnición de Campeche y en el plan de Xalapa, de noviembre y diciembre de 1829. Ambos movimientos coincidieron en la defensa de las soberanías locales y del pacto federal. Como era de esperarse, el Plan de Xalapa convocó a Santa

---

16 Para Will Fowler, desde el triunfo de la revuelta de Perote, Santa Anna reconoció su creciente importancia en su provincia, pero también en el escenario nacional. En su discurso a la legislatura estatal de 1829 se identifican cuatro temas que serán recurrentes en los posteriores textos políticos santanistas. El discurso fue una declaración abiertamente populista, una pieza oratoria apasionadamente veracruzana, rabiosamente antipartidista y antipolítica. Se presentó como héroe nacional y se congració con su público al presentarse como parte de él; se refirió al pueblo de Veracruz como amigos y compatriotas que le enseñaron a ser hombre. Santa Anna figuró en su propia narración de los acontecimientos recientes como el patriota desinteresado que venció a los tiranos extranjeros y nacionales por igual. Véase Will Fowler, *Santa Anna*, pp. 168-169.

17 Decretos del 8 de febrero y del 18 y el 28 de marzo de 1828, en Will Fowler, *Santa Anna*, p. 157.

18 Will Fowler, *Santa Anna*, p. 158.

Anna a encabezar el movimiento, pero, como ha señalado Will Fowler, el héroe de Tampico rechazó adherirse, particularmente porque se oponía a la corriente que ideó el plan. En esta posición, la legislatura veracruzana lo nombró gobernador civil y militar para la defensa del gobierno. En febrero de 1830, en un escenario adverso, el Congreso declaró la imposibilidad de que Guerrero se mantuviera al frente de la presidencia; Santa Anna renunció a sus puestos políticos y militares y se retiró a su hacienda a esperar condiciones que le fueran favorables.

En el escenario municipal, una consecuencia del llamado Plan de Xalapa fue la instalación de dos legislaturas. En marzo de 1830 se reinstaló en Xalapa la legislatura que estaba vigente en 1828, pero una segunda legislatura elegida durante el gobierno de Guerrero no reconoció la presidencia de Anastasio Bustamente (1830-1832), por lo que se mantuvo en funciones en Coatepec. La legislatura instalada en Xalapa recibió el apoyo del Congreso general y, lo que fue más importante, el reconocimiento por parte de Santa Anna. El municipio xalapeño, si bien en un inicio envió felicitaciones a la legislatura en Coatepec, pronto reconoció las facultades de la instalada en Xalapa y no dudó en comunicar su apoyo en una carta dirigida al Congreso general. En marzo de 1830, los regidores xalapeños realizaron un recuento de los acontecimientos que habían originado el Plan de Xalapa, pero sobre todo afirmaron que, “sin costar sangre ni lágrimas”, era prueba del imperio de la Constitución.<sup>19</sup> En una segunda comunicación de mayo del mismo año, los regidores xalapeños solicitaban al Congreso general que las disposiciones del Plan se cumplieran, particularmente en lo referente a la existencia de legislaturas formadas durante la presidencia de Guerrero. Otra petición en esta segunda solicitud fue implementar reformas referentes a la milicia cívica, por su importancia en la conservación del orden.<sup>20</sup>

---

19 Manuel Rivera, *Historia antigua y moderna de Jalapa y de las revoluciones del Estado de Veracruz*, t. VI, México: Citlaltépetl, 1959, p. 3.

20 Esta segunda comunicación con el Congreso general fue promovida por uno de los regidores del cabildo. Véase Manuel Rivera, *Historia antigua y moderna de Jalapa*, p. 21.

No obstante los ánimos de paz que el municipio xalapeño defendía con el triunfo del Plan de Xalapa, el nuevo gobierno de Bustamante no estuvo exento de pronunciamientos militares y políticos. En este proceso, interesa señalar el papel que cumplieron algunos municipios como espacios de interlocución en los conflictos. El municipio xalapeño reivindicó en más de una ocasión esa posición; por ejemplo, en lo expresado por el exgobernador de Veracruz, el general Barragán, desde Guadalajara, al ponerse en contacto con los regidores xalapeños para buscar medios de conciliación entre los grupos políticos en disputa: “La república bendecirá nuestras comunes tareas si una conciliación universal da paso libre al cúmulo de bienes de que es capaz el suelo mexicano”.<sup>21</sup>

El llamado Plan de Xalapa y la transición al gobierno de Anastasio Bustamante permiten plantear que la comunidad política de regidores había fortalecido su posición en el conjunto de municipios que integraban el poder estatal veracruzano. Los esfuerzos se vieron recompensados cuando, por decreto de diciembre de 1830, las villas de Xalapa, Orizaba y Córdoba alcanzaban la categoría de ciudades. En su condición de sede de los poderes del estado, Xalapa había logrado transitar de una condición de excepcionalidad a consolidar su papel como capital de los poderes del estado.

Durante la presidencia de Bustamante y las gubernaturas de Sebastián Camacho y José María Iglesias, es decir entre 1830 y 1832, el estado gozó de una relativa estabilidad, aunque se mantuvo en alerta frente a las noticias de un nuevo proyecto de invasión. La estabilidad también se refleja en los informes de gobierno del periodo en el que destaca la producción agrícola y la recuperación del comercio interno y externo. En lo que se refiere a la jurisdicción xalapeña, se informaba que la riqueza pública se obtenía de la producción de maíz, frutas, verduras y colmenas; se notaba un incremento en la fabricación de loza ordinaria, suelas, vaquetas, cordobanes, badanas, gamuzas y demás artes ceñidas

---

21 Manuel Rivera, *Historia antigua y moderna de Jalapa*, p. 31.

a los usos comunes de la vida; a ello se sumaba la cría de gallos finos, tráfico de literas y comercio de efectos nacionales y extranjeros. En lo que se refiere a ingresos, la aduana reportaba valores en 1829 de 35 457 pesos; en 1830, de 38 676 pesos y en el primer semestre de 1831 habían ingresado 10 579 pesos. En las rancherías de la jurisdicción xalapeña se labraba piedra, se fabricaba loza, teja y ladrillo; había un tráfico regular de ganado vacuno y había molinos de trigo. La evaluación en cuanto a la producción, el consumo y la población de la ciudad era positiva: “La ciudad está bien abastecida de víveres que por todas partes presenta vistas deliciosas y ofrece paseos agradables”. De todo ello disfrutaba una población que, según el registro municipal, llegaba a 10 628 habitantes.<sup>22</sup>

En materia de recursos, el municipio destinaba los necesarios para el gobierno de la ciudad, la educación, la limpieza, la obra pública y el orden público. En condiciones de aparente calma y con la disponibilidad de recursos, el ayuntamiento se permitía destinar recursos para restablecer las funciones de un teatro y ofrecía una subvención para la representación de obras. Como parte de este programa cultural, en 1831 se destinaron 25 000 pesos para una compañía de ópera que escenificó *Cenicienta*, *Tebaldo e Isolina* y *El matrimonio secreto*.<sup>23</sup> Más adelante, el uso de estos recursos para actos de esparcimiento será motivo de controversia con el gobierno estatal, particularmente cuando aumentaron las necesidades para el Ejército.

En un contexto de renovación urbana y de proyectos culturales, la comunidad capitular consideró necesario solicitar a la Legislatura la aprobación de un nuevo proyecto de arbitrios municipales para solventar sus problemas de gasto.<sup>24</sup> Es también de señalar que, desde 1831, por

---

22 José María Iglesias, “Estadística del Estado libre y soberano de Veracruz que comprende los Departamentos de Acayucan, Jalapa, Orizaba y Veracruz, 1831”, Carmen Blázquez Domínguez (comp.), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores*, pp. 124-139.

23 Manuel Rivera, *Historia antigua y moderna de Jalapa*, p. 87.

24 Por ejemplo, véase el Decreto 211 de marzo de 1831, *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz, 1824-1919, tomo II (1828-1832)*, Veracruz: Universidad Veracruzana, 1997.

orden de los diputados, los municipios estaban obligados a informar de sus ingresos, sus gastos y, sobre todo, de los excedentes que pudiesen existir en las Haciendas municipales. En tiempos de austeridad y de necesidades bélicas, a las Haciendas municipales se les recordaba su carácter de auxiliares de la Hacienda estatal. Las varias disposiciones de la Legislatura a lo largo de 1831 dan cuenta del esfuerzo del gobierno por regular las facultades municipales, sus atribuciones en el gobierno del territorio, en la instrucción pública, en el control del orden público y en la buena administración de sus ingresos y gastos. De las disposiciones legislativas de este periodo importa destacar aquellas referentes a ocuparse del orden público, merced a lo cual los municipios debían destinar recursos para la construcción de cárceles o para la milicia cívica.<sup>25</sup>

En estas condiciones de atribuciones de gobierno del municipio, los regidores xalapeños consideraron que sus ingresos resultaban escasos y propusieron un incremento en algunos de sus arbitrios. La solicitud constaba de un aumento de uno por ciento al impuesto a alquileres de casa, que ya se gravaba con tres por ciento; un incremento de uno por ciento a la introducción de efectos extranjeros; uno por ciento a tejidos de algodón, lana, seda, sombreros y pieles que se importaban fuera del cantón; cuatro reales por cada carruaje de cuatro ruedas y dos reales por los carruajes de dos ruedas que ingresaran a la ciudad o que pasaran por la garita.<sup>26</sup> Las facultades fiscales de los municipios debían ser sancionadas por la Legislatura. En este caso no se cuenta con evidencia de la aprobación de los nuevos arbitrios, pero es posible plantear que esta se obtuvo, pues estos incrementos y nuevos arbitrios se registraron en el presupuesto de ingresos de los años siguientes.

Los nuevos ingresos también se explican como respuesta a una nueva movilización militar en el transcurso de 1832, en el que Xalapa recibió un incremento de tropas enviadas por la federación y el munici-

---

25 Por ejemplo, véase el Decreto 170 de junio de 1830; el Decreto 216 de 22 de marzo y la Orden de 22 de febrero de 1831, *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz*.

26 Manuel, Rivera, *Historia antigua y moderna de Jalapa*, p. 99.

pio incrementó sus gastos en alimentación, al mismo tiempo que tuvo que alistar a nuevos efectivos para el batallón de Tres Villas, este último dependiente en su totalidad de las finanzas municipales. En este contexto, el cabildo no dudó en recurrir a nuevos impuestos: al aguardiente, ocho por ciento sobre aforo; dos y medio por ciento por arroba de azúcar y tres por ciento a la panela. En lo que se refiere al aguardiente, la Legislatura había autorizado a los ayuntamientos establecer igualas del 8 por ciento a los fabricantes de aguardiente; pero en los casos del azúcar y la panela suspendió cualquier impuesto municipal a ambos productos en abril de 1831.<sup>27</sup> Esta nueva solicitud fue objeto de controversia, la cual se abordará en el apartado siguiente. Por ahora lo que interesa señalar son las formas de gobernabilidad política que el municipio despliega desde su carácter de capital y la importancia que concede en este proceso al financiamiento del Ejército. Y, en efecto, desde enero de 1832, Sebastián Camacho reiteraba los beneficios de que los poderes del estado residieran en la ciudad de Xalapa. Para el gobernador, la condición de capital de Xalapa se había aceptado de forma general y este hecho

[había] cortado una cuestión de derecho que ventilada en las tribunas pudiera llevar consigo la división de los ánimos, interminables disputas, y todo lo que sería consiguiente a la exhibición de un título legítimo por su autoridad y venerable por su antigüedad [...] tiene la ventaja de gozar de un temperamento privilegiado que permite elegir para representar el Estado [...] reúne en el día la de tener todas las oficinas para el despacho de estas autoridades: la de haberse formado en ella sus voluminosas archivos; la de ser el mejor punto para la circulación fácil y pronta de las comunicaciones y finalmente la de brindar con su vecindad por la ilustración, afabilidad de sus habitantes y hermosura con que la naturaleza ha privilegiado su superficie.<sup>28</sup>

27 Orden del 27 de abril de 1831, *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz*, p. 453.

28 Sebastián Camacho, "Memoria presentada por el gobierno del Estado libre y soberano de Veracruz a la cuarta Legislatura constitucional en primero de enero de

No obstante estas buenas condiciones que convergían en la ciudad de Xalapa, en diciembre de 1832, mediante un decreto de la Legislatura, se dispuso el traslado de los poderes del estado al puerto de Veracruz y, por lo tanto, Xalapa perdía su condición de capital. Es muy sugerente la necesidad de un decreto para el reconocimiento de capital al puerto, cuando en principio se había establecido a Xalapa en una condición de excepcionalidad. Este decreto fue el último emitido por la Legislatura antes de la desaparición de poderes. A manera de hipótesis se puede sostener que el traslado de poderes fue una estrategia para asegurar el control del puerto y de su aduana por parte de las fuerzas afines a Santa Anna. En el contexto nacional, desde enero de 1832 un nuevo movimiento militar amenazaba al gobierno de Anastasio Bustamente, lo que culminó en la destitución del presidente en diciembre de ese mismo año. En la guerra civil de 1832, Santa Anna y la provincia veracruzana volvieron al escenario nacional como un territorio en disputas con la federación.<sup>29</sup> Si bien se carece de información sobre la actuación de la legislatura, desde el poder municipal es posible una lectura de los efectos que el traslado de poderes representó para el municipio xalapeño en estas condiciones de inestabilidad.

## GOBERNAR EL MUNICIPIO Y RECLAMAR SU CONDICIÓN DE CAPITAL

En enero de 1833, regidores y alcaldes tomaron posesión de sus cargos para ejercer el gobierno de la ciudad. Como ya se ha señalado, si bien se

---

1832", Carmen Blázquez Domínguez (comp.), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores*, p. 322.

29 El conflicto entre Santa Anna y Bustamante culminó con la firma del Tratado de Zavaleta, el 23 de diciembre de 1833 en el que sin duda Santa Anna resultó beneficiado con la próxima elección de 1833. El plan reivindicaba la defensa del federalismo y reconocer a Gómez Pedraza como el presidente legítimo de la república hasta el 1 de abril de 1833; ofrecía asimismo una amnistía general a todas las partes en pugna. El Tratado preparó el escenario para que, en las elecciones de 1833, Santa Anna y Gómez Farías resultaran electos como presidente y vicepresidente, respectivamente. Véase Will Fowler, *Santa Anna*.

ajustó al sistema constitucional, el modelo de gobierno municipal también fue objeto de cambios en su ejercicio de gobierno. En el modelo hispánico, la comunidad de regidores gobernaba en su carácter corporativo y, pese a que era común nombrar a regidores para atender temas como limpieza, agua, compra de alimentos o fiestas, este nombramiento no debilitaba la discusión y la decisión colegiadas de estas tareas. Pero en la transición al modelo constitucional se fortalece el sistema de comisiones en el gobierno municipal en el que los regidores, al inicio de su gestión, asumían tareas de gobierno que desempeñarían durante el año que duraba su cargo. Estas comisiones también significaban una responsabilidad jurídica y económica, y su papel repercutió en el debate colegiado del municipio con un menor número de sesiones; cuando se reunían, se presentaba al pleno informes sobre el trabajo realizado o algún conflicto que dicha comisión afrontara en el desempeño de sus tareas.<sup>30</sup> Además de las comisiones permanentes, se formaban otras en respuesta a temas o problemas que requerían atención expedita; por ejemplo, la formada a propósito de la epidemia del cólera.

En cuanto al funcionamiento de las comisiones, se debe reconocer que en su estructura estamos frente a un cambio en el sistema de gobernar la ciudad. Es importante el hecho de que el cargo de regidor era anual y, por lo tanto, hubo en este un alto nivel de rotación, lo que en su momento generará conflictos en lo referido a buscar ciudadanos interesados en participar en el gobierno. Y también lo es que, además de los cargos electivos, existían cargos de ocupación permanente como

---

30 En cuanto al papel de las comisiones en el gobierno del municipio, se regulará su número hasta el triunfo del liberalismo, donde se establecerá un número fijo de las mismas acorde con las tareas de gobierno que desempeñaban los regidores. Es también de señalar que el paulatino avance del sistema de comisiones a lo largo del siglo XIX fue en detrimento de la calidad del debate político que se registraba en las actas de sesiones, pues en estas solo se registraban las resoluciones. Este proceso requiere una reflexión metodológica en el análisis que se realiza del municipio en su dimensión política. Es decir, el hecho de que sus actas reflejen solo la administración de gobierno no significa que su vida política desapareciera. De ahí la importancia de explicar los cambios en el gobierno interno de los municipios y cómo estos se reflejan en sus registros y, por lo tanto, en las fuentes para el historiador.

secretario, tesorero, maestros de primeras letras y los rondas o guardas. En su estructura interna, el municipio construía y ejercía el gobierno con cargos electivos, pero también con funcionarios adscritos al presupuesto municipal.

El municipio de Xalapa se gobernaba por cuatro alcaldes, siete regidores y un síndico, los cuales tomaban posesión el primero de enero. En lo que se refiere a las comisiones, participaban en estas síndicos y regidores. De esta forma, en 1833 se nombraron las siguientes: protector de cárceles y encargado de la plaza de carnes, juez de policía y diputado de fiestas, alojamientos y fiel contraste, encargado del hospital de hombres, encargado del hospital de mujeres, cobro de la plaza del mercado, autorización de bandos, encargado del alumbrado público y juez de teatro y protector de escuelas y dibujo. Las comisiones variaban de acuerdo con las necesidades; por ejemplo, cuando se requería reemplazar la tropa de la milicia o en la búsqueda de recursos o cuando se presentaba una epidemia se nombraban comisiones para atender esos asuntos. Una vez organizada la estructura del gobierno municipal, los regidores asumieron la gobernabilidad del territorio bajo su jurisdicción en el contexto de un proceso de transición política, pero sobre todo de pérdida de su condición de capital.

Desde su etapa de capital provisional, hasta el momento en que logra la legitimidad de sede de los poderes del estado, el municipio se había ocupado de hacer valer esa condición en distintos ámbitos de su gobierno. Como parte de ese proceso, fue un activo promotor del ordenamiento urbano, de la limpieza de calles, de obras en los portales y la construcción de banquetas, de la organización del comercio en la plaza, del establecimiento de guardas para vigilar a la población, y también dispuso de un edificio para que los poderes legislativos y el gobernador despacharan los asuntos de gobierno. En este sentido, a lo largo de 1833 el ayuntamiento envió reiteradas solicitudes para que los poderes del estado retornaran a la ciudad, en vista de que ofrecía las condiciones de seguridad e infraestructura para desempeñarse como capital.

De acuerdo con la evaluación de los regidores, no existían razones políticas para un cambio de poderes, especialmente cuando había sido en Xalapa donde se había instalado la Junta que ahora funcionaba como Legislatura. El reclamo en cuanto a su carácter era “para que se reponga en el papel que corresponde”. El pleno de regidores propuso nombrar una comisión para que en su representación acudiera a la Legislatura y expusiera su solicitud, para lo cual no debían escatimarse gastos.<sup>31</sup> Más allá del orden simbólico de su condición capital, para los regidores era esta condición la que fortalecía el poder de la ciudad en el entramado de élites urbanas que participaban de la construcción del estado.

Como ya lo había señalado el gobernador Sebastián Camacho, la ciudad también ofrecía condiciones más saludables frente al puerto de Veracruz y debe considerarse la epidemia de cólera de 1833 que hizo más vulnerable la posición de un puerto como capital.<sup>32</sup> En 1834, los regidores xalapeños insistieron en que era innegable que la insalubridad del clima porteño retrasaba la asistencia de los miembros al debate político. Además de los beneficios del ambiente de la ciudad para el trabajo de la legislatura y del gobernador, los regidores argumentaron que precisamente el gobierno municipal había sobrevivido a la “revolución”, señalando con ello la continuidad de una corporación en el gobierno de su territorio y, por supuesto, su participación en la gobernabilidad del mismo. Para reafirmar la condición de capital, los regidores xalapeños proponían consultar el voto de los demás pueblos, lo que sin duda era otra forma de disputar la elección de Veracruz que podría carecer del consenso, más allá de la decisión de la legislatura o del gobernador.<sup>33</sup> Esta

---

31 Archivo Municipal de Xalapa (AMX), Actas de cabildo, sesión ordinaria de enero de 1833, f. 110.

32 Un análisis de esta epidemia puede verse en Silvia Méndez Main, “Crónica de una epidemia anunciada: el cólera de 1833 en la ciudad de Veracruz”, *Signos Históricos*, vol. XVIII, núm. 36, julio-diciembre, 2016, pp. 44-79.

33 Este señalamiento se daba en el contexto de un nuevo conflicto político de escala nacional. La vicepresidencia de Gómez Farías se sostenía en un congreso dominado por radicales y enfrentaba un erario con escasez de recursos. Además de implementar un plan de economías, lo que significaba cubrir solamente aquellos gastos impres-

propuesta por parte del municipio xalapeño resulta sugerente en la medida en que legislativamente nada se había establecido en cuanto a elegir la capital mediante consenso entre los municipios, pero es posible que en el contexto de nuevos movimientos militares Xalapa ofreciera la seguridad y la estabilidad para el gobierno político.<sup>34</sup>

En una nueva comunicación de junio de 1834, el cabildo insistió en que, en vista “de los inconvenientes de la marcha política del estado”, pero sobre todo debido a la falta de autoridades, era de “imperiosa necesidad establecerlas” en Xalapa dados los derechos que a ella le asistían. Para los regidores, la ciudad era la única que ofrecía las condiciones para las funciones legales de los poderes del Estado. Como ya lo habían señalado en su anterior misiva, los regidores apelaban al consenso entre los pueblos para ejercer su carácter de capital, por lo que solicitaban a las jefaturas de los tres departamentos del estado que mostraran “su sentir y pidiéndoles la cooperación en sus distritos para uniformar en ellos tales ideas”.<sup>35</sup>

El contexto de las comunicaciones presentadas por los regidores xalapeños fue la movilización militar en contra del Congreso y la promulgación del Plan de Cuernavaca del 5 de mayo que reconocía a Santa Anna como la única autoridad. Los regidores no perdieron la oportunidad de ser parte de la organización de un gobierno provisional que

---

cindibles, en ese contexto los bienes del clero resultaban una opción viable para cubrir las deudas. El problema fue que la disponibilidad de estos bienes era una expresión más del federalismo. La Constitución facultaba al Congreso para intervenir en el Patronato eclesiástico y limitaba las competencias de los estados, pero en varias constituciones estatales (Chihuahua, Estado de México, Veracruz y Yucatán) atribuían a sus gobernadores facultades para decidir sobre los bienes del clero. Otras constituciones condicionaban esa facultad a la firma de un concordato o arreglo convenido por la federación (Coahuila-Texas, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas), por lo que no tardaron en llegar las manifestaciones de inconformidad. El movimiento de “religión y fueros”, como señala Josefina Zoraida, además de la defensa de los bienes eclesiásticos sumó inconformidad en materia de elecciones y, por supuesto, los temores del Ejército con un Congreso que podría afectar sus fueros. Un segundo pronunciamiento en este periodo fue el del general Mariano Arista, en 1833, desde Huejotzingo.

34 AMX, Actas de Cabildo, Oficio núm. 9, ff. 417-419.

35 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 27 de junio de 1834, ff. 425-426.

reconociera a su ciudad como la sede de los poderes. De hecho, precisamente la desaparición de los poderes en Veracruz desde junio ofrecía las condiciones legales y políticas para que la nueva organización política del estado se reinstalara en Xalapa.<sup>36</sup> En una misiva de julio, los regidores informaban que sus comisionados estaban en comunicación con el cabildo de Orizaba para realizar un dictamen de las necesidades de gobierno en el estado. A la par del debate y del conflicto político en la organización del gobierno durante la crisis de 1833-1834, los regidores también debían ocuparse de gobernar su jurisdicción, particularmente si querían reafirmar su gobernabilidad en una ciudad que aspiraba a retomar su condición de capital.

## GOBERNAR LA CIUDAD EN TIEMPOS DE CRISIS

Durante la vicepresidencia de Gómez Farías, la política de hacer economías en el gasto para destinar recursos a las necesidades bélicas se extendió a todos los niveles de gobierno y los municipios debieron realizar gestiones para reducir sus gastos. Desde 1832, la corporación xalapeña había diseñado varios proyectos destinados a ampliar sus potestades fiscales, siempre bajo el argumento de que sus gastos destinados al Ejército y al gobierno de la ciudad se habían incrementado, mientras que sus ingresos no hacían más que disminuir a causa de la baja recaudación.

En su proyecto de gobernabilidad de una ciudad capital los regidores se habían esforzado por hacer cambios en la fisonomía urbana, en el ordenamiento de su comercio, en la limpieza de calles y en gobernar también a su población. Como parte de este proyecto, en 1830 se diseñó un plan de ordenamiento de policía, mismo que fue sancionado por la Legislatura en 1833. El bando de policía regulaba la limpieza y el orden urbano considerando la responsabilidad de propietarios de casa

---

36 “Este ayuntamiento está persuadido de que en Xalapa es donde propiamente debe no instalarse, porque ya lo está, sino volver al ejercicio de sus funciones”, AMX, Actas de cabildo, oficio 9, 24 de junio de 1834, ff. 417-419.

y de los comercios, el establecido y el ambulante, y organizaba el trabajo de facultativos y sus obligaciones con los pacientes de la ciudad. Estas regulaciones también se constituían en una nueva fuente para obtener recursos, pues su incumplimiento exigía el pago de multas, desde uno hasta cien pesos.<sup>37</sup>

La importancia de los facultativos bajo inspección y control del cabildo era una potestad de gobierno del municipio como parte de sus responsabilidades con su población, en un proceso recurrente de epidemias. Desde 1829 se había formado la comisión de salubridad que precisamente se ocupaba de evaluar e inspeccionar el número de boticas en la ciudad, los facultativos disponibles y el registro y certificación de los cirujanos.<sup>38</sup> Respecto de ese mismo tema, desde 1832 el gobierno del estado había emitido un decreto indicando que en el caso de epidemias los gastos para atender a la población se cubrirían por parte de la Hacienda estatal. En materia de gastos, el gobierno estatal se comprometía a destinar recursos para prevenir el contagio y establecer métodos curativos.<sup>39</sup> El decreto también señalaba que estos gastos se cubrirían en calidad de reintegro; es decir, en primera instancia eran las finanzas municipales las que debían destinar los recursos para responder a la emergencia sanitaria.

En este contexto, desde finales de 1832 llegaron noticias de una nueva epidemia de cólera que se desplazaba desde el norte, manifestándose los primeros contagios en Tampico, pero también con noticias de contagios vía La Habana. En mayo de 1833 la epidemia era una realidad en territorio veracruzano, por lo que el municipio de Xalapa debió tomar medidas para habilitar el hospital. Convocó a los facultativos para pre-

---

37 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria 28 de agosto de 1833, ff. 85-86.

38 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria, 17 de enero de 1829, f. 72.

39 Decreto 243 del 11 de abril de 1832: "Autorizando al gobierno para que en caso de que sobrevenga una epidemia pueda erogar los gastos necesarios, no sólo para prevenir el contagio, sino para establecer un método curativo y plantearlo en todos los pueblos", Carmen Blázquez y Ricardo Corzo (coords.), *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz, 1824-1911*, t. II, México: Universidad Veracruzana, 1997, p. 472.

pararse y a los alcaldes para que evaluaran los alimentos y las bebidas que pudieran ser perjudiciales y atendieran la limpieza de las calles.<sup>40</sup> En vista del avance de la epidemia, los regidores propusieron hacer uso del cuartel de San José como depósito de cadáveres. El depósito sería por 24 horas y se buscaría evitar que con su estancia en las casas antes del entierro los cadáveres se convirtieran en una nueva fuente de contagio.<sup>41</sup> Esta solicitud se entiende en el contexto de la emergencia; sin embargo, el comandante militar consideró que el cuartel y sus terrenos no podrían destinarse a ese fin, por lo que se tuvo que recurrir al hospital de mujeres.<sup>42</sup> El hospital resultó insuficiente y el cabildo debió destinar recursos a comprar una casa para el resguardo temporal de cadáveres.<sup>43</sup> Para el mes de diciembre de 1833, la epidemia empezaba a ceder, aunque en el año siguiente aún se presentaron casos.<sup>44</sup> A fin de solventar las distintas medidas para atender la epidemia, los regidores recurrieron al préstamo y, en noviembre de 1834, aún se tenían adeudos con un boticario por un monto de 1 152 pesos.<sup>45</sup> La emergencia por la epidemia del cólera puso en evidencia la limitación hospitalaria, sobre todo en el uso de espacios para atender a los enfermos y en el control de los cadáveres.

En la trayectoria de los gastos realizados por la epidemia y por el gobierno de la ciudad, los regidores nombraron una Comisión denominada “Economías”; su objetivo era evaluar la disponibilidad de recursos, atender las necesidades de funcionarios para el mejor gobierno de la ciudad y hacer propuestas de reducciones de salario, medidas que se proponían como temporales, en espera de condiciones económicas más favorables. Entre otras acciones para el ahorro, se propuso que el alum-

---

40 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 20 de junio de 1833, f. 59.

41 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 23 de septiembre de 1833, ff. 98-99.

42 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 14 de octubre de 1833, ff. 99-100.

43 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 17 de octubre de 1833, f. 102.

44 Un análisis de la trayectoria de la epidemia en Xalapa puede verse en Arsenio González García, *El caso de la epidemia del cólera morbus en la ciudad de Xalapa, Veracruz, 1832-1834*, tesis de Licenciatura, Facultad de Historia, Universidad Veracruzana, 2011.

45 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 14 de noviembre de 1834, f. 130.

brado público se mantuviera únicamente hasta las once de la noche y que se eliminaran ocho faroles de las calles San José, El Calvario, San Miguel y Del Gobernante; además, una reducción al mínimo de los gastos de obras públicas y policía y se pedía a los regidores de cárceles y hospitales que informaran dónde se podían hacer más economías. Las dotaciones mensuales de los empleados también sufrirían una disminución, quedando en los términos siguientes. En cuanto a curiales de los juzgados: 30 pesos al del juzgado 1o. y 20 pesos a los adscritos a los juzgados 2o., 3o. y 4o.; al secretario, 65 pesos; al facultativo, 40 pesos; dos maceros, 15 pesos cada uno; 4 ministros de vara y el de policía, 14 pesos cada uno; el secretario del ayuntamiento recibiría una gratificación de tres cuartas partes por ciento de los caudales que ingresaban a la tesorería, pues, a partir de la propuesta de la Comisión, también desempeñaría funciones de tesorero. Otra gratificación era para los celadores de las garitas de México, Veracruz, Coatepec y Los Berros. Esta gratificación se justificaba porque, a partir del mes de julio, debían realizar un registro pormenorizado de los efectos que los comerciantes introducían a la ciudad y presentarlo al tesorero del municipio.

Al tiempo que presentaron la propuesta para disminuir los gastos, la Comisión consideró que para recuperar sus fondos y restablecer los salarios a los funcionarios era necesario un nuevo impuesto de dos reales a cada barril de aguardiente caña blanda. Un segundo gravamen era un ocho por ciento sobre el derecho de aforo del número de barriles que se introdujeran a la ciudad. La Comisión también presentó una evaluación del estado de la recaudación de los impuestos municipales y llamó la atención sobre la reticencia de los contribuyentes para el pago de sus obligaciones fiscales con la ciudad. Como en otras sesiones, los regidores y el tesorero ya habían expresado las facultades coactivas del ayuntamiento para compeler a los comerciantes al pago de sus obligaciones, pero eran limitadas, mientras que el uso de guardas en las garitas o en las plazas de comercio tampoco resultaban eficaces para vigilar o perseguir a los contribuyentes morosos. De ahí que la Comisión propusiera

que las facultades fiscales del municipio se sostuvieran por la facultad coactiva ejercida por el gobierno estatal, la que le permitía detener la mercancía de los comerciantes en las garitas de la ciudad hasta que hubiesen pagado sus impuestos al municipio.<sup>46</sup>

La propuesta de nuevos impuestos por parte de la Comisión no resulta extraordinaria, pues, desde finales de 1833, distintos regidores hicieron evidente el hecho de que debían buscarse nuevos gravámenes para sostener el gasto. En enero de 1834 presentaron una primera propuesta de gravamen a los extranjeros registrados en la jurisdicción municipal. La fiscalización atendía a su condición de extranjería, que los exentaba de algunos impuestos. El impuesto consistía en “una pensión de un tanto por ciento anual por estar exentos de cargas concejiles”.<sup>47</sup> La propuesta fue inmediatamente rechazada por el gobierno estatal y, entre otros argumentos, se explicó que, al no disfrutar de derechos políticos como los nacionales, tampoco debían obligarse al pago de las mismas contribuciones.<sup>48</sup> Es sugerente el argumento de la negativa porque establece una relación entre pago de impuestos y derechos políticos que será motivo de debate en la segunda mitad del siglo diecinueve.

Además del impuesto a la extranjería, el municipio también buscó regular el gasto por la manutención de presos, particularmente de aquellos que habían sido juzgados en otros municipios del cantón y que eran enviados a la capital del departamento a cumplir sus condenas. Los municipios estaban obligados a cumplir los gastos por la estancia de sus presos, pero, según los constantes reportes del comisionado de cárceles, no se cubrían los adeudos, mientras que los reos tampoco podían ser

---

46 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 11 de julio de 1834, ff. 80-81.

47 AMX, Actas de Cabildo, Oficio de cabildo núm. 97, 4 de enero de 1834, f. 198-201.

48 En una segunda comunicación, el cabildo insistió en que “Las cargas concejiles, señor, pesan únicamente sobre los mexicanos y vemos con sentimientos que sin prestar ningún servicio los extranjeros participan de los bienes que resultan del trabajo de aquellos. Impóngaseles pues a estos otras obligaciones para repartirlos y la igualdad y la justicia serán obligadas”, AMX, Actas de Cabildo, Oficio 29, Carta del gobernador, 29 de enero de 1834, f. 268.

puestos en libertad porque cumplían sus respectivas condenas.<sup>49</sup> Eventualmente el cabildo resolvió este dilema usando a los presos para la limpieza de calles y obras públicas y eliminó los alimentos para aquellos presos cuyas familias pudieran hacerse cargo de su alimentación.

El estado de la Hacienda municipal y las necesidades de gobierno en una ciudad que había experimentado un notable incremento poblacional fueron considerados por los miembros de la Comisión para hacer economías en sus gastos. En todo momento, sus integrantes reconocieron que eran medidas temporales y de carácter extraordinario sostenidas en sus facultades políticas de gobierno de la ciudad, pero también que debían ser aprobadas por el jefe político del Departamento. Debe también considerarse que las propuestas de la Comisión tocaban competencias de la Legislatura y del administrador de la aduana.

La primera oposición al proyecto de economías del municipio la presentó el administrador de la aduana que acudió a sesión de cabildo para explicar que la Comisión se había excedido en sus funciones al disponer que los celadores realizaran un trabajo extra para el municipio. En sus palabras, “este paso ofende su delicadeza como jefe [...] si esa medida tiene por objeto el cerciorarse de la exactitud con que la colecta de su cargo hace el cobro de los derechos municipales”. Es decir, para el administrador de la aduana, la injerencia del cabildo sugería que el descenso de sus ingresos era culpa de los registros y controles de la aduana y, por lo tanto, el administrador de la misma era el responsable de la morosidad de los contribuyentes por derechos municipales. En lo que se refiere al uso de facultades coactivas para la detención de las mercancías, el administrador exigió que se le explicara en qué se fundamentaba tal facultad.<sup>50</sup> El regimiento debía cuidar su relación con el administrador de la aduana, pues la recaudación de sus impuestos al comercio dependía precisamente de los funcionarios aduanales cuyos salarios eran

---

49 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 123, 31 de enero de 1834, f. 270.

50 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 18 de julio de 1834, f. 87.

cubiertos por la Hacienda estatal. De ahí la importancia que los regidores concedieron a escuchar la inconformidad del administrador en la sesión de cabildo.

El proyecto de la Comisión fue enviado al jefe político del Departamento, Dionisio Camacho, para su visto bueno. Sin embargo, en julio de 1834, las condiciones políticas no resultaban idóneas para evaluar la solicitud del ayuntamiento xalapeño, por lo que la respuesta del jefe político se limitó a señalar que se aprobaba de forma provisional las medidas de economía, pero no se podía aceptar el incremento de impuestos, pues estos eran una facultad de la Legislatura. Por ello concluía que el proyecto se dejara en reserva hasta la instalación del gobierno.<sup>51</sup>

Si bien los regidores reconocían que las condiciones políticas no resultaban favorables para la evaluación de su proyecto, es también un hecho que las condiciones de excepcionalidad e incremento de necesidades de gasto en el gobierno de la ciudad eran, según los regidores, argumentos suficientes para que se les aceptase ampliar sus facultades fiscales. En estas condiciones, el regimiento recuperó su discusión de reclamar su carácter de capital y los costos económicos que su pérdida significó para la ciudad. El municipio presentó al jefe político un recuento de la trayectoria económica y de su decadencia a causa de la pérdida de sus elementos de riqueza, el traslado de capitales y la disminución de su comercio sobre el que gravitaban los principales arbitrios de la Hacienda municipal.<sup>52</sup> Según un informe de abril de 1834 presentado por el tesorero, con el traslado de tropas y de los poderes del estado, la ciudad había perdido ingresos de comercio por hasta “8,000 y pico de pesos”.<sup>53</sup> Es decir, gobernar una capital exigía costos, pero también ofrecía otros argumentos políticos y de infraestructura para cobrar impuestos.

---

51 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 15, f. 87.

52 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 15 del 18 de julio de 1834, f. 438.

53 AMX, Actas de Cabildo, Informe del secretario del ayuntamiento, 25 de abril de 1834, ff. 756-758.

Para los regidores, la reticencia de la autoridad política del Departamento para aprobar su propuesta de nuevos impuestos no consideraba que sus ingresos disminuían al tiempo que sus gastos se incrementaban, lo que sin duda iba contra toda lógica de gobierno, pues tanto ingreso como gasto debían seguir la misma trayectoria. Por el contrario, las necesidades de gobierno de la ciudad, con un incremento de las necesidades militares y de atención de salud para los enfermos por la epidemia del cólera, requerían tomar medidas para hacerse de recursos extraordinarios, atender las necesidades y mantener la gobernabilidad de la ciudad. Y con el traslado de los poderes del estado el comercio había disminuido considerablemente, “se retiraron las tropas que permanecían en este suelo y su despoblación fue inmensa”.

La Hacienda contaba con recursos eventuales, mismos que habían disminuido hasta en cincuenta por ciento, por lo que desde 1833 les había sido imposible cubrir los gastos de hospitales y cárceles, y se adeudaba a los regidores comisionados y el pago de sueldos a empleados por un monto de 1 500 pesos.<sup>54</sup>

El jefe del Departamento no tardó en responder y recordó al municipio que las decisiones en materia fiscal no eran competencia de gobierno, sino de un Congreso que en ese momento no estaba en funciones y que, no obstante “las angustias de las arcas municipales”, no se podía alterar precisamente el mecanismo constitucional que regulaba este tipo de decisiones.<sup>55</sup> Para el jefe político, pese a la crisis política en la que se encontraban los poderes del estado, la Constitución federal y local se encontraban vigentes, eran un marco legal que no podría violentarse por las recurrentes solicitudes del ayuntamiento xalapeño.

El proyecto de economías y de nuevos impuestos del municipio pudo ser leído por el gobernador Juan Francisco Bárcena hasta septiembre de 1834 y coincidió con la opinión ya expresada por el jefe político:

---

54 AMX, Actas de Cabildo, Oficio de cabildo, f. 717.

55 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 19 del 18 de julio de 1834, f. 439.

que la escasez de fondos se debía a un salario excesivo de funcionarios de gobierno, particularmente los curiales y los ministros de vara y policía. De igual manera se oponía a disminuir el horario del funcionamiento del alumbrado y a un nuevo gravamen al aguardiente. Por último hacía un llamado a los regidores a mejorar su recaudación, particularmente el impuesto de fincas, que era el que financiaba el alumbrado público; y sugería que, en caso de mantener una disminución del horario del alumbrado, el monto del impuesto también debía reducirse. En lo referente al impuesto por aforo al aguardiente, la propuesta del regimiento intervenía en las facultades del poder legislativo, pues este había decretado desde 1825 un aforo de ocho por ciento, prohibiendo que sobre este se decretaran nuevos impuestos.<sup>56</sup>

Los argumentos del gobernador para evaluar negativamente las solicitudes de nuevos impuestos al ayuntamiento deben leerse en el contexto de otras comunicaciones en las que se llamaba la atención a los regidores xalapeños por el excesivo gasto de gobierno que realizaban. Es de particular relevancia el intercambio de comunicación de febrero de 1834, cuando los regidores comisionados a distintas tareas, por ejemplo, cárceles, hospitales y limpieza, se inconformaron por las medidas de la Hacienda estatal y del administrador de la aduana, el cual les exigió que presentasen todos los comprobantes de gasto resultantes de sus comisiones. Los regidores xalapeños se negaron a la solicitud de “documentar hasta las más pequeñas partidas de sus cuentas”. Para los quejosos, esta rigurosa escrupulosidad parecía más motivo de desconfianza que de interés en documentar el gasto.<sup>57</sup> Los regidores reconocían las nuevas disposiciones de la Hacienda estatal y de la administración de la aduana

56 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 27 del 17 de septiembre de 1834, ff. 477-480.

57 Para ejemplificar lo excesivo de la medida, los regidores cuestionaron lo siguiente: “En el hospital, por ejemplo, se compra lo que se necesita; una gallina que cuesta 2 ½ reales, le piden al comisionado respectivamente y cuando está más atareado en sus propios negocios gasta un real para escobetas o sabe el regidor que en el hospital se necesitaba una batea y al pasar por la calle un hombre vendiendo este artículo lo recuerda y hace la compra: ¡y será posible, señor jefe, que el regidor recoja un recibo en la plaza o en la calle de un indio que no sabe escribir o en la tienda en que se compró el real

para cubrir los adeudos de las comisiones; sin embargo, las disposiciones no debían entorpecer el funcionamiento del trabajo de los regidores en sus respectivas comisiones y, por lo tanto, en el gobierno de la ciudad.

El problema para la comunidad de regidores era que las nuevas disposiciones del control y de evaluación del gasto de las Haciendas municipales entorpecían el gobierno frente a una Hacienda estatal que tampoco estaba en condiciones de evaluar todas las cuentas que les entregaban los regidores. Este desacuerdo evidencia las tensiones por el control de los recursos del erario municipal entre los regidores y la Hacienda estatal. Es también de considerarse que exigir el comprobante de todos los gastos realizados por los regidores era un mecanismo de la Hacienda estatal para intervenir y controlar el gasto en el municipio. A esa intervención se resistieron los regidores xalapeños, al tiempo que le recordaron a la administración estatal su incapacidad para evaluar los gastos.

En lo que se refiere al horario del alumbrado público, la propuesta también generó un conflicto con el contratista que en su momento se hacía cargo de los 81 faroles existentes. Por la controversia con el contratista es posible saber que, además de la propuesta de disminuir el número de faroles y el horario de su funcionamiento, el cabildo se dispuso a realizar un nuevo remate para alcanzar un nuevo contrato que resultase más económico. El contratista en turno, Julio Antonio Lucido, no tardó en dirigirse al cabildo para expresar su incomodidad. De su largo informe vale la pena destacar el reclamo del obligado por el incumplimiento del contrato; en términos de derecho el convenio solo podía deshacerse por un acuerdo entre las partes. De esta forma, el municipio contravenía el estado de derecho que amparaba a Antonio Lucido; además, la cancelación del contrato significaría costos para el municipio. El argumento del obligado del alumbrado público se inscribe en una cultura jurídica que sostiene la oferta de bienes públicos y que pone límites

---

de escobetas?”, AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria, “Representación de Pascual Caballero y Francisco Peña”, 21 de febrero de 1834, ff. 286-288.

a decisiones arbitrarias por parte del poder político municipal.<sup>58</sup> A la inconformidad de Antonio Lucido, el cabildo respondió que se obligaba a pagar los costos por rescindir del contrato, por lo que Antonio Lucido recordó que, además de ese pago, se debía considerar los adeudos mensuales por el servicio ya prestado. Es posible plantear que, en vista de la escasez de recursos por parte de la Hacienda municipal, Antonio Lucido tomara la decisión de aceptar la cancelación del contrato en espera de recuperar los pagos pendientes.<sup>59</sup>

Además de los desacuerdos del municipio con la autoridad política del Departamento y con el gobernador en turno, los regidores se enfrentaban a un pronunciado déficit en la Hacienda municipal. Según la evaluación del secretario-tesorero, la escasez de recursos se debía a la resistencia de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones, pero también a que el gobierno de la ciudad exigía destinar recursos para el pago de salarios, obra pública y, por supuesto, la milicia. El municipio seguía defendiendo que para lograr la gobernabilidad de la ciudad era necesario contar con ministros de vara y curiales de probada “honradez”, dispuestos a realizar sus tareas.<sup>60</sup> Estos ministros de vara debían tener capacidad para lidiar con los conflictos recurrentes en una jurisdicción con alta movilidad poblacional y con una tropa estacionada que frecuentemente se salía del cuartel para provocar conflictos.

---

58 En palabras del obligado del alumbrado: “Este supuesto parece que nada era más conforme a la razón y a los principios en el derecho que vs antes de levantar el acuerdo que origina esta contestación hubiese tratado de examinar de un modo equívoco mi voluntad en el particular para que si bajo las condiciones que me convinieren se rescindiese el contrato, ya entonces muy enhorabuena podría convocarse postores para celebrar otro nuevo, pero no mientras esté vigente el que tiene conmigo, porque en este caso podrá entenderse que el ayuntamiento se quiera excusar con que no pudiendo la igualdad moral hacer frente a la desigualdad física, deba ceder aquella a la preponderancia en la fuerza, quedando la parte más débil expuesta a los caprichos en el más fuerte porque parezca que los atentados de la fuerza estén mejor apoyados y sostenidos que los derechos de la debilidad”, AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 6 de agosto de 1834, ff. 866-868.

59 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 10 de octubre de 1834, ff. 870-871.

60 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 34 dirigido al gobernador, 20 de septiembre de 1834, fojas 481-482.

En lo que se refiere a la recaudación, el municipio aceptaba tener problemas con los contribuyentes para hacerlos cumplir con sus obligaciones fiscales. Un fenómeno recurrente en las sesiones de cabildo era que los integrantes de las comisiones encargadas de cobrar las contribuciones de mercado, fincas, harinas, aguardiente, azúcar, carruajes y alcabala a efectos nacionales y extranjeros informaban al pleno de regidores sus problemas para hacer cumplir a los deudores. Esto explica el hecho de solicitar al administrador de la aduana que los géneros fueran confiscados en la garita.

Las quejas del regimiento por el incumplimiento de los contribuyentes también reconocían que algunos impuestos cobrados por la oferta de bienes públicos no se estaban destinando a ello. Un ejemplo de esto era el impuesto municipal sobre carruajes, que debía dedicarse a la compostura de las calles. Sin embargo, el regidor encargado de esta recaudación informaba con preocupación que, de continuar sin reparaciones las calles, particularmente la que salía desde el fortín hasta la Plazuela del Carbón, el cabildo perdería legitimidad para reclamar a los dueños el pago del citado impuesto.<sup>61</sup> Lo mismo sucedía con el arbitrio a las fábricas de aguardiente; por la importancia de su producción en las haciendas de la región y su consumo en la ciudad, el tesorero señalaba que sin duda era el más importante para la recuperación de la Hacienda municipal, pero los fabricantes se negaban a su pago argumentando que en el municipio vecino de Coatepec pagaban por el sistema de igualas.<sup>62</sup> Para el tesorero, la actitud de los causantes era arbitraria y, aunque fueran presentados ante el juzgado para el pago de sus adeudos, la medida resultó insuficiente para hacerlos cumplir.<sup>63</sup>

---

61 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 49, 4 de diciembre de 1834, f. 544.

62 La solicitud de los contribuyentes por fabricación de aguardiente se sostenía en el Decreto no. 98 de 1828, firmado por el gobernador Antonio López de Santa Anna, que facultaba a los ayuntamientos a establecer igualas para la percepción del ocho por ciento sobre las fábricas de aguardiente, “sin violentar la voluntad del fabricante a que se iguale”. Pero el citado decreto no establecía que el método de igualas fuese exclusivo para el cobro a los fabricantes. Véase *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz*, p. 22.

63 AMX, Actas de Cabildo, Comunicación del 28 de noviembre de 1834, f. 668.

A lo largo de 1834 y en el transcurso del año siguiente, los regidores buscaron distintas medidas para lograr que los fabricantes de aguardiente cumplieran con sus impuestos, desde constantes llamados por parte de la tesorería, nuevas formas de registro de la producción e introducción de barriles, hasta acordar un sistema de igualas. Este proceso refleja que los causantes terminaron por imponerse a la fiscalización municipal; como decía el tesorero: “La inopia absoluta de recursos con que cubrir las muchas atenciones”; pero ello no propició que todos pagaran sus impuestos.<sup>64</sup> A manera de hipótesis se puede plantear que la crisis de la Hacienda municipal también se explica por un problema de legitimidad del municipio frente a sus contribuyentes que, ya fuera por evasión o por resistencia, se negaban al pago de sus impuestos.

El problema de la evasión fiscal no solo era un asunto de contribuyentes, sino también de las diferencias en las potestades fiscales entre los municipios de la región. Con este argumento, los regidores xalapeños trasladaban el problema a las diferencias en materia de fiscalización municipal, que eran aprovechadas por los comerciantes para evadir el pago de impuestos en Xalapa. Esto sucedía en las contribuciones por harina y aguardiente, pues en ambos casos el ayuntamiento de Coatepec cobraba a los comerciantes por el sistema de igualas, lo que significaba establecer un monto fijo del impuesto, una estimación resultado de una negociación con los comerciantes que se traducía en un pago único.<sup>65</sup> Una estrategia distinta seguía el ayuntamiento de Xalapa que cobraba por la cantidad de géneros introducidos y registrados en la aduana. En la evaluación de los regidores, estas prácticas diferenciadas eran la razón de la evasión fiscal y por lo tanto el gobernador y la Legislatura debían considerarlas como causas de la baja recaudación en la Hacienda municipal de la ciudad de Xalapa. Es decir, no se trataba sólo de que la ciudad

---

64 El nuevo método de cobro tomaría en consideración las noticias presentadas por el visitador del estado de los cueros que encontrara en la fábrica y de estos deduciría el número de barriles para estimar el valor del impuesto. Véase AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 4 de noviembre de 1834, f. 820.

65 AMX, Actas de Cabildo, Oficio del 14 de agosto de 1834, f. 448.

gastara más en empleados o que la aduana no registrara debidamente los géneros que causaban el impuesto municipal, el problema también era un asunto de competencias fiscales entre municipios vecinos.

Para el segundo semestre de 1834, el ayuntamiento de Xalapa enfrentaba la incapacidad para pagar a sus funcionarios, al mismo tiempo que se negaba a disminuir el número de empleados pues, según los regidores, eran precisamente estos cargos los que aseguraban la gobernabilidad del municipio. En este contexto fue necesario una suspensión de pagos a los empleados, lo que generó otros problemas para la comunidad capitular. A lo largo del segundo semestre de 1834 y durante 1835, secretario, guardas, alcaldes de barrio y secretarios de juzgados expresaron por distintos medios su desacuerdo por la rebaja y suspensión de sus salarios.<sup>66</sup> A la inconformidad de los funcionarios se sumaron los propios regidores que, en su carácter de responsables de las comisiones de gobierno, debían hacerse cargo de los gastos que generaban dichas gestiones. Así lo expresó el regidor de la comisión encargada de los hospitales, que reiteraba en septiembre los adeudos que la Hacienda municipal tenía de los gastos que había realizado para atender las necesidades de los enfermos y los facultativos.<sup>67</sup>

Para el pago de los gastos por los trabajados realizados en sus respectivas comisiones, algunos regidores recurrieron a entablar conflictos con el ayuntamiento o a buscar otros medios para recuperar su dinero. Desde los primeros meses de 1834, el regidor Francisco Peña, encargado de la comisión de hospitales, solicitó al ayuntamiento el pago de los re-

---

66 Un ejemplo es la comunicación de febrero de 1834 de Juan Nepomuceno, quien había participado en varias ocasiones como regidor de la ciudad y había desempeñado otros cargos.

67 En palabras del regidor: “La situación de los intereses que manejo y a que pertenece la suma que reclamo no me permite aguardar para mi cobro al tiempo indefinido que se me señala para cubrirlos. Por lo tanto y porque no cargo el dinero que no hay, repito mi solicitud a que se me expide libramiento con calidad de endosarlo que a tan justa como pendiente solicitud no se me negará la rectitud de la municipalidad”, Libro de Cabildo, 1834, Comunicación del regidor Francisco Peña, 12 de septiembre de 1834, f. 695.

cursos que había aportado durante la emergencia del cólera.<sup>68</sup> Es un hecho que el déficit de la Hacienda municipal no era un tema desconocido para el regidor, por lo que, después de varias solicitudes y ante la promesa de un pago que no llegaba, solicitó al pleno de regidores autorización para negociar un certificado de deuda con el administrador de la aduana. La respuesta positiva por parte del cabildo fue rechazada por el administrador de la aduana y por el gobernador del estado, pues contravenía una disposición que prohibía el uso de certificados de deuda a satisfacerse por las aduanas. Para solventar este problema, el pleno de regidores terminó por aprobar un descuento de la cuarta parte de los impuestos municipales que causaran los negocios del regidor Peña. La misma estrategia fue seguida en 1835 por el regidor Rafael Pensado, quien también optó por pedir al regimiento un libramiento de pago para ser satisfecho por la aduana. Pensado había sido regidor comisionado de alumbrado y por estas gestiones había destinado recursos en beneficio del público, por lo que reclamaba los adeudos. El regimiento aceptó expedir el libramiento, pero, al igual que con Peña, se optó por concederle descuento en el pago de sus impuestos.<sup>69</sup>

Estas medidas generaron otros problemas en la búsqueda de ciudadanos encargados de la regiduría o de otras comisiones. Un ejemplo de ello fue el rechazo de Juan Nepomuceno a incorporarse a la Sociedad de Instrucción Pública. En su respuesta a la invitación del ayuntamiento presentaba un registro de todos los cargos que había desempeñado: militar, representante en el Congreso, juez, alcalde, curador y defensor gratuito de reos; árbitro en varios asuntos, administrador interino de la aduana, entre otras comisiones. Pero esta larga trayectoria de tareas desempeñadas en beneficio de la ciudad, su edad (64 años) y, sobre todo, la escasez y atrasos de sueldos para sostener a quince personas de fami-

---

68 “A consecuencia de la comunicación de vs fecha 4 del que cursa deseando terminar un asunto que me ha ocasionado perjuicios de trascendencia y omitir mis molestias para esa corporación con mis reclamos, aunque fundados repetidos”, AMX, Actas de Cabildo, Comunicación del regidor Francisco Peña, 4 de noviembre de 1834, ff. 695-702.

69 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 27 de marzo de 1835, f. 28.

lia que dependían de él, le hacían rechazar el honor que le hacía el municipio convocándolo para una nueva comisión.<sup>70</sup>

En el mismo tono, los alcaldes explicaron su desacuerdo porque a los secretarios de los juzgados se les había dejado sin la “pequeña dotación municipal”. La falta de pago a los secretarios significaba para los alcaldes un incremento en sus propias tareas, pero también complejidades en el ejercicio de justicia en la ciudad. Para los alcaldes, su trabajo no era suficiente para la marcha de los juzgados, se requería de la intervención de los secretarios para que funcionaran “las ruedas indispensables para el movimiento de esa máquina tan necesaria en todas las sociedades”. La opción que el gobernador les había dado a los alcaldes fue que los pagos de los secretarios salieran de su propio salario; por ello la siguiente consideración: “¿Será justo que los alcaldes después de contribuir al servicio público haciendo el sacrificio de su persona y en parte de sus intereses [...]? ¿Será justo, repetimos, que se nos aumenten las cargas hasta agobiarnos o arruinarnos en el periodo de la alcaldía con el nuevo desembolso de los sueldos de los secretarios?” Los alcaldes estaban inconformes con la política de hacer economías por parte del municipio y también hicieron uso del argumento de la pobreza del vecindario: “Parálisis de los giros, desaparición mágica de la moneda y en una sola expresión: el de la más espantosa miseria que aflige desde las clases más elevadas hasta las más infelices”.<sup>71</sup> En estas condiciones, el correcto ejercicio de la justicia era algo a lo que la ciudad no podía renunciar.<sup>72</sup> Por último, los alcaldes inconformes señalaban que, desde mayo de 1833,

---

70 AMX, Actas de Cabildo, Comunicación de Juan Nepomuceno, febrero, 1834, f. 769.

71 AMX, Actas de Cabildo, Respuesta de los alcaldes, ff. 495-500.

72 Los alcaldes lo expresaron en los siguientes términos: “En resumen, nos parece bastante lo alegado para que lo de vs se penetre de que esa providencia tiene inconvenientes legales y reales de bastante consideración de la administración de justicia y más adelante en el de la mora pública que de toda la comunidad que inundada de delinquentes no gozará alguno de los bienes por cuya participación se reunirán los hombres en sociedad y por último que es mucho menor el mal que se sigue de que los fondos municipales en medio de escasez sufran esta pequeña carga o que es caso necesario se supla de las rentas del estado que no hacerla cesar en los términos que se ha dispuesto”. AMX, Actas de Cabildo, “Respuesta de los alcaldes”, ff. 495-500

por disposición del gobierno del Estado, el pago de los salarios a los secretarios de alcaldes quedaba bajo competencia de la Hacienda municipal, de tal manera que era el ayuntamiento el que decidía el monto de los salarios en respuesta al trabajo que los secretarios realizaban en la impartición de justicia. Este planteamiento sin duda es de lo más sugerente, porque desde los alcaldes se está cuestionando quién tiene competencia en el ejercicio de un gasto que es responsabilidad del municipio y no de la Hacienda estatal.

Ahora bien, para los regidores había quedado claro que la opción de incrementar sus ingresos por nuevos impuestos estaba condicionada por la inestabilidad política en la que se encontraba el estado y el país, por lo que recurrió a una segunda estrategia para sostener su plan de economías y recuperar sus adeudos.

A los pocos años de su fundación y en el contexto de la movilización del ejército borbónico en el contexto de las guerras con Inglaterra, la región central veracruzana albergó a un número importante de tropas que se incrementó durante la guerra entre insurgentes y realistas. Desde 1799, la Hacienda municipal de la otrora villa de Xalapa asumió contribuir con el costo del cuartel y con su habilitación para el ejército conocido como “Tres Villas”. En la medida en que la movilización militar se incrementó, además del pago del cuartel y su habilitación, las finanzas municipales destinaron recursos para alimentos, ropa y salarios, recursos que se transfirieron bajo tres modalidades: préstamo, donativo y contribución patriótica. En este sentido, la relación del erario municipal con el financiamiento del ejército era de larga data. Los adeudos con la Hacienda municipal debían ser cubiertos por la tesorería del Ejército, con sede en Puebla, pero también con recursos disponibles en la aduana de la ciudad.

La organización de la milicia también seguía la trayectoria de los conflictos y en 1834 se encontraba en suspenso la decisión del Congreso federal relativa a la contribución de sangre para los batallones de milicia activa y para el batallón de Tres Villas; pero, en vista de los conflictos

militares, el gobierno federal había solicitado que se procediese a completar la fuerza militar, por lo que el gobierno estatal convocaba a los jefes de los cuatro departamentos a cumplir una orden de 1825 para alistar a nuevos milicianos.<sup>73</sup> Este nuevo reclutamiento ofreció el contexto al municipio xalapeño para iniciar un intercambio de comunicaciones con la comisaría subalterna del ejército, a fin de recuperar los adeudos y reiterar su interés en el uso del cuartel de San José.

Como ya se ha explicado, en el contexto de la epidemia de cólera, el municipio había intentado ocupar el cuartel de San José, pero ante la negativa del comandante militar se debió recurrir a otros establecimientos. En enero de 1834, con la epidemia a la baja, el cabildo recuperó su proyecto de ocupación del cuartel y en esta ocasión se propuso destinarlo al hospital para hombres, que en ese momento se encontraba en el local de San Juan de Dios. La razón del traslado fue de carácter higiénico, pues la nueva ubicación era más favorable para los pacientes, por contar con mayor espacio pero, sobre todo, porque era recomendable que este tipo de establecimientos se ubicase en las orillas de la ciudad. En lo que se refiere al local de San Juan de Dios, el ayuntamiento pretendía dedicarlo al esparcimiento público, particularmente para la puesta en escena de obras de teatro. La respuesta del gobierno del estado fue negar el uso del cuartel de San José para el traslado del hospital y evaluó como poco propicia la instalación de un teatro.<sup>74</sup> Para el municipio no era desconocido que el cuartel estaba bajo competencia federal, por lo que su solicitud de disponer del mismo puede explicarse como la búsqueda de un campo de negociación más allá del poder estatal y recuperar los adeudos que la federación tenía con el municipio.

De acuerdo con el informe presentado por los regidores, desde 1833 la Comisaría subalterna del Ejército había aceptado pagar los adeudos

---

73 AMX, Actas cabildo, "El excmo sr. Gobernador del estado, Jalapa, 12 de octubre de 1834" ff. 511-516

74 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 99, Del Gobernador del Estado, 21 de enero de 1834, ff. 201-202.

que tenía con la Hacienda municipal, por lo que, en vista del “quebranto” en el que se encontraba la ciudad, aceptaba la oferta de un pago por certificado de crédito a hacerse efectivo en la aduana marítima de Veracruz. El pago cubriría el adeudo por los alquileres del hospital militar y otras necesidades de la milicia. Según el informe del administrador de la aduana, en 1832 la ciudad había prestado 8 750 pesos en un primer pago, mientras que en noviembre del mismo año había transferido 2 831 pesos. Ambos préstamos eran reconocidos por la Hacienda estatal, que estaba obligada a cubrir el adeudo cuando la tesorería del Ejército no estuviera en condiciones de satisfacer el préstamo.<sup>75</sup>

El reconocimiento de la deuda del Ejército por parte de la Hacienda estatal podría suponer un proceso más fácil, pero el problema para resarcir la deuda era que la tesorería del Ejército había entregado certificados de deuda. Para la Hacienda estatal estos certificados debían ser entregados por el municipio al gobierno y, a partir de su entrega, se podría proceder a gestionar su reembolso por la aduana del estado. Los regidores se sintieron condicionados por el gobierno estatal y, sin duda, esto se sumaba a las otras tensiones que ya habían expresado el comandante del ejército, el gobierno estatal y el representante de la aduana. La inconformidad del municipio por el procedimiento solicitado por la aduana debe explicarse también porque los certificados de deuda se habían traspasado a particulares, una estrategia bastante común en la época por parte de comerciantes o de hacendados que estaban en condiciones de atender las constantes emergencias financieras del gobierno. De esta manera, el problema de los recursos se trasladó de nueva cuenta a las negociaciones internas del cabildo. Pero, además de esta deuda con el ejército republicano, el regimiento recuperó antiguas deudas que tampoco habían sido satisfechas por la Hacienda. Una primera solicitud se presentó en mayo de 1835 por parte del secretario-tesorero, quien dio cuenta de las deudas que la Hacienda tenía con el ayuntamiento xalapeño.

---

75 AMX, Actas de Cabildo, Oficio 154, ff. 357-358.

En una segunda reunión, el tesorero presentó el informe del origen del adeudo, el destino de los recursos y el reconocimiento del mismo por parte de la Hacienda pública, que databa desde 1808 debido a la construcción del cuartel. De esa antigua deuda, en 1835 aún estaba pendiente el pago de 1 989 pesos, 6 reales.<sup>76</sup>

Son de señalarse los reclamos de las deudas en el contexto por la disputa del cuartel de San José, un establecimiento que el ayuntamiento reclamaba bajo su disposición, porque había contribuido a su construcción. Sin embargo, al estar destinado al uso de la milicia, el cuartel era de jurisdicción federal, como en reiteradas ocasiones comunicaron el jefe político y el gobernador. Este debate se vio interrumpido por los acontecimientos de 1835 que pusieron en crisis el modelo establecido en la Constitución federal de 1824 y se exigió un nuevo acuerdo político, el cual culminará en el centralismo al que Xalapa muestra su apoyo en el mes de junio. Entre otros argumentos para sumarse al movimiento para un cambio estaba la necesidad de una paz que no se había conseguido bajo el sistema federal. Un segundo argumento de los regidores para adherirse al pronunciamiento que había iniciado en Orizaba era que, bajo el sistema federal, el desorden y el abatimiento de todos los ramos hacían evidente que la paz y la gobernabilidad no se había logrado.<sup>77</sup> El gobierno municipal se incorporaba a un nuevo proyecto político, en el que la escasez de fondos y el financiamiento de la milicia transitaran como los principales problemas en el gobierno de la ciudad.

## CONCLUSIONES

El discurso de pobreza en la Hacienda no resulta extraordinario referido al municipio xalapeño, pues el déficit fiscal bien podría ser la forma de definir la Hacienda decimonónica. Sin embargo, más allá de los da-

---

76 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 8 de mayo de 1835, f. 42, 44 vuelta.

77 AMX, Actas de Cabildo, sesión ordinaria del 5 de junio de 1835, ff. 48-51.

tos contables de ingreso y de egreso, el discurso de la escasez de fondos debe ser leído y explicado a la luz de los procesos de cambio en el gobierno político del territorio, considerando los tres ámbitos: federal, estatal y municipal. Desde la perspectiva municipal, gobernar en su jurisdicción política requirió de mecanismos en los que se expresara el poder político del municipio. La oferta de bienes públicos, el gobierno y el control de la ciudad y su legitimidad frente a sus ciudadanos fueron espacios en los que el municipio se propuso hacer evidente su capacidad de gobierno. La capacidad y el ejercicio de gobierno del municipio también se hicieron evidentes en el contexto de lo que regidores y funcionarios municipales señalaron como una debilidad y falta de legitimidad del gobierno estatal. En este contexto, el poder municipal defendía su continuidad, pero también su legitimidad por un sistema de elección de representantes del gobierno. Si consideramos la sucesión de gobernadores y vicegobernadores, y los cambios en la legislatura, el poder municipal sin duda presentaba continuidad y coherencia en el gobierno de la ciudad. De ahí que interesó hacer evidente cómo y desde qué recursos los regidores gobernaban su ciudad. Esto significa que la continuidad no puede verse solo desde su carácter institucional, sino que los propios actores locales utilizaron esta condición como un elemento de legitimidad política frente a otros poderes de gobierno.

Los procesos de crisis política y económica no fueron desconocidos para la comunidad capitular, de ahí que en este periodo precisamente los regidores hicieran esfuerzos por demostrar su capacidad de establecer gobernabilidad en la ciudad, la cual además aspiraba a retornar a su condición de capital. En este contexto, los regidores tampoco desconocieron los proyectos de control y de centralización que buscó ejercer el gobierno estatal desde la legislatura, así como el jefe político o el administrador de la aduana. En el modelo federal, durante la crisis entre 1830 y 1835, los espacios de gobierno político en los que los regidores interactuaban se habían multiplicado: legislatura, gobernador, jefe político, aduana y comandante militar eran instancias con las que el poder

municipal negociaba o defendía su jurisdicción de gobierno. No obstante, las atribuciones de gobernar la ciudad que ejercían regidores y alcaldes, su jurisdicción también debía reconocer que, dadas las condiciones de crisis política y económica, los otros poderes también ejercían gobierno.

Es precisamente este campo de atribuciones y de competencias de gobierno el que se pone en tensión y ayuda a entender la trayectoria de la crisis federal desde el campo de lo local. La propuesta de analizar el municipio xalapeño desde las formas de gobierno permitió visibilizar el poder local como un actor que en momentos de crisis política buscó desarrollar su propia agenda política. Esto no significa una agenda o negociación en términos de igualdad; lo que interesa es reconocer que el poder local, incluso en condiciones de vulnerabilidad económica o fiscal, no fue un actor pasivo frente a los cambios estatales o nacionales. Esta es sin duda una línea de investigación sobre la que se hace necesario seguir reflexionando. Es necesario reconocer que, en la historia política de la primera mitad del siglo XIX, el gobierno del municipio fue también un actor político con capacidad de gestión y de decisión en la construcción del Estado-nación.

# EL MUNICIPIO Y EL PODER MUNICIPAL EN LA NUEVA GRANADA: NOTAS PARA SU ESTUDIO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX<sup>1</sup>

PAOLA RUIZ GUTIÉRREZ<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

SI BIEN EL MUNICIPIO ES EN LA ACTUALIDAD una realidad política, social y administrativa central dentro del Estado, la historiografía colombiana no se ha preocupado lo suficiente por explicar su evolución histórica. No existe, por ejemplo, una producción similar en volumen y en perspectivas como la que se encuentra para el caso mexicano, y no se vislumbra en el corto plazo un cambio en esa tendencia. Las razones de esta situación no son del todo claras, aunque sus consecuencias para la comprensión de la articulación política y territorial del país son, a nuestro modo de ver, significativas.

La dificultad para consultar algunos archivos municipales y regionales, los cuales carecen en gran medida de catálogos y de condiciones adecuadas de conservación, podría explicar la ausencia de estudios históricos sobre el municipio. Pero esta realidad no es exclusiva de Colombia ni ha constituido un obstáculo para el desarrollo de investigaciones de ese tipo en México, en Brasil o en Argentina. Quizás la explicación se encuentre en otro lado. En Colombia, la escala espacial de análisis ha tendido a concentrarse en regiones más extensas, sea en jurisdicciones

---

1 El presente artículo toma como base el capítulo titulado “Cada uno es el mejor juez de sus propios intereses”: gobierno local y autonomía municipal en la Nueva Granada, 1832-1863”, que hace parte del libro de mi autoría *Federalismo y descentralización en la Nueva Granada. Autonomía local y poder municipal en la constitución del Estado, 1848-1863*, Bogotá: Ediciones Uniandes, 2021.

2 Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.

administrativas que existieron en algún momento específico (cantones, provincias, estados federales, departamentos) o en espacios construidos analíticamente por los investigadores. Dado el peso del regionalismo y de las sociedades locales que desde principios del siglo XIX articularon identidades bien marcadas y acotadas, cuyo marco superó el de los municipios, el distrito parroquial, como se le conoció durante gran parte del siglo XIX, no ha sido una preocupación significativa dentro de los marcos de interpretación histórica. Así las cosas, su historia está por hacerse.

Este artículo no pretende llenar este vacío, que solo esfuerzos conjuntos y de largo aliento podrán hacer. No obstante, sugiere algunas rutas para acercarse al problema municipal en la Nueva Granada durante la primera mitad del siglo XIX. Muestra que los asuntos vinculados al municipio durante este periodo se concibieron dentro de un marco general de reflexión sobre el gobierno local y la manera en que, paradójicamente, ellos presionaron proyectos tan disímiles como la extrema centralización y el federalismo.

## EL CABILDO Y EL MUNICIPIO EN LA HISTORIOGRAFÍA COLOMBIANA

El municipio americano se ha concebido a partir del cabildo, institución alrededor de la cual se articularon los intereses locales bajo la monarquía. La historiografía colombiana es relativamente abundante en relación con su dinámica y evolución durante este periodo, y se ha sustentado, como la mayoría de los estudios para América Latina, en las actas producidas por estas corporaciones.<sup>3</sup> Pero estos análisis pocas veces se han extendido al

---

3 Sobre el cabildo véase *Cabildos de Santafé de Bogotá, cabeza del Nuevo Reino de Granada, 1538-1810*, Bogotá: Empresa Nacional de Publicaciones, 1957; Amado Antonio Guerrero Rincón, *Poder político local: cabildo de Girón, siglo XVIII*, Bucaramanga: UIS, 2001; Pablo Rodríguez, *Cabildo y vida urbana en el Medellín colonial (1675-1730)*, Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1992; George Allen Brubaker, *Santa Fe de Bogota: a Study of Municipal Development in Eighteenth-Century Spanish America*, tesis doctoral, Universidad de Texas en Austin, 1960; José María Ots Capde-

siglo XIX pese a la existencia de la documentación correspondiente, como lamenta Hijano.<sup>4</sup> Tampoco lo han hecho los trabajos que han abordado su composición social, tema recurrente para el siglo XVIII y principios del XIX, y que han permitido acercarse a la importancia que adquirió esta institución en el conjunto de la sociedad neogranadina.<sup>5</sup>

Es justamente esta época de cambio y de transición la que ha llamado la atención de los investigadores, quienes han mostrado la importancia de los cabildos en la crisis de 1808 y los procesos de independencia.<sup>6</sup> Los cabildos se convirtieron, al igual que en toda América Latina, en los focos a partir de los cuales se buscó reconstruir políticamente el virreinato y en el centro de las disputas por el control de sus espacios jurisdiccionales. Su centralidad, sin embargo, desapareció con el recrudescimiento de la guerra a partir de 1816. Los historiadores dejaron de poner atención en este, como si la guerra se hubiese constituido en la única forma de ejercicio político. Aun la investigación sobre la República de Colombia surgida en 1819 a partir del proyecto de Bolívar

---

quí, “El régimen municipal en el Nuevo Reino de Granada durante el siglo XVIII”, *Revista de la Universidad Nacional*, 5, 1946, pp. 75-111.

- 4 María de los Ángeles Hijano, “El municipio iberoamericano en la historiografía española”, *Revista de Indias*, vol. I, núm. 188, 1990, pp. 88-89.
- 5 Ainara Vázquez Varela y Juana María Marín, *Señores del muy ilustre cabildo: diccionario biográfico del cabildo municipal de Santa Fe (1700-1810)*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2017; Ainara Vázquez Varela, “De la primera sangre de este reino”. *Las élites dirigentes de Santa Fe (1700-1750)*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2010; Thomas Gómez, “La república de los cuñados. Parentesco, familia y poder en la sociedad colonial: el caso de Santa Fe, siglo XVIII”, *Politeia*, 12, 1993.
- 6 Muriel Vanegas, Sergio Paolo Solano y Roicer Flórez, “Elites y poder colonial: comerciantes y Cabildo en Cartagena de Indias, 1750-1810”, *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano*, 42, 2020, pp. 44-75; David Fernando Prado Valencia, “Las mutaciones del cabildo de Popayán en un periodo revolucionario, 1809-1811”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 47, 1, 2020, pp. 113-137; Rodrigo Estrada García, “Los cabildos antioqueños ante la crisis monárquica, 1808-1812”, *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 29, 2009, pp. 21-40. Zamira Díaz, “Los cabildos de las ciudades de Cali, Popayán y Pasto: del pactismo del vasallo a la soberanía del ciudadano”, *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 12, 2007, pp. 211-243; Sebastián Martínez Botero, *La actuación del cabildo en la primera etapa de la independencia. El caso de las ciudades confederadas del Valle del Cauca de la Nueva Granada (1808-1811)*, Editorial Académica Española, 2012.

desconoció la importancia de los cabildos, con contadas excepciones.<sup>7</sup> Así, el análisis de las dinámicas políticas del siglo XIX tendió a obviar desde entonces a esta institución aun cuando ella fue parte central del diseño político e institucional del Estado.

La paradoja de esta situación no podría ser mayor: pese a que las corporaciones locales en la Nueva Granada se conservaron ininterrumpidamente a lo largo del siglo XIX, sabemos muy poco sobre ellas: ¿cómo era el cabildo republicano?, ¿de qué grado o tipo de autonomía disfrutó en el siglo XIX?, ¿quiénes lo integraban?, ¿cuáles eran sus facultades políticas, administrativas y fiscales?, ¿fue parte central en la constitución de élites y proyectos políticos regionales?

La ausencia de investigaciones sobre el cabildo republicano ha generado serias dificultades para entender dos aspectos relacionados: por un lado, la manera en que se ejerció el gobierno local en la Nueva Granada y, por el otro, el desarrollo histórico del municipio. La historiografía particular sobre este es igualmente deficiente. Existen pocos estudios referidos al municipio, ya sea en términos institucionales, territoriales, políticos o fiscales, si bien ha existido un interés por entender el espacio “local” y su articulación con un proyecto de centralización política. Aquí se ubica, por ejemplo, el importante trabajo de Juan Carlos Vélez.<sup>8</sup> Centrado en la provincia de Antioquia, muestra los intentos del gobierno republicano por organizar los espacios locales, la precariedad del gobierno municipal y la existencia de un andamiaje básico que, pese a los obstáculos que enfrentó, les permitió a las autoridades centrales ejercer ciertas formas de control institucional durante la primera mitad del siglo diecinueve.

Siguiendo la ruta trazada por Vélez, Juan David Delgado ha analizado la manera en que en el marco del nuevo Estado se organizaron las

---

7 Armando Martínez Garnica, *Historia de la primera república de Colombia: “Decid Colombia sea y Colombia será”*, Bogotá: Universidad del Rosario, 2018.

8 Juan Carlos Vélez, *El establecimiento local del sistema republicano en Colombia. Gobierno, representación política y administración de justicia en la provincia de Antioquia, 1821-1853*, tesis doctoral, El Colegio de México, 2011.

autoridades locales, especialmente las de los distritos parroquiales en la provincia de Bogotá. Su trabajo muestra los obstáculos que supuso llevar a la práctica la legislación sobre el gobierno municipal y la dificultad de organizar los nuevos distritos parroquiales y cantones como consecuencia de la desidia que despertó el desempeño de los cargos concejiles.<sup>9</sup> Desde una perspectiva geográfica más amplia, Paola Ruiz ha mostrado las dificultades de implementar este gobierno local y, especialmente, la manera en que este fue pensado dentro de proyectos políticos que transitaban desde el centralismo al federalismo.<sup>10</sup> Vélez, Delgado y Ruiz llegan a conclusiones similares: pese a los esfuerzos del nuevo Estado por mejorar la administración municipal y legislar minuciosamente sobre cada aspecto relacionado con ella, el establecimiento de un gobierno más racional y positivo para las localidades fue un proceso complejo que enfrentó, por un lado, una serie de obstáculos materiales como la falta de recursos o individuos capacitados para desempeñar los cargos y, por el otro, un amplio desprestigio.

Algunos estudios sobre el municipio en el siglo XIX se han concentrado en la experiencia del estado federal de Santander surgido en 1857, llamando la atención respecto a la particular manera como allí se concibió. De acuerdo con el artículo 7 de su Constitución expedida ese mismo año, las autoridades del estado los organizarían provisionalmente, “quedando estos después de constituidos, en pleno derecho de disolverse, de dividirse o agregarse a otro u otros, y en general de organizarse con la más amplia libertad”.<sup>11</sup> Esto implicaba que serían los mismos municipi-

---

9 Juan David Delgado Roza, “La difícil instauración del gobierno republicano en el espacio local: las municipalidades y los alcaldes parroquiales en la provincia de Bogotá, 1821-1830”, John Jairo Cárdenas y Julián Vivas (eds.), *La independencia de Colombia: miradas transdisciplinarias*, Bogotá: Universidad Antonio Nariño, 2015, pp. 19-50. Véase, del mismo autor, *Continuidades y reconfiguraciones de los pueblos ante el sistema republicano: gobierno local, organización espacial y propiedad comunal en la provincia de Bogotá, 1780-1857*, tesis doctoral, El Colegio de México, 2018.

10 Ruiz, *Federalismo y descentralización*.

11 *Constitución i leyes espedidas por la Asamblea Constituyente del Estado de Santander en sus sesiones de 1857 y 1858*, Bucaramanga: Imprenta de Zapata Hermanos, 1858.

pios y no las autoridades del estado quienes definirían sus límites, extensión y forma de organización. La historiografía, sin embargo, no ha indagado cómo se dio este proceso, qué tipo de municipios surgieron de esta reglamentación, cómo le dieron forma a su administración política y fiscal y cómo, en fin, se articularon políticamente entre ellos y con las autoridades superiores. El municipio no aparece como un objeto de análisis ni hay interés por entender su trayectoria histórica; solo se toma como excusa para analizar el proyecto federal santandereano que se constituyó, quizás, en el más radical de la época.<sup>12</sup>

Otros estudios han hecho énfasis en el periodo de la Regeneración, proyecto que, a partir de 1886 y con la restitución del sistema central de gobierno tras una “pausa” federal, buscó la homogeneidad normativa del municipio frente a las particularidades que le asignó cada uno de los estados federales precedentes.<sup>13</sup> En estos análisis se ha destacado la consolidación legal y administrativa del municipio, que lo llevaría a constituirse en la entidad política y territorial que conocemos en la actualidad.

Por otro lado, contamos con monografías regionales especialmente referidas a algunos municipios de Antioquia<sup>14</sup> y Santander,<sup>15</sup> cuyo objetivo es presentar una historia general de las poblaciones que conforman dichos departamentos: describen los actos jurídicos – coloniales y republicanos– que dieron origen a los diferentes asentamientos, sus principales actividades económicas, su proceso de poblamiento y los cambios

---

12 René Álvarez Orozco, “La transición del régimen de provincias y distritos al régimen municipal en el estado soberano de Santander, 1857-1887”, *Reflexión Política*, 13, 2015, pp. 120-132; Armando Gómez Ortiz, “El régimen municipal en el estado soberano de Santander”, *Anuario de Historia Regional y de las fronteras*, 6, 2001, pp. 64-69.

13 Oscar Blanco Mejía, “La voz de las municipalidades. Municipio y Estado central durante la regeneración en Colombia (1886-1900)”, *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 26, 2, 2021, pp. 401-428.

14 Alberto Zapata Cuencar, *Monografía histórica de Sonsón*, Medellín: Editorial Granamérica, 1971.

15 Armando Martínez y Amado Antonio Guerrero, *La provincia de Soto. Orígenes de sus poblamientos urbanos*, Bucaramanga: UIS, 1995; *La provincia de Guanentá*, Bucaramanga: UIS; 1996; *La provincia de los comuneros*, Bucaramanga, UIS: 1997; José Fulgencio Gutiérrez, *Santander y sus municipios*, Bucaramanga: Imprenta Departamental, 1990.

en la organización territorial que definieron su lugar dentro de una jerarquía político-administrativa particular. Pero aquí no hay interés por entender la entidad municipal; el objetivo suele ser reivindicar a cada municipio y, por extensión, al departamento o región.

Algunos estudios se han acercado al municipio a partir del desarrollo histórico de ciudades como Bogotá,<sup>16</sup> Pereira<sup>17</sup> o Bucaramanga.<sup>18</sup> Su aproximación teórica y metodológica proviene de la historia urbana y han tendido a concentrarse en el crecimiento y consolidación de las ciudades, en la manera en que intentaron solucionar el problema de la provisión de servicios, en los cambios y continuidades en su administración pública y en la evolución de sus autoridades y corporaciones, especialmente entre finales del siglo XIX y principios del XX, cuando se asume que el municipio moderno se consolidó como entidad jurídica y territorial. Pero en estos estudios el protagonista suele ser la ciudad y no el municipio; es decir, la ciudad se analiza en cuanto entorno urbano y no como organización municipal.

La aproximación al municipio en tanto entidad fundamental en la estructura del Estado ha sido abordada en Colombia principalmente por los estudiosos del derecho. Desde una perspectiva jurídica e institucional, estos han asumido la historicidad del municipio como un proceso continuo y casi sin sobresaltos desde el gobierno monárquico, de manera que han tendido a reconocer dos etapas: el municipio que surgió como una realidad a partir del cabildo y que subsistió desde la llegada de los españoles hasta la independencia; y una segunda que se inauguró con ella y que se extiende hasta el presente. En esta perspectiva, el municipio republicano en sus dos siglos de existencia es, en esencia, el

---

16 Adriana Suárez Mayorga, *Bogotá en la lógica de la Regeneración (1886-1910). El municipio en el Estado forjado por el movimiento regenerador*, Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2020.

17 Sebastián Martínez Botero, *Política y espacio. Historia de la conformación territorial de Pereira 1857-1884*, Pereira: Gobernación de Risaralda, 2013.

18 *Historia básica de Bucaramanga. Cuatro siglos de un poblamiento, 1622-2022*, Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2022.

mismo que conocemos hoy. El interés aquí no está puesto en su pasado sino en su presente.<sup>19</sup>

Esto se explica por el contexto político en el cual se produjeron estos estudios: surgieron en el último tercio del siglo xx a la luz del debate a propósito de la reforma constitucional. Con el ánimo de revisar y de sustituir la constitución centralista de 1886 se buscó reivindicar el municipio como la forma democrática por excelencia y desde la cual debía pensarse una nueva organización política descentralizada. Sería el municipio y no el centralismo la base del nuevo pacto político. Esto llevó a que la historia del municipio se limitara a la descripción de los marcos jurídicos que le dieron forma a lo largo de los siglos xix y xx, sin entrar en un análisis serio sobre la manera en que este se pensó bajo proyectos políticos específicos más allá de la letra consignada en las leyes, decretos, reglamentos y constituciones.<sup>20</sup>

De todo lo anterior resulta que ni el cabildo ni el municipio republicano han sido hasta ahora un tema central en la historiografía colombiana. Los trabajos que los han abordado desde otras disciplinas, como el derecho, no han tenido una preocupación por entender su naturaleza e historicidad. Unos y otros, al parecer, han dado por sentada su existencia.

Quizás un primer paso para avanzar en el estudio histórico del municipio es reconocer la pluralidad de significados que asumieron los términos municipio y municipal, y las confusiones que han suscitado. El vocablo municipio para referirse a la entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado empezó a usarse con regularidad solo hasta el último tercio del siglo xix.<sup>21</sup> Hasta entonces, *distrito*

---

19 Véase a este respecto Fernando Galvis Gaitán, *El municipio colombiano*, Bogotá: Editorial Temis, 1991.

20 Véase, como ejemplo de esta vertiente, Augusto Hernández Becerra, “Las instituciones municipales en Colombia”, *Credencial Historia*, 147, <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-147/las-instituciones-municipales-en-colombia>, consultado el 16 de abril de 2023; Claudia Vásquez, *Estructura de la administración municipal, Medellín siglos xix y xx*, Medellín: Imprenta Municipal, 1997.

21 Uno de los pocos usos de la palabra municipio antes de 1870 puede verse en Justo Arosemena, *Estado federal de Panamá*, Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855, p. 11.

*parroquial* fue la categoría empleada, y aún en la década de 1840 persistía de manera más o menos extendida la *parroquia*.<sup>22</sup> Con la constitución de los estados federales a partir de 1855 se fue introduciendo el término municipio, el cual solo lograría su plena consolidación con el proyecto centralista instaurado en 1886.<sup>23</sup> Así, el código de régimen político y municipal de 1888 lo definió como “el territorio sometido a la jurisdicción de un alcalde” y al conjunto de sus habitantes.<sup>24</sup> Con ello se consolidó como categoría jurídica, territorial y administrativa.

Antes de 1886, el municipio no siempre fue entendido como sinónimo de distrito parroquial, como lo evidencia el caso de Santander. La constitución del estado federal de 1857 lo reconoció como la principal división administrativa y, en consecuencia, la ley del 23 de noviembre de ese mismo año, organizándolos provisionalmente, definió el municipio como la agrupación de varios distritos parroquiales. Pero tan solo un mes después, la ley “sobre división territorial” del 22 de diciembre decretó la sustitución del término distrito parroquial por el de municipio, mientras que la agrupación de varios de ellos adoptaría el nombre de circuitos. No obstante, toda la legislación subsecuente aprobada por la legislatura del estado en el periodo 1857-1858 continuó usando de manera generalizada el término distrito parroquial y no municipio.<sup>25</sup> Ello deja ver que la transición entre una y otra categoría fue paulatina, no lineal, y se mantuvo el uso alternativo de ambos términos como ya había sucedido en el pasado con parroquia y distrito parroquial.

---

22 A pesar de los esfuerzos llevados a cabo desde, por lo menos la década de 1830 para diferenciar la parroquia, como jurisdicción religiosa, del distrito parroquial, como jurisdicción administrativa y territorial, se continuó usando el primer término de forma más o menos extendida.

23 El término municipio solo hará su aparición en la constitución aprobada ese año; las anteriores de 1832, 1843, 1853, 1858 y 1863 consignaron el de distrito parroquial.

24 Código de régimen político y municipal de 1888, citado en Blanco Mejía, “La voz de las municipalidades”, p. 406.

25 La Constitución de 1857 y las leyes del 23 de noviembre organizando provisionalmente a los municipios y la de la misma fecha sobre división territorial se encuentran en *Constitución i leyes del Estado de Santander*.

El adjetivo municipal, por el contrario, fue de uso común desde principios del siglo XIX para referirse a una multitud de objetos que no estaban necesariamente vinculados a una unidad territorial determinada. Las rentas y los concejos municipales pertenecían a los cantones, sección territorial y administrativa intermedia entre la provincia y el distrito parroquial. Pero las *constituciones municipales* que se expedieron a partir de 1853 pertenecían a las provincias. El *régimen político y municipal*, como se conoció la reglamentación que sobre el gobierno de las localidades fue expedida por el congreso nacional, asimilaba el término municipal con local, es decir, la esfera diferenciada de la nacional en que la que se incluía a provincias, cantones y distritos parroquiales.

La historiografía ha dado poca importancia a esta ambigüedad del término municipal, lo que ha generado no pocas confusiones. Así, algunos investigadores han asumido que *todo* lo municipal hacía referencia, en el siglo XIX como en la actualidad, al distrito parroquial o municipio, sin advertir su sentido más amplio que lo asimilaba a “local”.<sup>26</sup> Tampoco ha contribuido a aclarar la situación el hecho de que diversos niveles territoriales tuviesen una misma denominación. Es así como Mariquita, por ejemplo, era el nombre de una provincia, un cantón y un distrito parroquial, de manera que sus *autoridades municipales* podían aludir a las de cualquiera de estos tres niveles territoriales.

De esta manera, lo *municipal* en la Nueva Granada tendió a ser sinónimo de local, una esfera política y administrativa que cobijaba diferentes espacios territoriales, pero diferenciada claramente del ámbito nacional. El municipio como término para designar el antiguo distrito parroquial aludía a una jurisdicción definida, la base del edificio institucional neogranadino, que contaba con un territorio, autoridades eje-

---

26 Carlos Flórez, por ejemplo, confunde la constitución *municipal* de la provincia de García Rovira con la constitución *municipal* del distrito parroquial de Zapatoca, y las estudia como textos similares, sin advertir que hacían referencia a unidades territoriales diferentes: “Orden constitucional municipal en Colombia. Siglo XIX. Una mirada desde la historia y la política. El caso de la región de Santander”, *Opinión Jurídica*, 2, 4, 2003, pp. 99-108.

cutivas y judiciales, rentas y gastos propios y que solo sería reconocible en el último tercio del siglo XIX; puntualmente, a partir de 1886. Municipio y municipal no aludían al mismo espacio, autoridades, rentas o funciones; solo en las décadas finales del siglo, lo municipal se convirtió en un adjetivo exclusivo del municipio.

## EL RÉGIMEN POLÍTICO Y MUNICIPAL O LA REGULACIÓN DE LA ESFERA LOCAL

La administración y el gobierno de los distritos parroquiales fueron delineados en la Nueva Granada a partir de un marco jurídico general conocido como el *régimen político y municipal*. A través de él se definió la manera en que debían ser gobernadas las localidades, así como su relación con las autoridades políticas superiores, fueran las nacionales (bajo el régimen central) o la de los estados federales (bajo el federalismo).<sup>27</sup> Como ya se mencionó, lo municipal en él asumió la forma de una esfera claramente diferenciada y que correspondía a los asuntos propios de las provincias, cantones y distritos parroquiales. El escritor y político Florentino González señalaba bien esta diferencia al dividir la administración pública en la Nueva Granada entre general o nacional y parcial o municipal.<sup>28</sup> No obstante, en la segunda mitad del siglo XIX se empieza a percibir un cambio importante a este respecto.

Las leyes y los códigos expedidos por los estados federales creados entre 1855 y 1857 hicieron una distinción entre lo político y lo municipal. Así, el estado federal de Santander dividió en 1866 el régimen político, “la legislación relativa a la organización y al ejercicio de los poderes legislativo y ejecutivo” del estado, y el régimen municipal, “la creación, nombre, clase y demarcación del distrito y la forma de su

---

27 El término *localidades* hace referencia, como en el siglo XIX, a las tres unidades en que se encontraba dividido el país: provincias, cantones y distritos parroquiales.

28 Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá: Imprenta de J. A. Cualla, 1840.

régimen comunal”.<sup>29</sup> El código administrativo del estado federal de Panamá de 1870 estableció un deslinde similar al señalar que el régimen político hacía referencia al gobierno del estado y de los departamentos que lo componen, mientras que el régimen municipal “consiste en la administración de los intereses públicos, propios de los distritos [parroquiales], distintos de los negocios que abraza la administración general, que son comunes a todo el territorio del estado. En lo relativo al régimen municipal, los distritos se denominan también municipios”.<sup>30</sup> Esta distinción permitirá vincular cada vez de manera más clara y precisa lo *municipal* con el municipio sin remitir a otras entidades territoriales como las provincias o los departamentos, como había sucedido a lo largo de la primera mitad del siglo.

La primera ley de régimen político y municipal fue la ley de provincias de 1834 seguida de la del 3 de junio de 1848.<sup>31</sup> En ellas se estableció que la injerencia del poder ejecutivo nacional en la esfera municipal o local sería indirecta y a través de sus agentes, es decir, de los gobernadores, jefes políticos y alcaldes. Esta legislación definió las facultades de las autoridades ejecutivas que estarían a la cabeza de cada entidad territorial, la manera como serían designadas y su relación con el gobierno nacional. Asimismo, establecieron las corporaciones que, en cada caso,

---

29 *Códigos político i municipal, de policía, penal i militar del Estado Soberano de Santander*, Imprenta de Arenas i Cancino, 1866.

30 *Códigos del Estado Soberano de Panamá*, Nueva York: Imprenta de Hallet i Breen, 1871, t. II, p. 340.

31 “Ley de 19 de mayo de 1834 sobre organización i régimen de las provincias, cantones i distritos parroquiales” conocida popularmente como ley de provincias, en *Colección de las leyes i decretos expedidos por el Segundo Congreso Constitucional de la Nueva Granada en el año de 1834*, Bogotá: Imprenta de J. A Cualla, 1834; “Ley de 3 de junio de 1848 sobre régimen político y municipal”, *Leyes i decretos expedidos por el Congreso constitucional de la Nueva Granada en el año de 1848*, Bogotá: Imprenta de M. S Caicedo i Compañía, 1848. La primera legislación al respecto fue la “Ley sobre la organización y régimen político y económico de los departamentos y provincias” expedida por el congreso colombiano el 8 de marzo de 1825. Vale la pena aclarar aquí que la constitución de Cádiz, pilar de la organización local en otros espacios americanos como México, no fue adoptada en la Nueva Granada. No obstante, algunos de sus postulados son claramente visibles en la arquitectura republicana establecida por el congreso colombiano y heredada por la Nueva Granada.

debían velar por los intereses locales, el método para su formación, sus potestades y la relación con gobernadores, jefes políticos y alcaldes. Finalmente, determinaron los objetos que constituían las rentas y los gastos provinciales, cantonales y parroquiales.

Esta legislación es una buena forma de acercarse a la manera en que se concibió en general el gobierno local en la Nueva Granada y al distrito parroquial y sus autoridades dentro de la estructura jerarquizada que se implementó desde 1831, momento en que la Nueva Granada asumió su camino independiente de las otras secciones (Venezuela y Ecuador) con quienes había formado hasta entonces la república de Colombia.<sup>32</sup> Pero deben entenderse en el contexto político en el que se produjeron. La ley de 1834 buscó establecer una fuerte centralización por medio del nombramiento directo de las autoridades ejecutivas locales, mientras que la ley de 1848 marcó el camino hacia la descentralización política y administrativa que llevaría, al cabo de pocos años, a adoptar el sistema federal en la Nueva Granada. Si la ley de 1834 promovió el establecimiento de concejos comunales en los distritos parroquiales según el criterio de las cámaras provinciales, la ley de 1848 determinó que todos los distritos parroquiales, sin excepción y por derecho propio, debían proceder a la inmediata formación de sus cabildos.<sup>33</sup> La ley de provincias distribuyó competencias entre los concejos municipales de los cantones y los concejos comunales de los distritos, delegando funciones de inspección y de vigilancia de los primeros sobre los segundos. La ley del 48, al suprimir los concejos municipales, trasladó a los cabildos la mayoría de sus funciones, fortaleciendo de manera significativa su autori-

---

32 Cada vez que en el presente texto se aluda a la república de Colombia, régimen o congreso colombiano, se está haciendo referencia a la república creada en 1819 y disuelta en 1831, conformada por la Nueva Granada (con Panamá incluida), Venezuela y Ecuador.

33 A nuestro modo de ver, la adopción del término cabildo en sustitución del de concejo comunal marcó, en sí mismo, una importante transformación en la manera en que se concibió la corporación que debía velar por los intereses de los distritos. Vale la pena anotar que en la Nueva Granada no fue de uso común el término municipalidad, tan extendido en varios países de América Latina.

dad y su alcance en materia administrativa y fiscal. Mientras la ley de provincias otorgó primacía al ejecutivo, es decir, a los gobernadores, jefes políticos y alcaldes nombrados por el poder ejecutivo, la ley del 48 inclinó la balanza a favor de las cámaras provinciales y cabildos, cuya elección recaía en los ciudadanos.

Si los consejos comunales y los alcaldes fueron concebidos bajo la ley de provincias como los encargados de ejecutar las órdenes superiores, la ley de 1848 los percibió como elementos centrales para el progreso de los distritos parroquiales: no solo debían ejecutar sino también proponer y propender por el bienestar moral y material de sus habitantes. Si bien el distrito parroquial era el último escalón de la estructura institucional del Estado, la ley de 1848 y el proyecto de descentralización política y administrativa que estaba detrás de ella buscaron afianzarlos como su base fundamental. La preocupación por mejorar las condiciones de los distritos y su administración fue un objetivo que trascendió los diferentes proyectos políticos y el punto de encuentro no solo de individuos de diversas tendencias políticas sino también de vecinos, autoridades nacionales, publicistas y figuras públicas en la Nueva Granada.

Esta preocupación por la administración del distrito llevó a la expedición del *Manual de alcaldes*, una guía detallada que especificaba cada aspecto de la labor de estos funcionarios: la manera en que debían desempeñar sus funciones administrativas y de policía, los modos como debían levantar y llevar las diferentes estadísticas, su lugar de residencia, la forma de practicar la visita a su distrito y el conducto regular de comunicación con los jefes políticos cantonales.<sup>34</sup> Con este manual se buscaba evitar la multitud de consultas que se remitían tanto a las jefaturas políticas como a las gobernaciones provinciales en torno a las facultades de los alcaldes, objetos en los que podían intervenir y cómo debían hacerlo, entre otros.

---

34 *Manual de alcaldes y funcionarios parroquiales*, Bogotá: Imprenta de J. A. Cualla, 1844. Una actualización del manual con la inclusión de los gobernadores y cámaras provinciales se hizo en 1850: *Manual de gobernadores y otros funcionarios públicos de la Nueva Granada*, Bogotá: Imprenta de El Día, 1850.

De hecho, su posesión y lectura se estableció como condición previa para asumir el cargo de alcalde.<sup>35</sup> Pero a la vez que el *Manual* buscaba facilitar el desempeño de las labores de este funcionario, buscó establecer un marco de acción limitado, vigilado y regulado por las autoridades políticas superiores, lo cual resulta consecuente con el proyecto de centralización política que se intentó establecer en aquel momento.

El alcalde era fundamental dentro de la estructura institucional del Estado, al ser el funcionario más cercano a los vecinos de las localidades. Sin embargo, la naturaleza de su cargo se había transformado significativamente en el tránsito hacia la república. De acuerdo con Barrera, durante el periodo colombiano sufrió una notoria desvalorización por su sometimiento y subordinación a las autoridades militares puestas a la cabeza principalmente de provincias y cantones. Pero también por la limitación de funciones judiciales e incluso algunas notariales que habían desempeñado bajo el periodo de la monarquía.<sup>36</sup> Esto llevó a un progresivo desprestigio del cargo que se acentuó en las décadas siguientes. No obstante, carecemos de información suficiente que dé cuenta de la manera en que se desempeñaron los alcaldes en tanto cabeza política de los distritos, su relación con los cabildos, concejos municipales de los cantones y jefaturas políticas; su intervención en la recaudación de rentas y su relación con otros funcionarios parroquiales como jueces, tesoreros, curas, etc. No sabemos hasta qué punto el desprestigio de las alcaldías y del gobierno local en general impactó, por ejemplo, la provisión de justicia, la recaudación e inversión de las rentas, los procesos electorales y la articulación política y territorial de las localidades con las autoridades nacionales.

Este descrédito se extendió también a los cabildos. Ya desde finales del siglo XVIII se empezó a evidenciar una cierta apatía por parte de las élites o grupos de poder respecto a su participación en esta institución.

---

35 “Sobre manual de funcionarios parroquiales”, *Gaceta de la Nueva Granada*, 702, 15 de septiembre de 1844.

36 Jorge David Barrera, “Los alcaldes en los engranajes de la República de Colombia, 1819-1830”, *Historia Caribe*, 18, 42, 2023, p. 81.

Desde las primeras décadas del siglo XIX, como recuerda Malcolm Deas, se destacó la ausencia de una “rivalidad para obtener los cargos a este nivel [parroquial]” y, antes bien, “la República sufrió la rivalidad para eludirlos y no encontró nada con que reemplazar la atracción (aunque era más bien mítica) del viejo *cabildo*”.<sup>37</sup> En relación con este problema, Delgado ha planteado, a nuestro modo de ver, las preguntas esenciales:

¿Acaso los intereses políticos y económicos de estos sectores sociales [las élites] no tenían sus raíces en el espacio local?, ¿acaso sus negocios y propiedades –estancias y haciendas– no estaban en la jurisdicción de los pueblos?, ¿el desprecio a los cargos relativos al gobierno local puede deberse a que sectores de la élite se interesaban más por acceder al poder provincial y nacional, desdeñando el ámbito municipal o local?, ¿evidencia esta situación una separación entre gobierno y política, o más bien entre gobierno local y poder local?<sup>38</sup>

Esto último nos parece fundamental: una cosa era la labor administrativa que fue despreciada de manera generalizada, pero otra muy diferente fue el ejercicio y la acumulación del poder local. De hecho, una crítica cada vez más extendida fue el caciquismo o la práctica por la cual grupos o individuos ejercían la autoridad en los distritos por medio de parentelas que ubicaban estratégicamente en los cargos públicos o la presión ejercida sobre quienes, sin ser parte de su círculo, los detentaban. Habría que indagar entonces por qué el cabildo o las alcaldías dejaron de ser los espacios para ejercer y acumular el poder local y por cuáles fueron sustituidos. Esto se hace aún más importante en el marco de la descentralización administrativa y fiscal que se implementó entre 1848 y 1850 y que concedió amplias facultades a los cabildos.

---

37 Malcolm Deas, “Algunas notas sobre el caciquismo en Colombia”, *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literatura colombianas*, Bogotá: Taurus, 2006, p. 213. Cursivas en el original.

38 Delgado, “La difícil instauración”, p. 37.

Habría que recordar también que el desprestigio que rodeó a las corporaciones locales ha sido, de alguna manera, adoptado por la historiografía. Siguiendo algunos testimonios de la época, se ha asumido que los cabildos y los alcaldes fueron figuras insignificantes dentro del ámbito local y que fueron caracterizados por su extrema ignorancia, lo cual habría producido un panorama de decadencia generalizada en los distritos parroquiales. Sin embargo, se ha hecho poco por cuestionar esta visión, por entender que tales lecturas se hicieron desde una visión parcializada que, enarbolando el proyecto liberal y republicano, cuestionaron y lamentaron su débil implantación. Estudios más precisos sobre ciertas dinámicas como el levantamiento de catastros muestra el papel fundamental que desempeñaron los cabildos y los alcaldes.<sup>39</sup> Quizás esta desatención y desinterés sea una explicación más a la ausencia de estudios sobre el municipio en Colombia.

El desprecio por el gobierno local nos lleva, a su vez, a un problema poco estudiado que, sin embargo, generó una fuerte discusión a lo largo de la primera mitad del siglo XIX: el de los empleos concejiles. Así se denominaron los empleos vinculados al distrito parroquial y a los cantones. La idea, delineada por las leyes de régimen político y municipal, era establecer una red de empleados con funciones claramente definidas encargados de ejercer labores administrativas de carácter más racional y positivo para las localidades. Pero, dado que los cargos no representaban una fuente de ingresos ni eran desempeñados por los hombres más indicados, se convirtieron en una carga personal y social que amenazaron, según los vecinos de las localidades, los objetivos delineados por el régimen político y municipal.

Una de las principales quejas fue que los cargos recaían de manera desigual sobre los pocos hombres educados, haciendo, por lo mismo,

---

39 Fue el caso del servicio personal subsidiario, contribución directa personal cuyo pago en dinero o trabajo debía destinarse para el mantenimiento y la construcción de caminos, o lo sucedido con las contribuciones directas provinciales establecidas a partir de 1851, las cuales requirieron catastros que fueron levantados en los distritos parroquiales con éxito parcial.

“gravosa la ilustración y por el contrario cómoda la ignorancia”,<sup>40</sup> y no existiendo incentivo alguno para “cultivar las facultades intelectuales porque ella [la ignorancia] será un privilegio amplísimo para liberarse de la carga de los empleos concejiles”.<sup>41</sup> Con ello se igualaba “el altar del bien público” con el de “la divinidad”, que parecía exigir “sacrificios bárbaros”.<sup>42</sup>

Para los llamados a ocupar los cargos, ello implicaba el abandono de sus negocios, haciendas y familias, a cambio de un servicio que ningún bien personal o pecuniario les representaba, y antes bien “nos agobian, nos sobresaltan y nos consumen con más violencia y opresión, que podría serlo una plaga o la más funesta contribución”.<sup>43</sup> De allí la propuesta de eliminar algunos de ellos, pues “no es creando muchos empleos ni llamando a todos los ciudadanos a gobernar, que puede haber una buena administración que contente a los pueblos: el ciudadano industrial nunca está más complacido y satisfecho que cuando se ve lejos de los destinos y empleos públicos”.<sup>44</sup>

Además de la eliminación de algunos empleos o la disminución de los suplentes, algunas localidades propusieron la dotación de los cargos más importantes como las jefaturas políticas. Solo ofreciendo una recompensa en dinero sería posible reclutar a los mejores hombres para la administración pública local. El problema, no obstante, era que ni las rentas nacionales ni las provinciales y menos aún las parroquiales contaban con los recursos para ello. Fue así como se propuso la creación de contribuciones especiales para sufragar las jefaturas políticas, pero esto solo fue posible en algunas provincias como Antioquia; de ningún modo

---

40 “Memorial del concejo municipal de Toro”, congreso, senado, solicitudes varias, 1839, xiv, f. 83.

41 “Nota del alcalde parroquial de Yumbo al jefe político del cantón de Cali, Yumbo, 3 de noviembre de 1838”, congreso, cámara, proyecto de ley, 1840, v, f. 202.

42 “Nota del alcalde parroquial de Yumbo”, f. 203v.

43 “Memorial del concejo municipal del cantón de Palmira, Palmira, 10 de febrero de 1839”, congreso, cámara, proyecto de ley, 1840, v, f. 212.

44 “Memorial de la cámara provincial de Antioquia, Medellín, 2 de octubre de 1840”, congreso, cámara, asuntos varios, 1840, vi, f. 5.

fue una situación generalizada. Las alcaldías y los cabildos continuaron siendo cargos onerosos.

Si bien los marcos jurídicos representados por las leyes de régimen político y municipal permiten entender la manera en que proyectos políticos específicos lo concibieron, no son suficientes para dar cuenta del gobierno local en la Nueva Granada. El reconocimiento legal de las alcaldías y de los consejos comunales o cabildos no significa que en la práctica se hubiesen formado y bajo las condiciones establecidas. De ahí la necesidad de estudios particulares que logren mostrar, por ejemplo, cómo se desarrollaron las elecciones de funcionarios locales y cabildos; si su actuación se ciñó a las normas sobre régimen político y municipal; de qué manera promovieron el desarrollo de sus localidades y hasta qué punto fueron controladas efectivamente por jefaturas políticas, gobernaciones, cámaras provinciales y concejos municipales cantonales. Es necesario analizar cómo se concilió el anhelo y la esperanza que pusieron en el gobierno local las autoridades nacionales y el proyecto de república liberal, con el descrédito que este tuvo entre los vecinos de las localidades, quienes lo consideraron:

INJUSTO, porque obliga a trabajar en balde contra el principio del evangelio: el trabajador es digno de su salario [...] RUINOSO, porque los llamados tienen que abandonar a su familia y propiedades [...] TIRÁNICO, porque llamando al servicio a todos los granadinos en ejercicio de sus derechos de ciudadano, y siendo la mayor parte ignorantes, exige de ellos, con una temeridad extraña de un gobierno ilustrado, servicios que no pueden prestar y castiga las faltas que fue imposible evitar, con una dureza que solo cabe a un gobierno tiránico; DEGRADANTE, en fin, porque obliga a trabajar como esclavos solo por miedo al castigo.<sup>45</sup>

---

45 *Sistema municipal de la Nueva Granada*, Cali: Imprenta de M. Sánchez i G Morales, 1850, p. 8.

Finalmente, el análisis del régimen político y municipal permitirá cuestionar el alcance y la naturaleza de los cambios que en relación con el gobierno local fueron introducidos por el proyecto republicano; qué grado de novedad y de tradición conservaron los alcaldes y cabildos; el impacto de estas transformaciones en la dinámica local y su adaptación a las nuevas realidades republicanas. Si la “alta” política fue, en algunos casos, menos revolucionaria de lo que se ha creído, con mayor razón lo fueron las dinámicas parroquiales, fuertemente asentadas en la tradición. Lo importante es analizar el volumen y la velocidad de esos cambios, los caminos disímiles que recorrieron y las consecuencias que ellos tuvieron en espacios y en momentos precisos.

## EL PODER MUNICIPAL

Las leyes sobre regímenes político y municipal fueron una estrategia para centralizar la “dispersión de soberanías” locales que se produjo con la independencia. Su objetivo era equilibrar las demandas de autonomía con la búsqueda de la unidad política. Vicente Azuero, figura política central de la primera mitad del siglo XIX, expresaba bien esta posición al reclamar la subordinación de las corporaciones municipales evitando que ellas se constituyeran en “cuerpos soberanos e independientes, sin ninguna autoridad superior y común que las redujese a sus justos límites”.<sup>46</sup> Una adecuada estructura jerarquizada sería así el medio más eficaz para darle solidez al nuevo Estado.

Pese a que las leyes sobre régimen político y municipal establecieron autoridades y corporaciones locales propias, ellas no aseguraban por sí mismas, según las localidades, la autonomía deseada: “La administración municipal constitucionalmente sostenida [...] no tiene casi acción entre nosotros, o está anulada de hecho por falta de medios para

---

46 “Proyecto de ley orgánica de la administración nacional y especial de las fracciones políticas de la República, Bogotá, 10 de marzo de 1840”, congreso, cámara, proyectos pendientes 1 debate, VII, 1840, f. III.

existir y obrar debidamente”.<sup>47</sup> El problema lo constituían las aprobaciones que se requerían por parte del Congreso para asuntos como el establecimiento o la modificación de rentas y contribuciones aprobadas por las cámaras provinciales, lo que en la práctica suponía o bien que estas nunca llegaban o que lo hacían tardíamente, con consecuencias lesivas a los intereses de las localidades. La crítica a esta situación no podía ser más clara: “Se les manda [a las localidades] que caminen, pero se le atan los pies haciéndose nugatoria la institución de corporaciones municipales”.<sup>48</sup>

Se cuestionó si el Congreso era la institución más adecuada para velar por los asuntos de interés local, en torno a los cuales “está física y moralmente imposibilitado para poder hacer el bien, y por lo tanto parece necesario que por medio de una radical reforma ponga en manos de las cámaras provinciales, concejos y cabildos el poder de legislar y reglamentar en lo relativo a la prosperidad de sus provincias, cantones y parroquias”.<sup>49</sup> Teniendo en cuenta que la legislatura en sus escasos noventa días de reunión no podía ocuparse simultáneamente de los asuntos de carácter nacional y local, debía concederse “a las cámaras provinciales, a los concejos municipales y comunales una absoluta intervención en todo lo que sea puramente local de modo que puedan decretar cuanto juzguen conveniente a sus respectivas secciones”.<sup>50</sup> Si se convenía que “cada uno es el mejor juez de sus propios intereses”, debía entregarse a las localidades el manejo de sus asuntos particulares.

La presión creciente a favor de una mayor descentralización administrativa, a donde apuntaban los testimonios precedentes, llevó a la expedición de la ya citada ley del 3 de junio de 1848 y la del 20 de abril de 1850 “sobre descentralización de rentas y gastos públicos” que otor-

---

47 “Memorial del concejo municipal del cantón de Sabanalarga, Sabanalarga, 12 de diciembre de 1844”, congreso, senado, decreto de las cámaras de provincia, 1845, v, f. 228.

48 “Memorial de la cámara provincial de Mariquita, Honda, 3 de octubre de 1839” congreso, cámara, asuntos varios, 1840, vi f. 15.

49 “Memorial de la cámara provincial de Santa Marta, Santa Marta, 27 de septiembre de 1844”, congreso, senado, decreto de las cámaras de provincia, 1845, v, f. 193.

50 “Memorial de la cámara provincial de Tunja, Tunja, 1 de octubre de 1839”, congreso, cámara, asuntos varios, VII, 1841, f. 18.

garon, no sin amplios debates de por medio, mayores facultades administrativas, políticas y fiscales a cámaras provinciales y cabildos.<sup>51</sup> En relación con los cabildos, la decisión de concederles o no mayores facultades osciló entre el temor a otorgar el gobierno propio a un “grupo de ignorantes” y facilitar la educación política de los neogranadinos. Este debate remitió, a su vez, al de los alcances y la naturaleza del *poder municipal*.

Esta expresión estuvo ampliamente difundida en la Nueva Granada y se encuentra en la prensa, las hojas sueltas, los memoriales de los vecinos de las localidades, en debates legislativos y en mensajes oficiales. De acuerdo con Florentino González y en oposición a Benjamin Constant, quien consideraba el poder municipal independiente de los otros tres,<sup>52</sup> este era el poder público concretado a un círculo de acción más estrecho y limitado con facultades ejecutivas, legislativas y judiciales.<sup>53</sup> La pregunta central era ¿quién debía encarnar dicho poder? Si lo municipal era asimilable a local, ¿ello significaba que todas las corporaciones y autoridades locales lo personificaban? Estas no eran preguntas ociosas; tenían consecuencias políticas de gran trascendencia.

Al parecer en las décadas de 1820, 1830 y aun a inicios de los cuarenta, el poder municipal, y por extensión una mayor autonomía administrativa, se concibieron como potestad de las provincias en cuanto unidad territorial y administrativa primaria. La constitución nacional de 1853 señaló en su artículo 10 que se “reserva a las provincias o secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud”.<sup>54</sup> Pero secciones territoriales lo eran también los distritos, de manera que, para algunos,

---

51 La ley del 20 de abril estableció una división de rentas y gastos entre la nación y las provincias que, para algunos como el gobernador de la provincia de Cartagena, significó el reconocimiento de hecho de la “federación fiscal”: *Mensaje del gobernador de Cartagena a la cámara provincial*, Cartagena: Imprenta de Francisco B. Ruiz, 1850, p. 7.

52 Para Constant era una enorme equivocación la confusión del poder ejecutivo con el municipal: *Curso de política constitucional*, Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820, t. II, p. 6.

53 González, *Elementos*, t. II, p. 16.

54 *Constitución política de la Nueva Granada sancionada el día 21 de mayo de 1853*, Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1853.

el poder municipal también era potestad de aquellos. Ello significaba que tanto los distritos como las provincias podían reclamar la descentralización administrativa y política y presionar por un aumento de las facultades delegadas a los cabildos. Si el poder municipal era el reconocimiento político de las secciones territoriales y de su esfera propia de atribuciones, el distrito parroquial no podía ser excluido de él a favor de las provincias, más aún, si como ha señalado Marcela Ternavasio para el caso argentino, el rasgo más sobresaliente de la noción de poder municipal era la consideración del carácter “natural” del municipio<sup>55</sup>.

Los cantones fueron perdiendo importancia y centralidad a partir de la década de 1840. La eliminación en 1848 de los concejos municipales debilitó a las subsistentes jefaturas políticas, por lo que el poder local se concentró en provincias y en distritos. Pero debido a que las primeras, a pesar de sus esfuerzos, mostraron una incapacidad similar a la del gobierno nacional para ejercer la administración de los distritos parroquiales, estos gozaron de una amplia autonomía, situación que provocó serios temores frente a la escasez de hombres ilustrados capaces de integrar los cabildos y las alcaldías, como ya se ha señalado. Entregados a los caciques o, lo que es peor, a la triada conformada con el cura y el tinterillo,<sup>56</sup> los distritos quedaban sometidos a la voluntad de unos cuantos.

La autonomía alcanzada por los distritos se romantizó desde el discurso liberal que vio en los cabildos la escuela republicana por excelencia donde los neogranadinos aprenderían nociones centrales como representación, gobierno popular, etc. Evidencia de ello serían las constituciones parroquiales emanadas de los distritos a finales de la década del cincuenta en el marco de la formación de los estados federales. Este

---

55 Marcela Ternavasio, *Municipio y política. Un vínculo conflictivo*, tesis de maestría, Flacso-Buenos Aires, 1991, p. 19.

56 Este constituía el “trivirato parroquial” de acuerdo con José María Samper, en donde el párroco representaba el poder legislativo; el gamonal, el ejecutivo y el tinterillo, el judicial. Véase José María Samper, “El trivirato parroquial”, *Museo de cuadro de costumbres*, Bogotá: Impreso por Foción Matilla, 1866, <https://babel.ban-repcultural.org/digital/collection/p17054coll10/id/4294/rec/140>

proceso se dio principalmente en el estado de Santander,<sup>57</sup> aunque carecemos de información al respecto: ¿cómo fueron estos procesos constitucionales?, ¿los hubo? o, por el contrario, ¿se adaptó simplemente la constitución del estado a cada distrito parroquial?, ¿qué llevó al cabildo o a vecinos de un distrito como Floridablanca, con una población aproximada de 2000 habitantes, a redactar su propia constitución?, ¿qué sentido tenía una constitución parroquial?

La proclamación de estos textos ejemplificó el punto máximo de autonomía alcanzada por los distritos parroquiales en la Nueva Granada. Si para algunos era la expresión más acabada del poder municipal, para otros, por el contrario, ponía en evidencia los excesos de esa mal entendida autonomía. El gobernador de la provincia de Mariquita señalaba, en 1856, que los cabildos no habían correspondido a las esperanzas que en ellos se pusieron, y había llegado el momento de ensayar otras “doctrinas de la democracia”.<sup>58</sup> El gobernador del estado federal de Antioquia cuestionaba la “manía de dar al gobierno del distrito la misma forma” que tienen los Estados o naciones, produciendo una decadencia generalizada en ellos.<sup>59</sup> En un sentido similar se refería el presidente del estado de Cundinamarca, quien señalaba que “no había gobierno posible con la soberanía de los distritos”, y que solo el estado podría ser soberano en materia de gobierno.<sup>60</sup>

Estas quejas tenían algo de cierto. Pese a la autonomía alcanzada por los cabildos y por las Haciendas parroquiales, los distritos no habían mejorado la provisión de servicios: no tenían, por lo general, escuelas

---

57 “Constitución del municipio de Betulia”, *Gaceta de Santander*, 32, 17 de febrero de 1858; “Constitución del municipio de Floridablanca”, *Gaceta de Santander*, 35, 27 de febrero de 1858; “Constitución del municipio de Zapatoca”, *Gaceta de Santander*, 40, 31 de marzo de 1858.

58 *Informe del gobernador de la provincia de Neiva a la Legislatura de 1856*, Neiva: Imprenta provincial, 1856, p. 6.

59 *Informe que el gobernador del Estado presenta a la legislatura constitucional en sus sesiones ordinarias de 1859*, Medellín: Imprenta de La Sociedad, 1859, p. 23.

60 *Mensaje del presidente de Cundinamarca a la Asamblea constituyente i legislativa del estado*, Funza: Imprenta del Estado, 1863, p. 15.

de primeras letras perfectamente establecidas; sus caminos y sus vías de comunicación se mantenían en un estado lamentable y ni aun siquiera contaban con un local propio para el despacho del alcalde y del cabildo. La explicación, por supuesto, no radicaba exclusivamente en el pésimo manejo dado a esta autonomía, como muchos aseguraban, y que servirá como principal argumento para restablecer procesos de centralización política. La escasez de rentas y de objetos imponibles en los distritos parroquiales y la desigual distribución de los recursos provinciales o federales que se concentraban en las cabeceras de provincia o cantón fueron igualmente responsables del precario estado material de los distritos.<sup>61</sup>

El poder municipal instrumentalizado por varios actores sirvió, de esta manera, para poner en discusión varios elementos: ¿podían los distritos parroquiales ejercer por sí mismos el gobierno propio?, ¿cuál sería el grado o extensión de la autonomía concedida?, ¿necesitaban de tutela?, ¿quién ejercería, en este caso, la vigilancia y bajo qué términos? La descentralización y el gobierno local ¿debían limitarse a las provincias o estados federales? Si era así, ¿los distritos podían considerarse únicamente como unidades territoriales administrativas mas no políticas?

Si el análisis de las leyes de régimen político y municipal evidencian la manera en que se concibió la esfera local en la Nueva Granada en momentos y bajo proyectos políticos específicos, el estudio del poder municipal permite acercarnos a la manera en que los vecinos de las localidades interpretaron, adaptaron y replicaron esos marcos legislativos a partir de experiencia e ideas muy concretas sobre el gobierno de las localidades.

---

61 Bastaría revisar cualquier memoria o informe anual rendidos por los gobernadores de las provincias para evidenciar la precaria situación de los distritos. La mayoría de las provincias, por ejemplo, adoptaron una intervención no exclusiva en la educación, para asegurar el sostenimiento de las escuelas ante la dificultad de los cabildos para llevarlo a cabo pese a la obligación legal que tenían de hacerlo. El gobernador del Chocó, por su parte, cuestionaba la situación fiscal de los distritos pese a las cifras que parecían mostrar unos ingresos superiores a los egresos, dado que allí no se contemplaban las órdenes de pago no satisfechas y las deudas que pesaban sobre las Haciendas parroquiales. Véase *Mensaje del gobernador de la provincia del Chocó a la Legislatura provincial*, Bogotá: Imprenta de Ortiz i G, 1855, p. 7.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo no tuvo como objetivo estudiar ningún municipio en particular, sus instituciones, rentas o dinámicas políticas, como varios de los trabajos reunidos en este volumen. Por el contrario, propuso una reflexión sobre la manera como en la Nueva Granada se entendieron las leyes de régimen político y municipal, así como el poder municipal. Más allá de sus elementos normativos, se buscaba mostrar cómo el distrito parroquial fue objeto de debates y de reflexiones en un marco general que cuestionó el papel de los espacios locales en el diseño institucional del Estado.

El distrito parroquial debía desempeñar un papel fundamental dentro del proyecto republicano de acuerdo con algunas figuras políticas centrales como Florentino González, quien lo consideraba “la división más importante, pues allí es donde se palpa la sociedad. [...] Las ideas de nación, de provincia, de cantón tienen algo de aéreo, de ideal; pero en el distrito parroquial todo es realidad, todo se toca, se ve y se palpa”.<sup>62</sup> Justo Arosemena era más directo: “el municipio es la verdadera sociedad: la Nación no es sino pura idealidad, una abstracción”.<sup>63</sup> En consecuencia, los cabildos debían ejercer el gobierno propio y gestionar el desarrollo material de los distritos, a la vez que favorecer la educación política de los nuevos ciudadanos.

Este supuesto impulsó la descentralización administrativa, la cual reconoció que el desarrollo de las localidades dependía solo de ellas y no de las autoridades nacionales. Se dio así un proceso en doble sentido: a la vez que las localidades solicitaron una mayor concesión de facultades administrativas, estas produjeron cambios en el gobierno de las localidades: aumentó el poder delegado a los cabildos, que fueron los encargados, por ejemplo, de levantar los catastros, fijar las cuotas y definir

---

62 González, *Elementos*, t. 1, p. 18.

63 Arosemena, *El estado federal*, p. 11.

quiénes serían los contribuyentes de la nueva contribución directa. Esta descentralización administrativa, que se produjo bajo un régimen fuertemente centralizado (solo en apariencia), dio paso a una rápida descentralización política. Fue así como se reconoció constitucionalmente una esfera local diferenciada y con características propias y exclusivas; se dotó a las provincias de legislaturas y se les autorizó para expedir sus propias constituciones y fue cuando se reconoció el derecho de todo distrito parroquial a poseer su propio cabildo sin importar el número de sus habitantes. Aunque el régimen político continuaba siendo centralizado, fue solo cuestión de tiempo que transitara hacia el federal.

La reflexión y práctica del gobierno local permitieron experimentar la centralización, la descentralización y el federalismo en el corto tiempo de una década y transitar entre cada uno de ellos sin los traumatismos y la violencia con los que suele asociarse la historia política neogranadina –y latinoamericana– del siglo XIX. Los tres proyectos reconocieron la centralidad de las localidades y especialmente de los distritos parroquiales, aunque les asignaron características diferentes. Con la descentralización política (1851-1857),<sup>64</sup> los distritos parroquiales y los cabildos obtuvieron el pico de su autonomía: eligieron a sus autoridades, establecieron contribuciones, organizaron y llevaron a cabo el mantenimiento de los caminos, etc. Paradójicamente, el centralismo y el federalismo coincidieron en la necesidad de una tutela sobre ellos y en la restricción de sus facultades. El centralismo concibió los espacios locales como entes administrativos especialmente, sin características políticas importantes. Las autoridades y corporaciones locales tan solo debían ejecutar las órdenes superiores, pero tenían escasa intervención en ellas. El federalismo consideró un exceso las autonomías parroquiales que la descentralización previa había favorecido. Los estados federales llevaron a cabo entonces nuevos procesos de centralización política: eliminaron alrede-

---

64 El año 1851 marca la entrada en vigor de la descentralización de rentas y gastos públicos, mientras que en 1857 se pone fin al régimen de provincias y se sustituye por los estados federales que quedan, entonces, plenamente establecidos.

dor de ochenta por ciento de los cabildos existentes y los sustituyeron por meras juntas administradoras; los alcaldes fueron nuevamente designados por las autoridades superiores y se eliminó la elección directa para cualquier funcionario parroquial.

No obstante, poseemos aún poca evidencia empírica que nos permita evaluar mejor esos procesos. La descentralización fue una práctica al parecer bastante extendida, a pesar de los ordenamientos legales o constitucionales. La débil articulación política del país, la ausencia de una red de caminos eficientes y una geografía problemática que dificultaba la comunicación y los intercambios favorecieron diversos grados de autonomía, sin importar lo que leyes, decretos y constituciones dijeran al respecto. Tampoco sabemos mucho sobre la extensión de la centralización política reimpuesta por los estados federales y si lograron, como se propusieron, limitar de hecho la autonomía local.

Lo anterior llama la atención sobre las consecuencias que la ausencia de estudios sobre el municipio en la Nueva Granada ha tenido para la comprensión de procesos a la vez locales y generales. Sabemos muy poco sobre la organización de los gobiernos locales tanto provinciales como parroquiales; la manera como se estructuraron sus autoridades e instituciones; el grado de autonomía que alcanzaron en diversos momentos; el alcance de su jurisdicción política, judicial y fiscal; y la dinámica de sus Haciendas. El campo de investigación es amplísimo, así como la variedad de fuentes a la que se puede acceder. Quizás lo que se requiere es dejar de concebir al país como un país de regiones y empezar a reconocer la importancia del municipio como entidad política y territorial que estructuró, como las regiones, identidades sociales bien marcadas.

# MUNICIPALIDADES EN EL SUR DE LA AMÉRICA AUSTRAL. CONSTRUIR PODER MUNICIPAL EN EL ESTADO DE BUENOS AIRES, 1852-1861

MARIANA CANEDO<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

EN LA ACTUAL REPÚBLICA ARGENTINA, la implementación de las primeras municipalidades estuvo vinculada con la formación del estado nacional y con la reconfiguración política de las provincias. En comparación con otros casos hispanoamericanos, constituyó un proceso relativamente tardío que tuvo lugar durante la segunda mitad del siglo XIX. Tras la década revolucionaria de 1810, se produjo una gradual supresión de los cabildos que formó parte de las transformaciones institucionales generadas en la organización de los estados provinciales (ex Provincias Unidas del Río de la Plata).<sup>2</sup> La discontinuidad en el autogobierno en villas y en ciudades estuvo incluida en el proceso de consolidación de las provincias soberanas, que asumieron las prerrogativas de los cabildos sin generar instituciones municipales análogas y nombraron autoridades unipersonales en la ciudad capital de Buenos Aires y en la campaña.<sup>3</sup> Asimismo, la intensificación de las disputas ejercidas sobre los terrenos

- 
- 1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad Nacional de Mar del Plata.
  - 2 Todavía falta articular las investigaciones sobre los diferentes casos de supresión de los cabildos. Una reflexión en ese sentido se encuentra en Darío Barrera, “La supresión del cabildo y la creación de los juzgados de paz: dimensión provincial de la justicia de equidad en el litoral rioplatense (Santa Fe, 1833)”, Elisa Caselli (coord.), *Justicias, agentes y jurisdicciones. De la monarquía Hispánica a los estados nacionales (España y América, siglos XVI-XIX)*, Madrid: FCE, 2017, pp. 427-450.
  - 3 Al hablar de autogobierno, hacemos referencia a la potestad de una población, o parte de ella, de elegir a los integrantes de un gobierno, otorgando legitimidad al mismo y afirmando el carácter soberano de los electores.

y las autoridades de los “pueblos de indios” desde las últimas décadas del siglo XVIII había propiciado que se los considerara como “pueblos de españoles”.<sup>4</sup> Fue recién en la década de 1850, mientras coexistían la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires en un contexto de tensiones y enfrentamientos bélicos en el proceso de formación del estado nacional, que se sancionó el régimen municipal en las Constituciones de ambas configuraciones políticas soberanas.

En el sur de la América Austral, las municipalidades en su etapa de conformación se han convertido en objetos de investigación sistemática en los últimos años, siendo todavía fragmentado el conocimiento alcanzado, y desigual por regiones.<sup>5</sup> Sin embargo, podemos señalar que,

- 
- 4 Roxana Boixados, “Últimos Planes para La Rioja colonial. Relocalizaciones y remate de pueblos de indios a fines de la colonia”, *Revista del Museo de Antropología*, 9, 2016, pp. 199-208. Sonia Tell, “Autoridades y conflictos de jurisdicción en pueblos de indios. Córdoba, Gobernación del Tucumán, 1750-1810”, *Revista Complutense de Historia de América*, 44, 2018, pp. 163-186; Roxana Boixados y Judith Farberman, “Mayorazgos, pueblos de indios y campos comuneros: la propiedad indivisa en La Rioja (siglos XVII-XIX)”, *Revista de Ciencias Sociales (Quilmes)*, 7, 2015, pp. 19-45. Sonia Tell y Magdalena Schibli, “Contiendas territoriales entre pueblos de españoles y pueblos de indios: dos expedientes sobre la fundación de la Villa del Rosario en las tierras de San Joseph (1794-1805)”, *TEFROS*, 20, 2022, pp. 179-295.
- 5 Las provincias con trabajos más sistematizados a nivel provincial corresponden a la provincia de Mendoza, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires. Los procesos estudiados se centran en la década de 1850 para Buenos Aires, mientras que en las otras provincias corresponden a las décadas de 1860 y 1870. Inés Sanjurjo, *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004; Pedro Kozul, *Las municipalidades en Entre Ríos. La construcción de jurisdicciones municipales en la consolidación del estado provincial (1860-1883)*, tesis de doctorado, Universidad Nacional de Rosario, 2024; Marta Bonaudo, “Aires gaditanos en el mundo rioplatense. La experiencia de los jefes políticos y el juicio por jurados en tierras santafesinas (segunda mitad del siglo XIX)”, *Revista de Indias*, 68, 2008, pp. 255-280; Alicia Megías, *La formación de una elite de notables-dirigentes. Rosario, 1860-1890*, Buenos Aires: Biblos, 1996; Irene Rodríguez, “Después de Caseros: las formas de la República”, Darío Barriera (ed.), *Instituciones, gobierno y territorio: Rosario, de la capilla al municipio: 1725-1930*, Rosario: ISHIR-Conicet, 2010, pp. 75-85; José Larker y Franco Airaud, “La instauración del régimen municipal en el área de colonización del centro-oeste santafesino. El caso del Consejo Municipal de la Colonia Esperanza entre 1861 y 1872”, José Larker y María Tonon (comps.), *Orden y conflictividad social entre los siglos XIX y XXI. Miradas especializadas en territorio santafesino*, Buenos Aires: Teseo, 2021, pp. 17-44; Mariana Canedo, “La política de los presupuestos municipales: conformación de jurisdicciones fiscales en las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires (1854-1860)”, *América Latina en la Historia Económica*, 25, 2018, pp. 146-174; Mariana Canedo, “La instalación

pese a las similitudes encontradas a nivel de las normativas para el establecimiento del régimen municipal en las provincias de la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires, los procesos de implementación fueron diferentes.

Las primeras municipalidades en la Confederación Argentina estuvieron vinculadas a la configuración nacional: una municipalidad para la ciudad de Rosario, puerto exportador confederal en la provincia de Santa Fe (diciembre de 1858) y otra para la de Paraná, capital de la Confederación (1860), suprimida dos años después. También, se realizaron experiencias en la ciudad capital de algunas provincias (y en alguna otra ciudad), aunque la mayoría de estas municipalidades tuvieron dificultades para lograr un funcionamiento regular en sus primeros años.<sup>6</sup> Por su parte, en el Estado de Buenos Aires se implementaron en 1856 unas 40 municipalidades de campaña junto con la municipalidad de la ciudad capital.<sup>7</sup>

El objetivo de este capítulo es considerar la experiencia del proceso de municipalización en los pueblos y las ciudades en Buenos Aires a mediados del siglo XIX, como parte del proceso de formación del estado nacional. Buscamos analizar la implementación de las municipalidades teniendo en cuenta los entramados político-jurídicos institucionales, así como indagar en las prerrogativas políticas de los noveles gobiernos municipales.

Argumentamos que en el desenvolvimiento del ambicioso proyecto de municipalización en el Estado de Buenos Aires, en un contexto de

---

de las municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires. Un análisis desde sus actas de sesiones (1856-1858)", *Revista de Historia Americana y Argentina*, 54, 1, 2019, pp. 177-209; Mariana Canedo, "'Municipalidades en todo el territorio'. Desafíos en la conformación del Estado de Buenos Aires", *Historia Regional*, xxxiii, 42, 2020, pp. 1-16. Mariana Canedo, "Jurisdicciones municipales a mediados del siglo XIX. La construcción territorial en los pueblos de campaña del Estado de Buenos Aires", *Ariadna Histórica*, 10, 2021, pp. 195-223.

- 6 Para Rosario, Evangelina de los Ríos, "La justicia de paz y las transformaciones en el gobierno de la ciudad", *Revista de Indias*, lxxxi, 282, 2021, pp. 503-536; para Paraná, Pedro Kozul, "La municipalidad de Paraná: contexto, actores y aspectos económicos (1860-1862)", *Secuencia*, 113, 2022, pp. 1-37.
- 7 Una síntesis del proceso de implementación de municipalidades en Buenos Aires en Mariana Canedo, "'Municipalidades en todo el territorio'. Desafíos en la conformación del Estado de Buenos Aires", *Historia Regional*, 42, 2020, pp. 1-16.

enfrentamientos con la Confederación Argentina y las sociedades indígenas, confluyeron intereses de los actores involucrados en el mismo. Sin embargo, las diferencias se expresaron ante el lugar otorgado a las municipalidades en el entramado político-jurídico institucional y las tensiones que se pusieron de manifiesto en el funcionamiento de estas nuevas instituciones. Nos centraremos en las municipalidades de campaña, dada la limitación de conocimiento existente todavía sobre la municipalidad de la ciudad capital.

## LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA Y EL ESTADO DE BUENOS AIRES

A mediados del siglo XIX, tras tres décadas de funcionamiento confederal de las provincias, el dominio de Buenos Aires había alcanzado su máxima tensión interprovincial. En 1852, el ejército porteño, conducido por su gobernador Juan Manuel de Rosas, fue derrotado en la multitudinaria batalla de Caseros por una coalición formada por las fuerzas de guerra provenientes de las provincias de Corrientes y Entre Ríos, la República Oriental del Uruguay y el imperio de Brasil. Tras el triunfo militar, liderado por Justo José de Urquiza, gobernador de la provincia de Entre Ríos, se emprendió el proyecto de la Confederación Argentina con la sanción de su Constitución.

En 1852, gran parte de la dirigencia de Buenos Aires rechazó integrarse al proyecto de la Confederación Argentina liderado por Urquiza y acordado por los gobernantes de las otras trece provincias, a través de manifestaciones en su legislatura, la prensa y de una asonada en la ciudad. El eje de las discusiones era el lugar que Buenos Aires (y su aduana) tendrían en la nueva configuración nacional, así como el liderazgo de Urquiza.<sup>8</sup> Sin embargo, como otra expresión de la complejidad de las

---

8 James Scobie, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina, 1852-1862*, Buenos Aires: Hachette, 1964; Mariano Aramburo, *Concepciones en torno a la conformación del Estado, Buenos Aires 1852-1862*, tesis doctoral, UBA, 2015; Ignacio

adhesiones a los proyectos de formación del estado nacional, a finales de 1852 hubo un levantamiento federal con base en la campaña de Buenos Aires que se enfrentó a la dirigencia de la ciudad y, particularmente, a las medidas gestadas por el gobernador Valentín Alsina, quien tuvo que renunciar. El levantamiento devino en un sitio a la ciudad, que se extendió por medio año, pero que finalmente fue derrotado.<sup>9</sup>

Entre 1852 y 1861, coexistieron la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires, con carácter soberano.<sup>10</sup> En los conflictivos acontecimientos de 1852, las alianzas de la élite dirigente en Buenos Aires se fueron reacomodando y, entre otras cuestiones, sancionaron la Constitución del Estado de Buenos Aires en 1854. En ella se desplazó la condición de provincia por la denominación de Estado de Buenos Aires y se asumió el ejercicio de la soberanía interna y externa de un extenso territorio.<sup>11</sup> También se proclamó el establecimiento del régimen municipal “en todo el Estado. La forma de elección de los municipales, las atribuciones y deberes de estos cuerpos, como todo lo relativo a sus rentas y arbitrios serán fijados en la ley de la materia”.<sup>12</sup> En términos generales, los pasos normativos dados por la Confederación Argentina y por el Estado de Buenos Aires fueron similares, aunque, como adelantamos, en la práctica la implementación de las municipalidades en el Estado de Buenos Aires resultó un proyecto singular.

---

Zubizarreta, Alejandro Rabinovich y Leonardo Canciani, *Caseros. La batalla por la organización nacional*, Buenos Aires: Sudamericana, 2022.

- 9 María Fernanda Barcos, *¡Virtuosos hijos de esta tierra al combate! La rebelión rural del 1° de diciembre de 1852*, Buenos Aires: Teseo, 2024.
- 10 Asimismo, agrupamientos indígenas con diferentes niveles de centralización y sus propios intereses coexistieron, negociaron y se enfrentaron tanto con la Confederación Argentina como con el Estado de Buenos Aires. Ingrid de Jong, “Armado y desarmado de una confederación: el liderazgo de Calfucurá durante el período de la organización nacional”, *Quinto Sol*, 13, 2009, pp. 11-46.
- 11 Mariano Aramburu, “La condición estatal de Buenos Aires en la década de 1850”, Mariana Canedo, *Un país para los porteños. La experiencia del Estado de Buenos Aires (1852-1861)*, La Plata: Ediciones FaHCE, 2023.
- 12 Registro Oficial del Gobierno de Buenos Aires, *Constitución del Estado de Buenos Aires (1854)*, decretos del 9 de febrero, 11 de abril, 22 de noviembre de 1855, Buenos Aires: Imprenta de Mayo, 1856, artículo 170.

## CONCEPCIONES Y TEMORES EN LA LEY DE MUNICIPALIDADES

El gobierno del Estado de Buenos Aires actuó de manera relativamente expeditiva en pro de la implementación de las primeras municipalidades, aunque hubo oscilaciones relacionadas con enfrentamientos políticos en diferentes niveles. A los cinco meses de haberse aprobado la Constitución del Estado de Buenos Aires (1854), se sancionó la Ley de Municipalidades, con un apartado para la municipalidad de la ciudad capital y otro para las “Municipalidades de Campaña”.<sup>13</sup> Desde 1852, la cuestión municipal había sido invocada favorablemente en los periódicos, donde se difundieron diferentes proyectos.<sup>14</sup>

En las actas de las Cámaras Legislativas, los temas debatidos sobre la ley estuvieron vinculados principalmente con las prerrogativas fiscales que se les otorgaría a las municipalidades, tanto por temor a que pudieran llevar a pretender cierta autonomía como, para otros legisladores, por la escasez de las rentas que significaban. Empero, la extensa alocución del, por entonces, senador Valentín Alsina al presentar el pro-

13 En 1852, tras la renuncia del gobernador interino de Buenos Aires, Urquiza –siendo director provisorio de la Confederación Argentina–, asumió el gobierno de la provincia. Entre los decretos promulgados en esos días, estuvo el establecimiento de “una municipalidad para la ciudad de Buenos Aires como ejemplo y modelo a las demás ciudades de la Nación”. Entre los considerandos se señaló que era “propio y digno que la ciudad de Buenos Aires hiciera el primer ensayo de la institución” y se argumentaba sobre la ruptura que había significado la extinción del cabildo de Buenos Aires (1821) y la falta de establecimiento de una municipalidad, acusando al gobierno de Juan Manuel de Rosas (“la tiranía”) del abandono hacia el cuidado de la ciudad. El decreto de su municipalización no llegó a aplicarse por la asonada liderada por la élite porteña del 11 de septiembre contra Urquiza y los cambios que se concatenaron. Véase Mariana Canedo, “La instalación de las municipalidades de campaña. Experiencias, discursos y leyes (Buenos Aires, 1852-1856)”, Sonia Tedeschi y Griselda Pressel (comps.), *Historia, regiones y fronteras: cruces teórico-metodológicos, experiencias de investigación y estudios de caso*, Santa Fe: UNL, 2018b, pp. 16-36.

14 Varias iniciativas precedieron a la sanción de esta ley: los proyectos de los diputados Miguel Estévez Seguí, Santiago Albarracín y Domingo Olivera y dos proyectos particulares preparados respectivamente por J. R. Muñoz y Miguel Valencia. Sobre la presión ejercida desde la prensa para el tratamiento de la ley, véase Carlos Mouchet, “Primer centenario de la ley municipal de 1854 para la ciudad de Buenos Aires y los partidos de la campaña bonaerense”, *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, 6, 1954, pp. 23-30.

yecto de ley sintetizó varias tensiones sobre el tema. Caracterizando como “imperfecta” la propuesta y señalando la posibilidad de modificarla tras un año de aplicación, Alsina sintetizaba la apuesta del gobierno para la organización interna institucional en estos primeros años de estado soberano en términos de “Por ahora, lo importante es tener Municipalidades”.<sup>15</sup> Expresaba que estas, a diferencia de los cabildos, serían “únicamente cuerpos administrativos a quienes no competen funciones políticas ni judiciales: son cuerpos que en todos sus movimientos, para toda su existencia, están dependientes de los supremos poderes del Estado”.<sup>16</sup> Asimismo, advertía que no había que temer por “un espíritu de independencia en las Municipalidades ni que llegue a producir resultados perjudiciales”, pero señalaba que el desafío estaba en la falta de hombres para conformarlas, fundamentalmente en la campaña donde la población presentaba un patrón más disperso de asentamiento.<sup>17</sup>

La ley establecía una composición para la municipalidad de la ciudad de dos integrantes por parroquia. Recuperaba parte del decreto firmado por Urquiza en 1852 para instalar una municipalidad en la ciudad capital, pero presentaba algunas modificaciones significativas.<sup>18</sup> Entre

---

15 Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Estado de Buenos Aires, Actas de sesiones de 1854, Buenos Aires, Imprenta Americana, 1855. Acta del 7 de octubre de 1854, p. 434.

16 *Idem*.

17 Igualmente, en la década de 1850 se destacó la mayor presencia relativa de población (65%) en el ámbito rural con unas 180 257 personas registradas, en relación con la de la populosa ciudad capital de unos 92 709 habitantes. Cabe recordar que, a diferencia de la conformación histórica de otras jurisdicciones, desde finales del siglo XVI, la ciudad-puerto de Buenos Aires se destacó por consolidar un grupo poblacional de asentamiento mayor que el resto de su jurisdicción o campaña. Los pobladores de la campaña superaron por primera vez a los de la ciudad hacia la década de 1820, como consecuencia del mayor ritmo de los asentamientos de migrantes de zonas cercanas, incrementado a fines del siglo XVIII. La ciudad siguió siendo el gran polo de atracción poblacional y económico, pero el ritmo de su crecimiento superó al de la campaña recién durante la década de 1860, en parte por la influencia del aumento de migrantes trasatlánticos. Véase José Mateo, “La población en el Estado de Buenos Aires en tiempos de la Confederación Argentina”, Mariana Canedo, *Un país para los porteños. La experiencia del Estado de Buenos Aires (1852-1861)*, La Plata: Ediciones FaHCE, 2023.

18 Véase las diferencias en Mariana Canedo, “La instalación de las municipalidades”, pp. 16-36.

ellas, que el ministro de gobierno del Estado de Buenos Aires fue considerado presidente nato de la corporación (artículo 1) a diferencia del decreto de 1852 en que dicho cargo surgía de una terna de municipales presentada por ellos mismos, disposición que se mantuvo en 1854 pero para el vicepresidente. La ley establecía para las municipalidades de campaña una composición de cuatro municipales y dos suplentes, con independencia de la cantidad de población de cada caso. Como presidente funcionaba el juez de paz designado anualmente por el gobernador a propuesta de una terna votada por los municipales por pluralidad de votos.

Más allá de las variadas funciones y prerrogativas asignadas a las municipalidades, la ley las ubicaba en el ámbito administrativo y buscaba mantener el control de las presidencias de cada corporación, por designación directa o a partir de una terna municipal.

## LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Los municipales debían ser elegidos por el voto directo de los vecinos y las elecciones se convirtieron en un rasgo constitutivo de las municipalidades, que legitimaba la autoridad y recordaba el carácter representativo de la corporación. Las convocatorias a elecciones municipales para ser realizadas en la ciudad capital y en los pueblos de la campaña fueron sin limitaciones de población o cantidad de electores. Lograron cierta regularidad anual, pese al temor de algunos legisladores y vecinos ante la posible presencia de “mazorqueros”, “gauchos” o simplemente personas de diferentes grupos sociales o políticos.

Las primeras elecciones fueron convocadas para febrero y marzo de 1855, aunque fueron aprobadas recién en diciembre. Los resultados dejaron en evidencia conflictos sociopolíticos y estrategias de los jueces de paz y de otras autoridades del gobierno del Estado de Buenos Aires para orientar el “resultado de esta elección que debe ser completamente de hombres nuestros”. Se aprobaron 38 elecciones para municipalidades de campaña en marzo de 1855, que llegaron a las 43 en mayo, tras

una nueva realización para los casos pendientes. No se realizaron nuevas elecciones entre mayo y diciembre de 1855, ante un contexto de conflictos y amenazas de avances de algunas parcialidades indígenas, grupos federales exiliados, y discusiones y enfrentamientos con la Confederación Argentina. A mediados de diciembre, siendo Alsina ministro de gobierno, se completaron las votaciones pendientes (en partidos con adhesiones y manifestaciones federales) y las elecciones parciales para cubrir las renuncias de algunos vecinos electos.<sup>19</sup>

Los estudios sobre las elecciones municipales realizados por Agustín Galimberti confirman la regularidad del funcionamiento institucional de las municipalidades entre 1855 y 1863.<sup>20</sup> Los actos eleccionarios no carecieron de postergaciones, conflictos, apelaciones y anulaciones, pero no dejaron de realizarse anualmente. Sin embargo, se convocaron para fechas diferentes a las elecciones de los legisladores y tuvieron menor cantidad de votantes, posiblemente como reflejo de una menor capacidad de movilización.<sup>21</sup>

Los procesos eleccionarios reflejaron la simultaneidad de la implementación de las municipalidades en 1856, a las que se le fueron incorporando paulatinamente otras en la medida en que se consolidaba un poblado.<sup>22</sup> La extensión territorial de la presencia de las municipali-

---

19 Mariana Canedo, “‘En la Campaña se ha despertado un espíritu maligno’. Estrategias políticas y divisiones sociales en las primeras elecciones municipales (Estado de Buenos Aires, 1855)”, *Illes Imperis*, 21, 2018, pp. 167-193.

20 De los 52 partidos de la campaña de Buenos Aires, 9 partidos no las sustentaron por no poder instalarlas mayoritariamente por falta de pueblos y 7 concretaron entre 4 a 6 elecciones en 9 años (incluyendo a las municipalidades que se conformaron más tardíamente).

21 Agustín Galimberti, “Los procesos electorales durante el Estado de Buenos Aires (1852-1861)”, Mariana Canedo, “Un país para los porteños”; Mariana Canedo, “En la Campaña se ha despertado”, pp. 167-193; Pablo González Lopardo, “Elecciones municipales, intervenciones del gobierno y conformación de elencos políticos. Baradero, 1856-1862”, *Prohistoria*, 36, 2021, pp. 1-27.

22 A principios de 1854, aun con anterioridad a la sanción de la Constitución del Estado de Buenos Aires, el ministro de gobierno impulsó la conformación de las comisiones municipales hasta que las municipalidades fuesen implementadas. Se asignó potestad al juez de paz para nombrar una comisión con vecinos (4 a 6 integrantes, incluyendo a dos “extranjeros”) que era refrendada por el gobernador. En la práctica, las

dades resultó importante, aunque también refleja el patrón de asentamiento de la población en Buenos Aires conformado desde el siglo XVIII: la mayoría de los pueblos se encuentra ubicado en un radio de 100 km en torno a la ciudad puerto capital.<sup>23</sup>

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES Y LOS ENTRAMADOS POLÍTICOS

A mediados del siglo XIX, las municipalidades no se implementaron en un vacío político institucional. La supresión de los dos cabildos en Buenos Aires (uno de la capital y otro en la villa de Luján) se realizó en 1821 y, si bien, como hemos señalado, no se generaron instituciones análogas, el gobierno designó autoridades unipersonales para la campaña y para la ciudad durante esas décadas.<sup>24</sup>

En la década de 1850, el entramado político jurídico institucional de Buenos Aires en el que se implementaron las municipalidades tuvo los mayores cambios cuando estas ya se encontraban funcionando. Consideramos que esta cuestión contribuyó a moldear parte de la dinámica institucional en la campaña y en el Estado de Buenos Aires en general. Asimismo, en conjunto, se vio afectado por el aumento de tensiones y enfrentamientos armados durante la década.

Efectivamente, al implementarse las municipalidades en 1856, pocos cambios institucionales se habían realizado para la campaña: la implementación de la justicia de primera instancia y la continuidad de los

---

comisiones tuvieron niveles de institucionalización distintos según el impulso del juez de paz de cada partido, aunque carecieron de la representatividad que las elecciones de los vecinos podían otorgar a los municipales. En algunos partidos de frontera, ante las dificultades para implementar las municipalidades o por la carencia de poblados, las comisiones se sostuvieron más allá de 1856, coexistiendo las dos formas de gobierno.

23 José Mateo, "La población en el Estado de Buenos Aires en tiempos de la Confederación Argentina", Mariana Canedo, *Un país para los porteños*.

24 Marcela Ternavasio, "La supresión del Cabildo de Buenos Aires: ¿crónica de una muerte anunciada?", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 21, 2000, pp. 33-73.

jueces de paz.<sup>25</sup> En 1853, tras derrotar al levantamiento federal que devino en sitio a la ciudad, el gobierno de Buenos Aires sancionó el establecimiento de la justicia letrada de primera instancia en la campaña para que las demandas o delitos que superaran la jurisdicción de los jueces de paz no tuvieran que resolverse en la ciudad capital.<sup>26</sup> Se organizaron tres departamentos judiciales (Ciudad, del Norte y Sud de la campaña, agregándose el Departamento del Centro en 1856) con un juez letrado con jurisdicción en el ámbito criminal y un secretario-escrivano adscrito al juzgado. A la reducida composición de cada juzgado, se la nutrió de normativas que reglamentaban los procedimientos a seguir y que incluyeron el accionar de los jueces de paz. La justicia criminal letrada logró instalarse en la campaña, aunque la cobertura de cargos no resultó fácil de concretar y, en la década de 1850, tuvo una capacidad de intervención bastante limitada.

Por su parte, los jueces de paz mantuvieron la centralidad en el entramado institucional en la campaña, aunque poco sabemos de ellos durante la década de 1850. A mediados del siglo XIX, estos jueces pedáneos eran figuras institucionales cuya trayectoria tenía reconocimiento social y político en los partidos de la campaña y en la ciudad de Buenos Aires. Cabe recordar que formaron parte del reordenamiento institucional en un contexto de creciente militarización de la población rural y de expansión de la producción rural, tras la supresión de los cabildos en 1821. Estos jueces legos, vecinos de su comunidad, fueron aunando prerrogativas judiciales, militares, policiales, electorales, político-administrativas, de escribanía, entre otras. Durante el rosismo, el gobierno provincial amplió la cantidad de juzgados de paz en relación con la

---

25 Nos centraremos en el entramado de la campaña ante la ausencia de trabajos similares para la ciudad de Buenos Aires en la década de 1850.

26 Hubo una frustrada experiencia de la justicia de primera instancia que duró entre 1822 y 1824. Véase Raúl Fradkin, “¿Misión imposible? La fugaz experiencia de los jueces letrados de Primera Instancia en la campaña de Buenos Aires (1822-1824)”, Darío Barraera (coord.), *La justicia y las formas de autoridad: Organización política y justicias locales en territorios de frontera. El Río de la Plata, Córdoba, Cuyo y Tucumán, (siglos XVII y XIX)*, Rosario: ISHIR, 2010, pp. 143-164.

expansión de la frontera y, en los últimos años, los jueces constituyeron baluartes del sistema de poder del gobernador.<sup>27</sup>

En el Estado de Buenos Aires, como hemos señalado, sumaron la presidencia de las municipalidades a sus funciones. Sin embargo, tuvieron cambios relacionados con una mayor rotación de vecinos en el cargo y con la asignación/limitación de funciones y prerrogativas que fueron transferidas a otras autoridades. Además, si bien fue el gobernador quien se mantuvo designando a cada juez de paz, cuando se implementaron las municipalidades de campaña fueron sus integrantes quienes elevaron al gobernador la terna de posibles jueces de paz, como ya señalamos. La situación de enfrentamiento con la Confederación y con algunas parcialidades indígenas mantuvo presente la figura del comandante, que se fortaleció en actividades de reclutamiento y de subsistencia a las tropas, en detrimento de los jueces de paz.

A partir de las primeras actas de las sesiones de las municipalidades de 1856, hemos analizado diferentes formas de articulación que se generaron entre cada juez de paz nombrado por el gobernador y los municipales elegidos por los vecinos en los primeros años de funcionamiento del gobierno colegiado. Entre los casos analizados, destacamos que en el pueblo de San Isidro, lindero con la ciudad de Buenos Aires, la reiteración de renunciaciones de municipales –que incluyeron a un cura y un coronel– y de jueces de paz evidenció dificultades en el funcionamiento del gobierno local en su conjunto que se hicieron explícitas en algunas actas, junto con intentos por revertirlas, lo que pareció comenzar a lograrse

---

27 Juan Carlos Garavaglia, *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX*, Rosario: Homo Sapiens, 1999; Juan Carlos Garavaglia, *La disputa por la construcción nacional argentina. Buenos Aires, la Confederación y las provincias (1850-1865)*, Buenos Aires: Prometeo, 2015; Jorge Gelman, “Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX”, *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina Dr. Emilio Ravignani*, 21, 2015, pp. 7-31; Raúl Fradkiny Jorge Gelman, *Juan Manuel de Rosas. La construcción de un liderazgo político*, Buenos Aires: Editorial Edhasa, 2015. Para los jueces de paz en la ciudad de Buenos Aires hasta 1852, véase Sofía Gastellu, “Los juzgados de paz de la ciudad de Buenos Aires. Entre los límites de las parroquias y un marco territorial propio (1821-1839)”, *Autocronía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, 7, 2023, pp. 975-1008.

hacia 1858. En San Nicolás de los Arroyos, en el extremo norte del Estado de Buenos Aires, los municipales asumieron potestades y desarrollaron las funciones de la municipalidad como corporación a partir de un accionar articulado de sus integrantes, en parte pertenecientes a una logia masónica, incluyendo al juez de paz y dando continuidad a la experiencia de la comisión municipal. En Dolores, el pueblo más al sur de Buenos Aires, las decisiones y convicciones de los municipales hacia el funcionamiento de la propia municipalidad, junto con los cuestionamientos al proceder del juez de paz y otras autoridades, evidencian claramente su protagonismo. Tanto en San Nicolás como en Dolores, se pusieron de manifiesto indicios de comportamiento específico de los cuerpos colegiados en tanto ámbito de negociación y de expresión de prácticas deliberativas, así como nociones de representación hacia la comunidad de vecinos. Por su parte, los municipales de Chascomús, pequeño poblado en la zona sur, se comunicaron infructuosamente con el juez de paz y, luego, directamente con el ministro de gobierno –situación no prevista en la reglamentación– ante la no convocatoria a sesiones. La renuncia conjunta de los municipales a finales de 1856, sin dejar de manifestar los fundamentos de sus decisiones y su regreso en 1857 con otro juez de paz, expresaban conflictos propios de los ajustes a realizar ante el nuevo tipo de gobierno, en un pueblo donde el juez de paz durante el rosismo había tenido más de diez años de continuidad. En Chascomús y Dolores, los municipales como cuerpo manifestaron sus límites hacia decisiones discrecionales o autoritarias de los primeros jueces de paz. Por último, en el pueblo de Lobos, en la zona oeste de la campaña, el juez de paz derivó en uno de los municipales el funcionamiento de uno o dos temas por reunión, haciéndose presente solo ante la solicitud de los municipales cuando había decisiones por gasto de dinero.<sup>28</sup> Este diverso panorama de transiciones se fue normalizando en los años siguientes.

---

28 Mariana Canedo, “La instalación de las municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires. Un análisis desde sus actas de sesiones (1856-1858)”, *Revista de Historia Americana y Argentina*, 54, 2019a, pp. 1-24.

Durante 1857 y, fundamentalmente en 1858, los funcionamientos de las municipalidades –aun con diferencias entre ellas– estaban mayoritariamente regularizados con un incremento de reuniones, intensificación de las agendas propias y sistematización de presupuestos municipales. Justamente, en 1858, a pedido del gobernador Alsina, las Cámaras Legislativas modificaron la ley de municipalidades de 1854, desvinculando el nombramiento del juez de la terna propuesta desde la corporación. Esta modificación fue utilizada en 1859 para designar una cantidad significativa de jueces de paz por fuera de la terna municipal, en plena dinámica de militarización de la sociedad hacia lo que será la batalla de Cepeda en octubre de ese año.<sup>29</sup>

Las municipalidades de campaña fueron consideradas en la ley de octubre de 1854 como las encargadas del “régimen económico y administrativo” de cada uno de los partidos (artículo 57). Debían promover y consultar los “intereses materiales y morales” en los mismos, prescindiendo absolutamente de los intereses políticos, y propondrían al gobierno cuantas medidas considerasen conducentes al mejor orden, seguridad y prosperidad del Partido (artículo 63). Sus amplias funciones incluían, expresadas en forma general, a la administración de justicia, policía, instrucción pública, establecimientos de beneficencia, culto y adjudicación de solares, con un municipal responsable por área de temas. Las acciones de gobierno efectivamente realizadas fueron variadas según los casos, en gran parte por las características de los pueblos o ciudades en la campaña como de los perfiles de sus elencos, influyendo notablemente los desiguales recursos económicos de que disponían. Todavía resulta un tema a ser sistematizado, pero nuestras investigaciones muestran que las noveles municipalidades tendieron a concentrar esfuerzos en construir jurisdicciones territoriales propias en el ámbito territorial (diferenciación de terrenos particulares de los municipales, venta de solares,

---

29 Mariana Canedo, “Las autoridades de los pueblos y la organización nacional. Cuestiones de soberanía entre la Confederación Argentina y Buenos Aires tras la batalla de Cepeda (1859)”, *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, 23, 2023, pp. 1-22.

ordenamientos internos de terrenos, etc.), fiscal (elaboración de presupuestos, cobro de impuestos, solicitud de créditos), educativo (sostenimiento de edificios de escuelas primarias, adelanto de sueldos y seguimiento de las y los preceptores), de higiene y sanidad (control de los corrales, cementerios, ante epidemias) y obras (arreglos o gestiones de construcción de puentes; acceso a embarcaderos o puertos naturales) a partir de la designación y/o adquisición en la práctica de prerrogativas. La interacción con otras autoridades estatales y de departamentos técnicos funcionó en las 40 municipalidades de campaña con dinámicas cambiantes de acompañamientos, tensiones o desconocimiento, nuevamente según los casos.<sup>30</sup>

A casi dos años del funcionamiento de las municipalidades, el gobierno del Estado de Buenos Aires nombró prefectos y comisarios para la campaña. A diferencia de las provincias confederadas, la figura de los jefes políticos o prefectos, como se los denominó en Buenos Aires, resultó posterior a la implementación de las municipalidades. Ya Alsina, en la extensa argumentación avalando como senador la Ley de Municipalidades (1854), había reconocido haber propuesto al gobernador una nueva división territorial administrativa en departamentos a cargo de un “jefe político” o “civil” que fuese “agente inmediato y dependiente del Poder Ejecutivo, encargado y responsable de la tranquilidad de todo el departamento y único conducto entre los municipios y los poderes Ejecutivos y Judicial”.<sup>31</sup> Sin embargo, según expresó el propio Alsina, el “gobierno” (poder ejecutivo) lo había juzgado no “adaptable en el día, por motivos

---

30 Mariana Canedo, “Las municipalidades en la expansión de la educación primaria pública durante el Estado de Buenos Aires (1852-1861)”, *Revista Coordinadas*, 10-2, 2023; Mariana Canedo, “Las municipalidades y los procesos de desamortización. Los terrenos del Santo (Buenos Aires, siglo XIX)”, *Signos Históricos*, vol. XXIV, 2022, pp. 198-229; Mariana Canedo, “Jurisdicciones municipales”; Mariana Canedo, “La política de los presupuestos municipales”. Mariana Canedo, “El diálogo continúa. Formas de articulación entre las notables de San Antonio de Areco y el gobierno del Estado de Buenos Aires”, *Revista Prohistoria*, 28, 2017, pp. 49-67.

31 Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del Estado de Buenos Aires, Actas de las sesiones, 7 de octubre de 1854, Buenos Aires: Imprenta Americana, 1855, p. 434.

de actualidad y de sosiego público”. Efectivamente, al implementarse los prefectos en la campaña tuvieron asignadas prerrogativas variadas que se avanzaban sobre las de los jueces de paz y municipalidades y quedaban a cargo de los comisarios, entre otras autoridades, generando tensiones y conflictos jurisdiccionales. Los perfiles de quienes fueron nombrados prefectos tuvieron mucha plasticidad, según fuesen para zonas de frontera, limítrofes con la Confederación o cercanas a la ciudad de Buenos Aires, aunque compartieron contar con la confianza del gobernador.

Poco conocemos de los comisarios, pese a la presencia y las quejas con los que estuvieron relacionados. En el reglamento de su funcionamiento se planteaba que debían perseguir y aprehender cuatrerros, mal entretenidos, conservar el orden en reuniones y en diversiones públicas, acudir y auxiliar en ocasión de peligros, hacer ejecutar y observar las disposiciones dictadas acerca de juegos prohibidos, de la caza de diferentes animales y del uso de armas de fuego, especialmente en pulperías y en pueblos, entre otras.<sup>32</sup> Asimismo, los comisarios debían colaborar con las autoridades en los pueblos, con las instrucciones de los jueces de primera instancia para la elaboración de los sumarios o en la aprehensión de desertores y el cuidado de los caballos patrios, centrales para las fuerzas militares. Tanto los prefectos como los comisarios limitaron prerrogativas de los jueces de paz en varios ámbitos, fundamentalmente en la capacidad de coacción.

Tenemos entonces que el ápice del funcionamiento del entramado político-jurídico institucional se alcanzó en 1858, al incorporarse los 25 comisarios y ocho prefectos, a los 54 jueces de paz (y sus respectivos alcaldes y tenientes alcaldes), unas 40 municipalidades (con 160 municipales y 80 suplentes electos, y sus “empleados”). Además, se encontraban los curas parroquiales, preceptores y preceptoras, algunos escribanos. Junto con

---

32 Melina Yangilevich, “Prefecturas, comisarías de campaña y construcción estatal en la Provincia de Buenos Aires (Argentina) a mediados del siglo XIX”. *Secuencia*, 2018; Melina Yangilevich y Eduardo Míguez, “Justicia criminal y Estado en la frontera de Buenos Aires, 1852-1880”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 32, 2010, pp. 107-137.

ellos, interactuaban las autoridades de los departamentos estatales (Departamento Topográfico, Departamento de Escuelas, Sociedad de Beneficencia, entre otras), las autoridades militares y algunos caciques indígenas.

Sin embargo, como adelantamos, el entramado de autoridades en su conjunto se vio afectado por las tensiones y enfrentamientos armados durante la década de 1850 y, fuertemente hacia finales de la misma, con el aumento de los preparativos militares para el enfrentamiento armado entre la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires, en el que también ocuparon lugares centrales las parcialidades indígenas. Por un lado, el aumento de los enrollamientos fue plasmado en las actas municipales a partir de notificaciones de preceptores, escribanos, el Director General de Escuelas y algunos municipales, que comunican que dejan su cargo para integrar las fuerzas militares. Asimismo, los comisarios y prefectos vieron reorientadas sus actividades en pos de esta gran movilización y preparación de personas, armamentos, alimentos, caballos. Si bien hubo intentos por parte de los gobiernos de Francia, Inglaterra, Estados Unidos y Paraguay por mediar entre ambas configuraciones políticas, en octubre de 1859 se produjo la batalla de Cepeda, en la que las tropas de la Confederación lideradas por Urquiza vencieron a las de Buenos Aires a cargo de Bartolomé Mitre, ministro de Defensa en el gobierno de Valentín Alsina.

Tras la batalla, con la mediación del representante del gobierno de Paraguay, se realizó un acuerdo de paz para reorientar la incorporación del Estado de Buenos Aires como provincia de la Confederación Argentina. Entre las medidas tomadas para que el acuerdo se firmara estuvieron la renuncia del gobernador Alsina y su gabinete de gobierno, la reincorporación de las autoridades militares y el reconocimiento de nuevos jueces de paz nombrados tras la batalla por las fuerzas confederadas que ocuparon la campaña de Buenos Aires. Esta última fue la única solicitud que no prosperó, pero, en lo que pareciera haber sido de alguna manera una decisión compensatoria, todos los comisarios rurales y los prefectos fueron suprimidos por las autoridades de Buenos Aires, que en los últimos meses de 1859 llevaron a cabo la transición.

## LA CONSTRUCCIÓN DE PODER EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES

En sus primeros años de funcionamiento, las municipalidades aparecen como cuerpos colegiados deliberativos que llegaban a “acalorados debates”, según los registros en las actas, y expresaron nociones de representación de los vecinos o de parte de ellos. Si era común la aprobación de resoluciones a pluralidad de votos (no por unanimidad), también se manifestaron conflictos entre los municipales por las decisiones tomadas y, eventualmente, renunciadas. Si bien el tema amerita estudios específicos, en las actas hay expresiones de municipales con claras adhesiones políticas diferentes hacia 1859, más vinculadas al proyecto de la Confederación o al del Estado de Buenos Aires. De todas maneras, las municipalidades aparecen actuando como cuerpo que expresaba sus decisiones en forma unánime por fuera de ella.

Las municipalidades de campaña se desarrollaron en estos años como actores difíciles de uniformar. Por ley, tuvieron asignadas una amplia variedad de funciones y obligaciones, así como las formas en que el presidente de la municipalidad y cada municipal encargado de un ramo (tierras, educación, asuntos eclesíásticos, obras, etc.) se relacionarían con otras instituciones, departamentos estatales y con los poderes ejecutivo y legislativo.

Las potestades de las municipalidades en el ámbito político de gobierno, en el sentido de contar con la capacidad y herramientas para llevar adelante las medidas decididas, fueron limitadas o incompletas, a partir de la consideración de institución administrativa por parte del gobierno. Debían acudir a otros para completar la realización de muchas de sus actividades, ya fuese el prefecto, el comisario, la autoridad de un departamento provincial (Departamento Topográfico, Comisión Médica, Departamento de Escuelas o Sociedad de Beneficencia), la legislatura o directamente el gobernador y sus ministros. El uso de la sanción o de la fuerza para dar cumplimiento a reglamentaciones o al

ámbito judicial para resolver situaciones conflictivas tendió a quedar en la normativa fuera de sus prerrogativas.

Ahora bien, las actas de las sesiones municipales y la correspondencia entre las instancias de gobierno evidencian que las municipalidades tomaron decisiones y desplegaron en sus prácticas modalidades propias, logrando incorporar prerrogativas de hecho. Este proceso, que denominamos de municipalización, no careció de conflictos y vaivenes. Incluyó también solicitudes, propuestas y reclamos de los vecinos de cada pueblo o ciudad. A mediados del siglo XIX, las municipalidades mostraban márgenes de acción relativamente más amplios que lo que la legislatura había plasmado en la normativa y que la élite dirigente de la ciudad capital parecía haber esperado. Vamos a detenernos en algunos ejemplos.

La construcción de jurisdicciones territoriales resultó central en los primeros años del funcionamiento de las municipalidades de campaña, en varias direcciones. Por un lado, a partir del direccionamiento del gobierno y mediante el Departamento Topográfico, se fueron estableciendo los límites entre partidos y se buscó el “ordenamiento” de los asentamientos en cada pueblo. En la correspondencia de los agrimensores con el director del Departamento Topográfico, no son pocas las intervenciones que quedaron registradas de los municipales y el juez de paz poniendo límites y condicionando las decisiones en la realización de los planos correspondientes que permitirían considerar la situación legal de cada terreno particular, identificar la tierra pública que hubiese en cada pueblo o influyendo por el recorrido de un camino en el pueblo.<sup>33</sup> Por otro lado, las municipalidades de campaña pasaron a tomar decisiones sobre la tierra pública que no siempre se encontraban enmarcadas en la normativa. A modo de ejemplo, señalamos el caso de la municipalidad del pueblo del Baradero, frente al río homónimo, que acordó

---

33 Mariana Canedo, “Mucho más que una cuestión de medidas. Las comisiones para el arreglo de los pueblos del Estado de Buenos Aires. Pergamino, Arrecifes, San Pedro, 1854-1856”, Juan Carlos Garavaglia y Pierre Gautreau (eds.), *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII y XIX*, Rosario: Prohistoria Ediciones, 2011, pp. 259-294.

la venta de terrenos en la isla a una compañía que buscaba poner una curtiembre en ella. La legislatura tuvo que pedir explicaciones y recordar la incumbencia de la municipalidad en la venta de esos terrenos para revertir el contrato realizado. Otro ejemplo, generalizado entre las municipalidades fue la “donación” de terrenos públicos del pueblo “antiguo” que realizaron a los pobladores interesados. Como reconstruimos en otra ocasión, estos terrenos de la parte central de cada pueblo, cuya venta no estaba permitida, eran, en la práctica, vendidos por las municipalidades o, como se describía en esos años, “donados” a cambio de un monto de dinero, una práctica que permitió incrementar el fondo económico de las municipalidades y estimular, si hacía falta, el poblamiento del pueblo. Por último, se comprende, con estas prácticas, que la decisión del gobierno de ubicar las escribanías de campaña que eran reclamadas en los pueblos bajo la jurisdicción de los jueces de primera instancia en San Nicolás, Mercedes y Dolores generó la reacción de los jueces de paz y las municipalidades hasta que lograron que quedaran bajo jurisdicción municipal.<sup>34</sup>

Otros ejemplos se encuentran en decisiones asumidas por algunas municipalidades, sin contar con el resguardo legal correspondiente. Así, por ejemplo, fueron reiteradas las notificaciones que el ministro de gobierno envió a algunas municipalidades observando la inconveniencia del cobro de determinados impuestos, por no estar legislados, o la necesidad de atenerse a los montos máximos establecidos para otros. Asimismo, las actas de las sesiones iluminan sobre las decisiones tomadas por los jueces de paz y las municipalidades para mantener prerrogativas o compensar las que perdían. Un ejemplo, es la asignación de partidas municipales para constituir una “patrulla policial” a fin de revertir la supresión de la existente a cargo del juez de paz al nombrarse los comisarios y prefectos.

Un último ejemplo de la apropiación de prerrogativas por parte de las municipalidades lo encontramos relacionado con la elección de sus

---

34 Mariana Canedo, “Jurisdicciones municipales”, pp. 195-223.

autoridades o autogobierno. En 1859, a medida que avanzó la preparación para el enfrentamiento armado con la Confederación, la reducción de sesiones fue notoria en todas las municipalidades analizadas, llegando a estar suspendidas por varios meses, en torno a la batalla de Cepeda. Sin embargo, hubo resistencias cuando el gobierno de Buenos Aires, tras la firma del acuerdo de paz, destituyó o aceptó las renuncias de quienes habían sido ubicados como jueces de paz “transitorios” por las fuerzas militares de la Confederación que ocuparon la campaña. Hemos ubicado pedidos de vecinos solicitando que se mantuviera el juez “sustituto” o el nombramiento de un tercer juez de paz, diferente al nombrado por los confederados y por el gobierno de Buenos Aires. Aún más, en ciudades como San Nicolás de los Arroyos, populosa ciudad ubicada en el extremo norte, lindera con las provincias de la Confederación y sede de la preparación de los ejércitos de Buenos Aires, fue la propia municipalidad la que asumió el nombramiento de un nuevo juez de paz e inclusive del prefecto, antes de que fuesen suprimidos (que denominaron jefe político en esta ocasión, claramente influenciados por las tropas confederadas). Una y otra vez, en este caso que hemos podido reconstruir, los municipales –por notificaciones, notas en periódicos o a través del traslado de una comitiva a la capital– se comunicaron con el gobierno de Buenos Aires explicando su nombramiento y, específicamente, reivindicando la práctica del autogobierno. El gobierno de Buenos Aires rechazó la propuesta en todas las oportunidades, señalando que el nombramiento del juez de paz (y presidente de la municipalidad) era su potestad exclusiva.<sup>35</sup>

## CONCLUSIONES

En la década de 1850, tanto las Constituciones de la Confederación Argentina como la del Estado de Buenos Aires establecieron el régimen

---

35 Mariana Canedo, “Las autoridades de los pueblos y la organización nacional”.

municipal para sus provincias y territorio, respectivamente. Este proceso que consideramos tardío en relación con otros casos hispanoamericanos, se emprendió en el marco de enfrentamientos por la formación del estado nacional, tras décadas de supresión de los cabildos y de haber asumido sus prerrogativas los gobiernos provinciales. La implicación en la formación del estado nacional fue tal que en la Confederación Argentina se privilegiaron el establecimiento de municipalidades para su principal puerto y para su capital política: la ciudad de Rosario (provincia de Santa Fe) y de Paraná (provincia de Entre Ríos). Por su parte, en el Estado de Buenos Aires se priorizó la expansión territorial de las municipalidades por la campaña de su territorio y su ciudad capital, en el ejercicio (y cuidado) de su soberanía. Como contraparte de los mismos procesos, tras la batalla de Caseros, las fuerzas confederadas ocuparon los pueblos de Buenos Aires queriendo controlar las autoridades locales (cambio de juez de paz y supresión de las municipalidades) como cuestión relevante de las gestiones de negociación para la incorporación de Buenos Aires a la Confederación.

La relativamente rápida y extensiva implementación de 40 municipalidades de campaña en el Estado de Buenos Aires, junto con la de la ciudad capital, constituyó una experiencia con consenso, no carente de tensiones. El gobierno buscaba instrumentar el desafío de ejercer su soberanía en una campaña difícil de gobernar, que venía incrementando su población, y con una frontera abierta con las parcialidades indígenas. Por el lado de los pueblos y las ciudades de la campaña, se manifestaron los intereses de fortalecer sus autoridades y alcanzar el autogobierno.

La conformación de unas 40 municipalidades distribuidas por el territorio desde 1856 se potenciaba en importancia por constituir las únicas autoridades que, además de ser colegiadas, estaban integradas por municipales electos por los vecinos y por pobladores de cada lugar. Los desafíos implícitos para el gobierno del Estado de Buenos Aires ante este proceso de municipalización se fueron evidenciando cuando las noveles instituciones regularizaron el funcionamiento. Si bien, desde la

normativa se intentó encorsetarlas bajo concepciones vinculadas a un funcionamiento administrativo, el gobierno debió realizar modificaciones. Destacamos la modificación de la ley de municipalidades para suprimir la vinculación existente entre el nombramiento de los jueces de paz (y presidentes de las municipalidades) de la terna propuesta por los municipales, así como el nombramiento de otras autoridades con potestades que supervisaban el funcionamiento municipal y de la campaña en general. Entre estas, se destacan los prefectos y los comisarios rurales, quienes, siendo autoridades designadas por el gobernador, tuvieron incumbencias variadas que en algunas cuestiones se superponían o desplazaron a las de los jueces de paz y municipalidades, limitando o regulando sus actividades. A diferencia de las provincias confederadas, los nombramientos de comisarios y de prefectos se realizaron cuando las municipalidades ya se encontraban funcionando, lo que pudo haber influido en la generación de mayores tensiones en el entramado político institucional, además del aumento de la militarización y las tensiones con la Confederación y con algunas parcialidades indígenas.

De todas maneras, las municipalidades emprendieron prácticas de gobierno que asumieron como propias más allá de las normativas y del funcionamiento de algunas autoridades. Este resulta un tema para sistematizar, pero sin duda permite considerar cierta construcción del poder municipal a partir de jurisdicciones propias en esos años, que fueron de 1856-1860. Con la batalla de Cepeda se orientó la incorporación de Buenos Aires a la Confederación Argentina, en un proceso todavía zigzagueante y no exento de nuevos enfrentamientos. A la vez, el entramado político institucional en la campaña quedó centrado en los jueces de paz y en las municipalidades, cuyo funcionamiento excedía los marcos administrativos con los que a mediados del siglo XIX fueron pensadas. La década de 1860 las encontrará en el centro de las agendas legislativas y políticas y de los correspondientes debates, como los estudios todavía en curso vienen insinuando.



# CAMBIOS EN LA AUTORIDAD POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS DE TENANCINGO, MALINALCO, OCUILAN Y ZUMPAHUACÁN AL INICIO DE LA REVOLUCIÓN Y DEL GOBIERNO MADERISTA

TATIANA PÉREZ RAMÍREZ<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

EN MAYO DE 1911, FERNANDO GONZÁLEZ, entonces gobernador del Estado de México, dimitió casi de forma simultánea a su padrino Porfirio Díaz.<sup>2</sup> Con la salida de González, su secretario de gobierno, Carlos Castillo, quedó al frente de la administración estatal. En el mes de junio, en su lugar entró Rafael M. Hidalgo, político de Toluca, para convocar a elecciones.<sup>3</sup> La contienda electoral se llevó a cabo en las siguientes semanas con un nutrido grupo de candidatos. Al final, Manuel Medina Garduño, un empresario y político asociado al Partido Católico y con cierto apoyo de algunos maderistas, resultó vencedor. En el escenario nacional, en este periodo, se sucedió el interinato de Francisco León de la Barra y se dio el ascenso de Francisco I. Madero a la presidencia.

---

1 El Colegio Mexiquense.

2 Fernando González fue gobernador del Estado de México de 1904 a 1911. Fue hijo del expresidente Manuel González y ahijado de Porfirio Díaz. Contó con formación militar y tuvo numerosos puestos políticos. Su renuncia se dio en 1911 y captó la atención de la prensa por acompañar a Díaz al exilio. Véase Roberto Blancarte, *Diccionario biográfico e histórico de la Revolución Mexicana en el Estado de México*, México: El Colegio Mexiquense, 1992, pp. 76-77; *El Imparcial*, “El viaje del Sr. General Díaz”, 27 de mayo de 1911, p. 1; *El Imparcial*, “Con honores de presidente de la república fue despedido el Sr. Gral. D. Porfirio Díaz”, 1 de junio de 1911, p. 1; *El Tiempo*, “El General don Porfirio Díaz en la Habana”, 16 de junio de 1911, p. 8.

3 La mención del gobernador interino se reporta en *El Diario del Hogar* donde se pone énfasis en la estrecha relación de Hidalgo con González, ya que había estado en el despacho de la secretaría general. Véase *El Diario del Hogar*, “México”, 2 de junio de 1911.

Este cambio de autoridades a nivel estatal fue parte de un proceso que se desarrolló en todo el país como resultado del resquebrajamiento del régimen porfiriano y la llegada de un nuevo grupo político. Después de firmado el Convenio de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, en el cual Porfirio Díaz renunció a la presidencia, se abrió un tiempo de reacomodos políticos y la creación de nuevas legitimidades.

Al inicio del interinato de De la Barra se removió a los gobernadores en todo el país. Francisco I. Madero intervino para que se nombraran personas afines a su proyecto. De ese modo, el panorama nacional quedó de la siguiente manera:

Abraham González, como gobernador interino, en Chihuahua; José María Maytorena, en Sonora; Venustiano Carranza, en Coahuila; José María Pino Suárez, en Yucatán; Alberto Fuentes, en Aguascalientes; Guadalupe González, en Zacatecas; Rafael Cepeda, en San Luis Potosí; Francisco Figueroa, en Guerrero; Francisco Gómez Palacio, en Durango; Enrique González Martínez, en Sinaloa; Juan Castelazo, en Guanajuato; Miguel Silva, en Michoacán; Benito Juárez Maza, en Oaxaca; Rafael Cañete, en Puebla; David Gutiérrez, en Jalisco, Agustín Sánchez, en Tlaxcala y Rafael Hidalgo en el Estado de México.<sup>4</sup>

Uno de los principales efectos del levantamiento maderista fue el cambio de autoridades, desde el presidente hasta los gobernadores de todos los estados. En su mayoría, Madero logró posicionar a perfiles afines a él. Estos nuevos gobernadores compartían ciertos rasgos en común: eran moderados, con educación, respetables, profesionistas de clases medias o altas (como Maytorena y Carranza). Generacionalmente, estos hombres eran cercanos a Madero (rondaban los cuarenta años o un poco más); tenían experiencia en puestos de gobierno y habían sido simpati-

---

4 Felipe Ávila Espinosa, *Entre el porfiriato y la revolución. El gobierno interino de Francisco León de la Barra*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 60.

zantes, ya sea del movimiento que había encabezado el general Bernardo Reyes o de los hermanos Flores Magón. En su agenda política se plantearon demandas como la autonomía municipal, la supresión de las jefaturas políticas, mejores condiciones laborales y el arbitraje estatal. Se ubicaban dentro de un grupo político emergente crítico al régimen de Díaz, pero sin tener posiciones radicales.<sup>5</sup>

El freno al radicalismo puede verse en el caso de Morelos. En ese lugar, Madero no permitió que Emiliano Zapata nombrara al gobernador. Por su parte, el líder del antirreeleccionismo pactó con el grupo de los hermanos Figueroa de Guerrero y algunos hacendados morelenses para el nombramiento de Juan Carreón. Con ello, se mostraba el alejamiento de los sectores populares de ese estado y la conservación de los equilibrios regionales en favor de ciertas oligarquías.

El cambio de autoridades también se dio a nivel local. Quizá en este ámbito es donde se dieron más reacomodos en las relaciones de poder. Esto también sucedió con las jefaturas políticas y el gobierno local. En la región del suroeste del Estado de México se puede apreciar este fenómeno. En los meses de mayo a octubre de 1911, el titular de la jefatura política cambió en tres ocasiones. El jefe político de Tenancingo, José T. Pasos, que había estado en el periodo del gobernador Fernando González, dejó su cargo por Hesiquio Serrano cuando llegó el gobernador interino Rafael M. Hidalgo. Pero a las pocas semanas, Gustavo Fuentes (un escribano) fue nombrado jefe político. Dos meses después, Fuentes renunció y Serrano regresó a su puesto. Al poco tiempo, Fuentes se levantó en armas y se intentó destituir a Serrano.<sup>6</sup>

A esto se sumó que, con el levantamiento armado inicial cuya directriz fue el Plan de San Luis, los dirigentes rebeldes se vieron en posición de quitar a las autoridades locales y nombrar a nuevas. En algunos

---

5 Ávila Espinosa, *Entre el porfiriato y la revolución*, pp. 61-62.

6 Archivo Histórico del Estado de México (AHEM), Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 113, exp. 39; vol. 115, exp. 44; vol. 118, exp. 2; vol. 119, exp. 17; exp. 38; vol. 120, exp. 43; vol. 121, exp. 16; vol. 16, exp. 28, municipios, vol. 16, exp. 28.

municipios también se nombraron ya sea por asamblea o por designación a personas afines a los grupos revolucionarios. Conforme se expandió el movimiento y los jefes militares avanzaron en algunos territorios, también influyeron en la conformación de los ayuntamientos.

La historiografía del Estado de México ha descrito los principales acontecimientos de 1910 a 1920. Si revisamos lo escrito encontramos que el punto de debate fue si el movimiento revolucionario había llegado de fuera. Se planteó la idea de que la revolución entró como una especie de “contagio” proveniente de los estados de Morelos y Guerrero.<sup>7</sup> En oposición a esta tesis, se mostraron interpretaciones que pusieron de relieve los problemas agrarios y las formas políticas locales asociadas al zapatismo.<sup>8</sup> Una tercera vertiente interpretativa, más reciente, mostró las variantes regionales.<sup>9</sup> Su contribución fue ver la di-

7 Ricardo Ávila Palafox, *¿Revolución en el Estado de México?* México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1988, 15, 201, pp. 218-219.

8 En los años setenta y ochenta se dieron a conocer los trabajos de Laura Espejel, Alicia Olivera, Salvador Rueda y Horacio Crespo, quienes además participaron en la organización de los archivos y en la conformación de un acervo de historia oral del zapatismo. En la siguiente década, de los años noventa, se ubicaron los escritos de Felipe Ávila y Francisco Pineda, por mencionar a los más citados. Sobre la revisión historiográfica del zapatismo se destacan dos textos. Uno es el de John Womack titulado “Lo que se ha hecho y lo que hay que hacer”. El otro es de Felipe Ávila que se titula: “La historiografía del zapatismo después de John Womack”. Véase John Womack, “Los estudios del zapatismo: lo que se ha hecho y lo que hay que hacer”, *Estudios sobre el zapatismo*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2000, pp. 23-30; Felipe Ávila Espinosa, “La historiografía del zapatismo después de John Womack”, *Estudios sobre el zapatismo*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2000, pp. 31-56. Salvador Rueda, “La zona armada de Genovevo de la O”, *Cuicuilco*, vol. 1, año 2, núm. 3, 1981, pp. 38-43; Laura Espejel López, “El movimiento campesino en el oriente del Estado de México. El caso de Juchitepec”, *Cuicuilco*, vol. 1, año 2, núm. 3, 1981, pp. 33-37. Rodolfo Alanís Boyzo, *Historia de la revolución en el Estado de México. Los zapatistas en el poder*, Estado de México: Gobierno del Estado de México, 1987; Marco Antonio Anaya Pérez, “El movimiento zapatista en Chalco”, *II Foro de Investigación y Servicio en el Oriente del Estado de México*, México: Universidad Chapingo, 1994; Marco Antonio Anaya Pérez, *Rebelión y revolución en Chalco-Amecameca, Estado de México, 1821-1921*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Universidad Autónoma Chapingo, 1997. Felipe Ávila Espinosa, “La revolución zapatista en el Estado de México”, *175 años de historia del Estado de México y perspectivas para el tercer milenio*, Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 1999, pp. 220-40.

9 María Eugenia Romero Ibarra, “El zapatismo mexiquense en la mira del gobierno estatal (1911-1913)”, *Zapatismo, origen e historia*, Ciudad de México: Instituto Nacio-

versidad regional, su ubicación geográfica y sus condiciones políticas, sociales y económicas, que permitieron auspiciar, apoyar, sumarse (o no) al movimiento revolucionario. Una de las zonas que se distinguieron por la actividad armada fue Tenancingo y sus alrededores, ya que este espacio es limítrofe con el estado de Morelos y fue la sede del Campamento Revolucionario del Estado de México, comandado por el líder zapatista Genovevo de la O.<sup>10</sup>

En estos trabajos se ha ahondado en el contexto político y la cuestión agraria –puntos que se recuperan–, pero poco énfasis se ha dado a este cambio de autoridades a nivel local ni se ha tratado el estudio de la estructura municipal. Por ello, nos acercamos a este espacio con este enfoque.

En ese sentido, este escrito trata sobre los primeros años de la revolución, 1911-1913, del inicio del levantamiento armado en una zona li-

---

nal de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2019, pp. 527-550; Marco Antonio Anaya Pérez, “La revolución zapatista en la región de los volcanes (1910-1920)”, *Zapatismo, origen e historia*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2009, pp. 417-52; Xavier Guzmán Urbiola, “La guerra zapatista y su impacto en la producción de la hacienda La Gavia (1909-1922)”, *Zapatismo. Origen e historia*, México: Secretaría de Cultura, 2019, pp. 505-26; José Alfredo Castellanos Suárez, “Impacto de la Revolución Mexicana en el distrito de Texcoco, Estado de México (1910-1915)”, *Zapatismo, origen e historia*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2019, pp. 551-68. Moroni Spencer Hernández de Olarte, “La historia de su patria corre por sus venas. Liberalismo, zapatismo y mormonismo”, María Victoria Crespo y Carlos Barreto Zamudio (coords.), *Zapatismos. Nuevas aproximaciones a la lucha campesina y a su legado revolucionario*, México: Universidad Autónoma de Morelos-Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Regionales, 2020, pp. 176-190; Moroni Spencer Hernández de Olarte, *Entre la patria y el pueblo: un acercamiento al proceso revolucionario mexicano en Amecameca*, México: Fondo Editorial del Estado de México/Gobierno del Estado de México/Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, 2015.

- 10 Trinidad Beltrán Bernal, *Problemas de tenencia de la tierra durante el Porfiriato y la Revolución (1876-1915). Dos zonas zapatistas del Estado de México*, México: El Colegio Mexiquense, 2010. Elvia Montes de Oca Navas, “¿Qué pasó en el municipio de Malinalco durante la Revolución Mexicana y el cardenismo?”, Xavier Noguez (coord.), *Malinalco*, México: El Colegio Mexiquense, 2001, pp. 144-161. Pablo Castro Domingo, *Chayotes, burros y machetes*, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense, 2003, 69, pp. 90-91. Sagrario de la O Ortega, “Capacidad comunicativa y liderazgo de los hermanos Fuentes”, *Zapatismo, origen e historia*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2019, pp. 233-236.

mítrofe entre el Estado de México y el de Morelos; hubo actividad en los municipios de Tenancingo, Malinalco, Ocuilan y Zumpahuacán. Ahora bien, nos interesa revisar este periodo con especial énfasis en el cambio de autoridades a nivel local. Las interrogantes principales son: ¿qué sucedió con la autoridad en los municipios de Tenancingo, Ocuilan, Malinalco y Zumpahuacán cuando comenzaron los levantamientos revolucionarios? ¿Cómo se reorganizó el gobierno local? ¿Qué sucedió con el jefe político y las autoridades locales en estos municipios en el interinato y en el periodo maderista?

En el primer apartado nos situamos en la zona de estudio y damos algunos datos relevantes con el propósito de identificar algunos rasgos del espacio y su historia. Conviene mencionar que este lugar es la frontera entre dos entidades federativas. Posteriormente, en el segundo apartado se examina qué sucedió con la jefatura política y con los grupos rebeldes. Se observa el cambio del jefe político en este lugar como parte de un reordenamiento del poder local y los equilibrios regionales que se suscitaron a efecto de la irrupción armada. El jefe político cobra relevancia porque fue una figura de autoridad que se ubicó entre el gobierno estatal y el gobierno municipal. Tuvo trato directo con los presidentes municipales y tomó decisiones durante el conflicto frente a los grupos rebeldes. El tercer apartado se sitúa en el periodo de gobierno de Francisco I. Madero. Se ve de qué forma la actividad armada se incrementó ante la ruptura con el zapatismo y se lleva a cabo un acercamiento a la dinámica local.

## EL ESPACIO DE ESTUDIO Y SUS PASAJES HISTÓRICOS

Tenancingo es un municipio que se ubica al sureste del Valle de Toluca. Su cabecera municipal se asienta en un valle rodeado por cerros. En la parte norte se encuentran Tres Marías, Tepoxtepec, el del Pozo, el Titillan, La Víbora y el Xochiaca. Hacia el sur: el de las Peñas, el San Lorenzo, La Cantera y El Carmen. Al oriente se halla la cuesta de Matlaloc. Hi-

drográficamente se conecta con la vertiente del océano Pacífico y a la cuenca del río Balsas.<sup>11</sup>

Tenancingo fue un pueblo de indios con herencia prehispánica que se conformó como municipalidad en el siglo XIX.<sup>12</sup> Durante la guerra de independencia, en este lugar se dieron algunas batallas. Una de las más importantes fue el 22 de enero 1812, a favor de José María Morelos, los Bravo, Galeana y Matamoros frente al brigadier español Rosendo Porlier.

El 8 de abril de 1825, el partido que anteriormente tenía su cabecera en Malinalco –un pueblo de indios importante en el periodo colonial con un pasado prehispánico destacado– pasó a Tenancingo y la sede se estableció en esa cabecera municipal. El 14 de noviembre de 1861, Tenancingo adquirió el estatus de villa y se le dio el apellido del general liberal guanajuatense Santos Degollado.<sup>13</sup>

Es necesario enfatizar que para la segunda mitad del siglo XIX la cabecera del distrito se asentó en este municipio, lo que consolidó el desplazamiento de Malinalco, el antiguo centro político novohispano. Este proceso parece haberse dado en otras regiones en la configuración del México independiente. En ese periodo encontramos que esta cabecera distrital tenía una activa vida comercial, con productos frutales de tierra caliente y de caña de azúcar.

En este espacio se alberga un polo de peregrinación católica en torno al santuario del señor de Chalma desde la época novohispana.<sup>14</sup> Este recinto se encuentra en el municipio de Ocuilan, que colinda con

---

11 Juan López Medina, *Tenancingo: Monografía Municipal*, México: Gobierno del Estado de México/Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales/Instituto Mexiquense de Cultura, 1997, p. 23; Alfonso Fabila, “Tenancingo: exploración socioeconómica”, *Revista Mexicana de Sociología*, 9, núm. 2, 1947, p. 258, <https://doi.org/10.2307/3537498>.

12 Bernardo García Martínez y Gustavo Martínez Mendoza, *Señoríos, pueblos y municipios. Banco preliminar de información relativa a la genealogía de las unidades políticas y territoriales básicas de Mesoamérica, Nueva España y México*, México: El Colegio de México, 2012, pp. 2540-2543.

13 López Medina, *Tenancingo*, p. 82.

14 Ávila Palafox, *¿Revolución?*, p. 38; Romana Falcón, *El jefe político: un dominio negociado en el mundo rural del Estado de México, 1956-1911*, México: El Colegio de México/CIESAS, 2015, p. 140.

Malinalco y se ubica en los límites con el estado de Morelos. Estos municipios están entre la sierra del Ajusco y las faldas orientales del Nevado de Toluca. Es relevante el carácter de frontera con el estado de Morelos, cuya formación política administrativa en 1869 fue resultado de las segregaciones territoriales que sufrió el Estado de México en el siglo diecinueve.<sup>15</sup>

Es oportuno agregar que, en ese año de 1869, en San Simonito, una localidad de Tenancingo, se presentó un alegato contra la usurpación de sus terrenos contra José Ives Limantour, quien era el dueño de la hacienda La Tenería. Una situación semejante la vivieron los indígenas de San Gaspar ante los abusos de la hacienda de Cocoyotla. Estos conflictos se daban por causa de los terrenos que reclamaban estas localidades.<sup>16</sup>

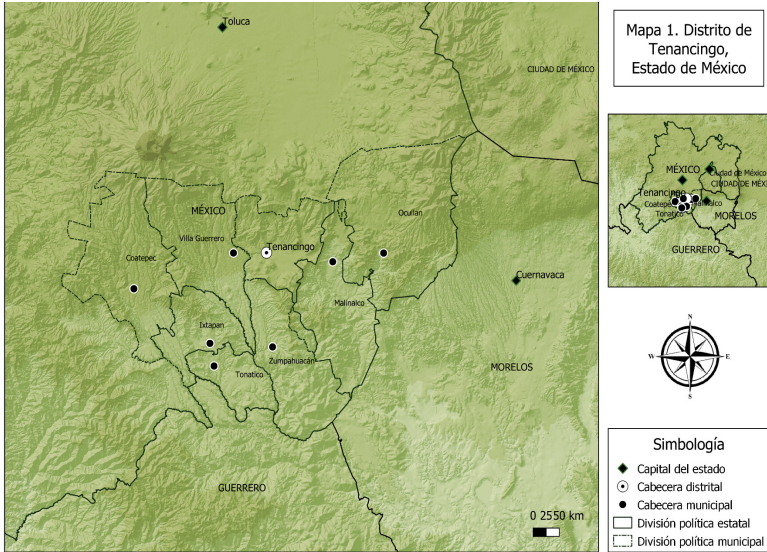
En los siguientes años, al suroeste del distrito, en el municipio de Zumpahuacán se presentaron conflictos derivados de la disposición de Porfirio Díaz de instalar una colonia industrial de obreros textiles sin trabajo que provenían de la Magdalena Contreras. Los pobladores se opusieron a la creación de un nuevo asentamiento en su territorio y alegaron su propiedad desde “tiempos inmemoriales”. En noviembre de 1886, se notificó que la colonia se establecería en el territorio del pueblo y de una hacienda cercana por disposición federal. La historiadora Romana Falcón señala que después de esto la zona vivió una especie de efervescencia social y violencia por cuestiones agrarias que se mezclaron con problemas religiosos.

En 1891 se dio un levantamiento campesino al grito de “Viva nuestra Señora de Guadalupe”. Tres años después, en enero de 1894, se sus-

---

15 María del Carmen Salinas Sandoval, “Segregaciones territoriales del Estado de México. Fortalecimiento federal y participación política y social”, María del Carmen Salinas Sandoval (coord.), *El territorio del Estado de México. Origen de otras entidades fedrativas: relaciones de poder, estrategias sociales e identidad*, México: El Colegio Mexiquense, 2022, pp. 71-75.

16 Romana Falcón, “‘Jamás se nos ha oído en justicia...’ Disputas plebeyas frente al Estado nacional en la segunda mitad del siglo XIX”, Antonio Escobar Ohmstede, Romana Falcón Vega y Raymond Buve, *La arquitectura histórica del poder. Naciones, nacionalismos y estados en América Latina. Siglos XVIII, XIX y XX*, México: El Colegio de México-Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, 2010, p. 271.



MAPA 1. Distrito de Tenancingo, Estado de México.

FUENTE: elaboración propia, a partir de Falcón, *El jefe político*, p. 140.

citó un levantamiento encabezado por el padre Castañeda, en el que salían a relucir los agravios contra la Iglesia. Los días 22 y 23, el presbítero fue capturado y fusilado. No obstante, esta insurrección desveló causas religiosas y mostró conflictos agrarios de fondo. Esto se expresó en la Proclama de Zumpahuacán, que desconocía al gobierno de Porfirio Díaz, suspendía la Constitución de 1857 y convocaba a una Asamblea Nacional Constituyente, entre otras demandas.<sup>17</sup>

En cuanto a los cambios administrativos, a inicios del siglo xx, en 1902, estos municipios fueron parte del distrito de Tenancingo.<sup>18</sup> En el mapa 1 se muestra esta delimitación. Este espacio se caracterizó por

17 Falcón, “‘Jamás se nos ha oído en justicia...’, p. 264.

18 Falcón, *El jefe político*, p. 140. Beltrán Bernal, *Problemas de tenencia*, p. 178. La conformación del distrito y sus rasgos demográficos en el periodo porfiriano se pueden encontrar en María del Carmen Salinas Sandoval, “La gente y sus espacios”, Manuel Miño Grijalva (ed.), *Historia general ilustrada del Estado de México 5. De la restauración a la revolución (1870-1929)*, México: Gobierno del Estado de México, 2011, pp. 34-35, 37, 63-65.

sus tierras fértiles, un clima templado y un terreno húmedo y montañoso, atravesado por varios ríos. Se distinguió por su producción agrícola: maíz y trigo, frijol, cebada, cacahuete y chile; la fabricación de azúcar y la elaboración de pulque. Se le reconoció como centro comercial hacia tierra caliente.<sup>19</sup> Los municipios de Malinalco y Ocuilán se distinguen por ser una zona forestal y por la producción de carbón de madera.<sup>20</sup>

## JEFES POLÍTICOS, REBELDES Y LA DESTITUCIÓN DE AUTORIDADES AL INICIO DE LA REVOLUCIÓN

Una de las figuras políticas más relevantes en la formación del estado mexicano, durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, es el jefe político. Este personaje tuvo un papel paradigmático en el ejercicio del dominio a nivel regional en el mundo rural mexicano, específicamente de 1812 a 1917, con antecedentes en el periodo colonial. El jefe político fue clave en la centralización de facultades políticas y administrativas, lo que sirvió para aplicar las decisiones del poder estatal. Este personaje fue antagónico a las autoridades del ayuntamiento y responsable de mantener el orden en los pueblos.<sup>21</sup> Al ser una figura de poder, se le identificó como una fuente de abusos y de arbitrariedades hacia la población. Incluso, en algunos trabajos se ha mencionado que “la revolución mexicana fue sobre todo una rebelión contra los jefes políticos”.<sup>22</sup>

---

19 Falcón, *El jefe político*, p. 140.

20 Fabila, “Tenancingo”, p. 261.

21 Sobre el caso de jefes políticos en Coahuila y en Sultepec, Estado de México, véase Romana Falcón, “Jefes políticos y rebeliones campesinas: uso y abuso de poder en el Estado de México”, J. Rodríguez (coord. y ed.), *Patterns of Contention in Mexican History*, Wilmington: University of California/SR Books, 1992, pp. 243-273; Romana Falcón, “La desaparición de los jefes políticos en Coahuila: una paradoja porfirista”, Romana Falcón, *Historia desde los márgenes. Senderos hacia el pasado de la sociedad mexicana*, México: El Colegio de México, 2011, pp. 129-166.

22 Ávila Espinosa, *Entre el porfiriato y la revolución*, 68.

En tiempos recientes, se ha puesto más atención a su función como una figura intermediaria entre el gobierno local y el gobierno estatal.<sup>23</sup> Visto desde esta perspectiva, el jefe político actuó como un eslabón del entramado de la dominación entre los presidentes municipales y el gobernador del estado. En esencia, este personaje se encargaba de regular los asuntos políticos, económicos y sociales del ámbito local para rendir cuentas al gobierno del estado. Sus actividades consistían en la recaudación de impuestos, el deslinde de la propiedad comunal, el reclutamiento algunas veces mediante la leva, entre otros asuntos de los pueblos.<sup>24</sup>

Por ello, es relevante considerar qué sucedió con el jefe político en los municipios estudiados y analizar cuáles fueron los cambios. Durante el periodo de gobierno de Fernando González, el jefe político de Tenancingo era el capitán federal José T. Pazos, quien llegó un poco antes de 1910 y logró insertarse en la vida del distrito de forma rápida. Era de “carácter afable, de natural comprensivo y modesto que tuvo la facultad de atraer las generales simpatías”,<sup>25</sup>

Sobre ese contexto, conviene apuntar que Tenancingo, Ocuilan, Malinalco y Zumpahuacán fueron escenarios del flujo de grupos rebeldes e inconformes que en mayor medida provenían de Morelos, algunos de Guerrero y otros eran pobladores locales cuya participación política había estado relacionada con los clubes políticos y el antirreeleccionismo.<sup>26</sup>

Las primeras actividades bélicas en el territorio del municipio de Tenancingo se suscitaron el día primero de enero de 1911, cuando un grupo de personas llegó a la hacienda La Tenería<sup>27</sup> y le exigió al administrador dinero, caballos, sillas para montar y armas. En abril, en el

---

23 Falcón, *El jefe político*.

24 Falcón, *El jefe político*, p. 148.

25 López, *Apuntes sobre la revolución*, pp. 65-66. Romero Ibarra, “El zapatismo mexicano”, p. 530.

26 Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica, Toluca (AHCCJT), Penal, exp. 2922, núm. 41/910. Se encuentra el proceso de José Medina, poblador de Tenancingo que fue encarcelado por el jefe político T. Pazos por hacer propaganda antirreeleccionista.

27 Pablo Castro Domingo, *Chayotes, burros y machetes*, p. 92.

municipio de Ocuilan, un grupo asaltó la agencia del timbre. Según los reportes, los “revoltosos” destituyeron a las autoridades, quienes se habían refugiado en la cabecera del distrito ante las amenazas de muerte.<sup>28</sup>

En los últimos días de mayo, los rebeldes –algunos a caballo, otros a pie y todos mal armados– entraron a la cabecera de Tenancingo. El recién nombrado coronel del Ejército Libertador del Sur y Centro, Prócoro Dorantes (profesor normalista y propagandista de la revolución), tomó la presidencia y exhortó a la población para que eligiera al ayuntamiento. Ante estos cambios, el orden, la paz y la tranquilidad en Tenancingo se trastocaron.<sup>29</sup>

Estas acciones daban cuenta de la irrupción de los grupos opositores y eran una demostración de su fuerza en esos momentos de efervescencia política. Estas acciones formaban parte de las pautas programáticas del Plan de San Luis, que fue el documento base del levantamiento maderista. En su punto octavo se mencionaba que “cuando las autoridades presenten resistencia armada, se les obligará por la fuerza de las armas a respetar la voluntad popular”. En el noveno punto se dejaba claro que las autoridades que opusieran resistencia serían puestas en prisión para que se les juzgara cuando la revolución terminara. Se reconocía que “la autoridad legítima provisional” recaía en el principal jefe de las armas, con facultades para delegar a otro ciudadano. Se contemplaba en el onceavo punto que estas autoridades dispondrían de todos los fondos que se encontraran en las oficinas públicas para los gastos ordinarios de la administración y de la guerra. En caso de no tener fondos suficientes se recurriría a empréstitos voluntarios o forzosos a ciudadanos o instituciones nacionales.<sup>30</sup>

Con estas bases, se hizo el cambio de autoridades en las cabeceras de Ocuilan y Tenancingo, en los meses de abril y mayo de 1911. Aunque no

28 AHM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 112, exp. 59, f. 2.

29 Castro Domingo, *Chayotes*, p. 93.

30 Francisco I. Madero, Plan de San Luis, 5 de octubre de 1911, <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/objetivos/2019-08/01.%20OPTIM%20PLAN%20DE%20SAN%20LUIS.pdf>. Fecha de consulta: 5 de abril de 2024.

se cuenta con la documentación de cómo se hicieron aquellas elecciones ni sobre quiénes quedaron en los ayuntamientos, es relevante el fenómeno en sí mismo, ya que no fue excepcional, porque también se dio en otras regiones del país. Ante la insurgencia de estos grupos rebeldes, hubo un reacomodo de grupos políticos que es necesario revisar a nivel local.

Por esos días, el gobernador Fernando González mandaba telegramas a los jefes políticos para anunciar que se había pactado un armisticio con los rebeldes por cinco días. El jefe político, José T. Pazos, se daba por enterado.<sup>31</sup> Sin embargo, como resultado del triunfo maderista, el capitán Pazos recibió órdenes de salir de la cabecera y entregar el mando al presidente municipal de Tenancingo, Heriberto Noriega (quien posiblemente fue depuesto a la entrada de los rebeldes). El día 24 de mayo, el jefe político tomó rumbo a Tenango, acompañado de un grupo de otros funcionarios y de varios amigos.<sup>32</sup> Al día siguiente, Fernando González presentó su renuncia ante el Congreso. En su lugar quedó su secretario de gobierno Carlos Castillo.

Si bien Madero logró pactar con el gobierno de Díaz, no se frenaron las movilizaciones zapatistas en estos municipios, ya que los líderes –Facundo Torres, en Malinalco; José L. Castañeda, en Zumpahuacán y José Tenorio, en Ocuilan– se mantuvieron activos.<sup>33</sup> Entre los sublevados se destaca la presencia de la familia Miranda: Joaquín (padre), Joaquín (hijo) y Alfonso. Los tres eran comerciantes de carbón de leña. Primero fueron maderistas y luego se adhirieron al Ejército Libertador del Sur. Su área de acción fue Sultepec, Temascaltepec y Tenancingo. Alfonso fungió como representante de los Figueroa –líderes de la revolución en Guerrero– en las negociaciones efectuadas con Emiliano Zapata, en mayo de 1911, para evitar fricciones entre los revolucionarios.<sup>34</sup>

31 AHEM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 113, exp. 9.

32 Castro Domingo, *Chayotes*, p. 92.

33 Beltrán Bernal, *Problemas de tenencia*, pp. 96-110.

34 Castro Domingo, *Chayotes*, p. 91. Los Miranda se involucraron en las conferencias con el jefe de armas de Toluca, coronel Jasso, en marzo de 1913. El resultado fue el cese de hostilidades entre federales y revolucionarios. En ese periodo se reporta una

Como representantes maderistas y zapatistas, los Miranda dieron cargos militares a Genovevo de la O, quien también se dedicaba al comercio del carbón y era oriundo de Santa María Ahuacatitlán, Morelos. El 26 de mayo de 1911, Genovevo se entrevistó por primera vez con Emiliano Zapata. En junio de 1911, los Miranda lo nombraron coronel. De esta forma: “empezó a construirse una red de relaciones en esta demarcación, que pronto se convertiría en un bastión estratégico del movimiento zapatista”.<sup>35</sup>

En Toluca también se vivió la presencia de los revolucionarios. Alfonso Miranda Zavaleta y Francisco Blanco entraron a la capital del estado y, de acuerdo con el Plan de San Luis y con la aprobación de Madero, designaron a Rafael M. Hidalgo como gobernador interino, para que se encargara de la convocatoria a elecciones. Hidalgo era oriundo de esta ciudad. Tuvo el puesto de presidente del ayuntamiento toluqueño en 1883. Desempeñó el cargo de oficial mayor de la secretaría de general de gobierno del Estado de México de 1910 a 1911. Se unió a la causa zapatista en ese año.<sup>36</sup>

Aunque todavía para el mes de junio T. Pazos seguía mandando reportes de los detenidos por robos y asaltos, y consultaba sobre la Ley de Suspensión de Garantías Individuales (6 al 13 de junio),<sup>37</sup> al mes siguiente se hizo presente el nuevo jefe político: Hesiquio Serrano, quien

---

derrota. En abril de 1914, Joaquín padre y Joaquín hijo trataron de convencer a Zapata de enfrentar a los norteamericanos a petición de Huerta. Zapata los acusó de traición, les formó un proceso y los fusilaron en Tlaltizapán, Morelos, el 8 de mayo. Véase Roberto Blancarte, *Diccionario*, pp. 99-100.

35 De Genovevo se sabe que desde joven tomó parte en la defensa de las tierras de su pueblo contra la hacienda de Temixco. A los 17 años (en 1893) ingresó al ejército, donde fue sometido a varios castigos. En la coyuntura electoral de 1908, participó a favor de Patricio Leyva. Al triunfar Pablo Escandón, el candidato del gobierno, Genovevo junto con su familia padecieron la represión del gobierno porfiriano. Después, estuvo prófugo en las montañas que se ubican entre la frontera del Estado de México y Morelos. Véase De la O Ortega, “Capacidad comunicativa y liderazgo”, pp. 233-34.

36 María del Carmen Salinas Sandoval, “Los poderes gubernativos”, *Historia general ilustrada de Estado de México 5. De la restauración a la revolución (1870-1929)*, Manuel Miño Grijalva (ed.), México: Gobierno del Estado de México, 2011, p. 120; Blancarte, *Diccionario*, p. 85.

37 AHEM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 113, exp. 39.

era oriundo de Tenango del Valle y uno de los primeros organizadores de los grupos de voluntarios en la revolución.<sup>38</sup> Serrano informaba sobre Facundo Torres, Amado Arias y Faustino Landeros, individuos pertenecientes a las fuerzas comandadas por Miranda, de “pésima conducta”, de quienes se pedía su detención. El jefe político confirmaba para el 14 de julio la aprehensión de dos y la muerte de uno.<sup>39</sup>

A los dos meses, el 1 de agosto de 1911, sin ninguna argumentación, la secretaría de gobernación se refería al capitán T. Pazos y pedía al jefe de las fuerzas del estado que lo diera de baja.<sup>40</sup> No se explicaba cuál era el motivo ni por qué Pazos enfrentaba dicha baja. Lo que sí era evidente es que el anterior jefe político ya no gozaba ni de poder político ni de reconocimiento militar.

En agosto, H. Serrano se mantenía en funciones relacionadas con la vigencia y la aplicación de la Ley de Suspensión de Garantías Individuales.<sup>41</sup> Dentro de sus actividades se encontraba el sorteo de reclutamiento que realizaba en la cabecera del municipio de Tenancingo, acompañado de algunos miembros del ayuntamiento. De esta forma, en esos meses, en la jefatura política de Tenancingo se sortearon los nombres de decenas de personas que estuvieron vinculados a actividades subversivas y que fueron consignados al ejército. En los expedientes se pueden encontrar innumerables alusiones a los zapatistas y rebeldes que acecharon sus municipios o que tomaron las armas para mostrar su

---

38 “Al inicio de la revolución, Serrano organizó una guerrilla de 500 hombres y con sus hijos Francisco y Arnaldo, subtenientes de caballería, escribió una carta al secretario de Guerra y Marina para ponerse a sus órdenes. De ahí, le aprobaron que formara un grupo de voluntarios de Tenancingo, Ixtlahuaca, Lerma, Otumba y Tenango del Valle. Serrano remitió a 8 personas al gobernador del estado, Medina Garduño, para trasladarlos a Quinta Roo y fueron: Emilio Pérez, Juan Camacho, Ponciano González, Cruz Gómez, Pablo Vásquez, Valerio Flores, Gaudencio Martínez y Pedro Reza. Estos hombres fueron acusados de mala conducta, aunque en realidad era que eran considerados como zapatistas peligrosos”, Blancarte, *Diccionario*, p. 128. López menciona que, con la llegada de Serrano, Tenancingo quedó incorporado al régimen maderista triunfante. López, *Apuntes sobre la revolución*, p. 81.

39 AHEM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 114, exp. 26.

40 AHEM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 115, exp. 44.

41 AHEM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 118, exp. 2, ff. 1-2.

inconformidad con el gobierno. Salieron a relucir las acusaciones de ser ladrones, jugadores, pendencieros, irrespetuosos, bandidos, perturbadores del orden, entre otras.<sup>42</sup> Lo paradójico fue que esta forma de reclutamiento, en vez de fortalecer al ejército, generó una mayor inconformidad con la población.

Serrano no duró mucho tiempo en ese puesto. En septiembre, en su lugar, designaron a Gustavo Fuentes, quien se hacía cargo del reclutamiento, la regulación de los expendios de bebidas alcohólicas y las hostilidades de elementos del ejército con los vecinos de la cabecera del distrito. Su principal tarea fue asegurar las condiciones para realizar la elección para gobernador.<sup>43</sup>

Este proceso electoral fue de suma importancia para el reposicionamiento de los grupos políticos opositores al régimen de Díaz, pero también para las oligarquías que no querían ver en riesgo sus privilegios. Desde un inicio, de la amplia lista de candidatos, se destacó Manuel Medina Garduño. La prensa dio cobertura a su campaña y a sus mítines.<sup>44</sup> En Tenancingo se instaló un club político nombrado Francisco I. Madero, cuyo propósito fue apoyar las candidaturas de “los señores Francisco I. Madero para presidente, doctor Francisco Vázquez Gómez para vicepresidente y el ingeniero Manuel Medina Garduño” para gobernador del Estado de México. La mesa directiva quedó integrada por “caracterizados vecinos de la población”, quienes convocaron

---

42 Este sorteo y forma de reclutamiento no era una actividad novedosa, puesto fue parte de las tareas de la jefatura política en el siglo XIX, pero conviene señalar que se mantuvo durante la revolución. En esta actividad se coordinaban esas figuras de autoridad cuando se vivía un ambiente de guerra, lo cual mostraba cierto margen de acción. Mario Ramírez Rancaño, “Ejército federal, jefes políticos, amparos, deserciones: 1872-1914”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, núm. 47, junio de 2014, pp. 41-78.

43 De la O Ortega, “Capacidad comunicativa y liderazgo”, p. 240. Gustavo Fuentes se pasó al ejército federal después del rompimiento entre Zapata y Madero. Fuentes terminó apoyando a Huerta, quien le dio el grado de general brigadier. Véase Blancarte, *Diccionario*, p. 61; AHEM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 119, exp. 17; exp. 38, vol. 120; exp. 43.

44 *La Iberia*, “El Estado de México y los candidatos a su gobierno”, 31 de mayo de 1911, p. 2. *El Imparcial*, “Manifestación en honor de Medina Garduño”, 5 de julio de 1911, p. 4.

a una reunión inaugural acompañada de los honores y música en las principales calles. Según el diario *El Nacional*, el vecindario entusiasmado lanzaba “calurosos vítores a los defensores de la democracia”.<sup>45</sup> Días después, Medina Garduño presentó su programa de gobierno.<sup>46</sup>

El 10 de septiembre se realizaron las elecciones extraordinarias para gobernador en todo el estado. En Tenancingo se instalaron las mesas electorales y se llevaron a cabo las votaciones sin mayores sobresaltos en ese distrito. Gustavo Fuentes, quien estaba como reemplazo de Serrano, se encargó de vigilar el proceso y de remitir las boletas de los secretarios que mandaron los ayuntamientos de Malinalco, Villa Guerrero, Ocuilán, Zumpahuacán y Tonalco. De Ixtapan y Coatepec hubo retrasos. Días después, el 29 de septiembre, José María Flores Pérez, oficial mayor de la secretaría de gobierno, dio a conocer en el periódico oficial los resultados en que la votación fue favorable a Manuel Medina Garduño con 70 408 votos. El 9 de octubre, con mayoría absoluta, el Poder Legislativo del Estado reconoció el resultado y lo nombró gobernador constitucional, con término de funciones el 19 de marzo de 1913. La toma de posesión fue el 12 de octubre de 1911.<sup>47</sup>

Las actividades de Fuentes se desarrollaron en el mes de octubre. Pero, al mes siguiente, en noviembre, Hesiquio Serrano regresó a la jefatura política para enfrentar asuntos relativos a la seguridad, las armas y las municiones con los presidentes municipales del distrito.<sup>48</sup> Todo indica que el regreso de Serrano se dio con el gobierno de Medina Garduño, cuya administración se caracterizó por llevar a cabo acciones directas e inmediatas contra los zapatistas. El reclutamiento de los grupos de voluntarios se mantuvo, y se incrementó el cuerpo de rurales. La Ley de Suspensión de Garantías decretada por el gobierno de Francisco I. Ma-

45 *El Nacional*, “Club político en Tenancingo”, 6 de julio de 1911, p. 8.

46 *El Constitucional*, “Programa de gobierno altamente democrático”, 31 de julio de 1911, pp. 1, 4.

47 AHEM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 119, exp. 33, ff. 4-64, 100, 141; Ávila Palafox, *¿Revolución?*, p. 227.

48 AHEM, Fondo de Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 121, exp. 16.

dero se aplicó en todo el estado. Logró acuerdos con los gobernadores de las entidades vecinas para que sus tropas pudieran entrar a su territorio. De ese tiempo se conoce la estrategia de arrasarse con las localidades que apoyaran a los rebeldes. Al frente de las jefaturas políticas se nombraron a personas pertenecientes a la milicia local.<sup>49</sup> El gobernador trató de redoblar los ataques contra los disidentes.<sup>50</sup>

## LA DINÁMICA DEL PODER LOCAL ANTE LA INSURGENCIA ZAPATISTA EN EL PERIODO DE MADERO

Francisco I. Madero ganó las elecciones y asumió el cargo como presidente en noviembre de 1911. Desde su inicio, este gobierno enfrentó la ruptura con el Ejército Libertador del Sur, encabezado por Emiliano Zapata. Ante el conflicto del desarme de los grupos campesinos de Morelos, que no se logró, y ante la falta de resolución de las demandas agrarias, los zapatistas tomaron las armas contra Madero y presentaron el Plan de Ayala. En la zona limítrofe con el Estado de México se sumaron a dicho plan.

A inicios de 1912, la figura del jefe político también se vio interpe-lada. En ese momento, se corrió el rumor de que Serrano iba a ser removido y que en su lugar se iba a nombrar a Mauro Sotelo, un poblador de la cabecera del distrito que fue ubicado dentro del grupo maderista.<sup>51</sup> Con esto, se podía vislumbrar que Serrano tenía cierto respaldo a nivel local, pero se enfrentaba a un grupo de maderistas que se había fortalecido con la toma de posesión del presidente. No obstante, el respaldo hacia Serrano se manifestó públicamente mediante las cartas que se enviaron en su defensa. Algunas misivas decían que era “pública y notoriamente conocida la ineptitud del Sr. Sotelo para desempeñar dicho cargo cuyas dificultades aumenta(ba)n con las circunstancias porque atra-vesamos”. Se mencionaba que:

---

49 Alanís Boyzo, “La Revolución en el Estado de México”, p. 170.

50 Ávila Palafox, *¿Revolución?*, p. 227.

51 López, *Apuntes sobre la revolución*, p. 60; Blancarte, *Diccionario*, p. 129.

el interés personal de unos, y el capricho necio de otros, llegara a alcanzar que el Superior Gobierno del Estado hiciera sufrir al Distrito la muy grande humillación de hacerlo representar por un individuo a quien sus antecedentes, su completa falta de educación y su completa carencia de ilustración...<sup>52</sup>

La carta dejaba ver las divisiones entre los pobladores. No dudaban que hubiera personas capaces en la cabecera para ejercer el puesto, pero ellos pedían un jefe político que se distinguiera por su ilustración y honradez. Lo más llamativo es que esta misiva no fue una expresión aislada, puesto que en los días siguientes se dieron a conocer las cartas provenientes de Coatepec, Ocuilan, Ixtapan, Zumpahuacán, Tonicato y Malinalco.

En el cuadro 1 pueden verse los datos referentes a los municipios de estudio. En la columna uno lo referente a las fechas de emisión de las cartas; en la columna dos, los municipios de origen; en la columna tres, los nombres de los firmantes. Conviene señalar que entre los involucrados había grupos variados como vecinos destacados, así como presos de la cárcel, labradores y comerciantes. En estos documentos se coincidía en destacar los atributos de Serrano y los defectos de Sotelo. Es curioso apreciar que se mostraba el apoyo a Serrano, quien era de otro municipio, y no a Sotelo, quien era de la cabecera del distrito. Desafortunadamente no contamos con los antecedentes de Sotelo, quien aparece como un poblador que participaba en la vida política sin tomar las armas ni tener ninguna otra intervención.

En el cuadro 1 se destaca que las cartas se enviaron del 12 al 17 de enero de 1912. Los suscribientes dan cuenta de variedad de grupos sociales que van desde los presos de la cárcel de Tenancingo, los labradores y comerciantes de Ocuilan hasta los vecinos de San José Chalmita. Al parecer quienes se manifestaban no eran parte del ayuntamiento y

---

52 AHEM, Fondo de Gobernación, Municipios, vol. 16, exp. 28, f. 95.

CUADRO 1. Cartas enviadas en apoyo al jefe político Hesiquio Serrano

| FECHA      | MUNICIPALIDAD | MENSAJE   | FIRMANTES   |
|------------|---------------|---|---|
| 12/01/1912 | Tenancingo    | Piden que continúe Hesiquio Serrano.  | Los presos de la cárcel: Feliciano B. Villagómez, Margarito Uribe, Ángel Díaz   |
| 14/01/1912 | Ocuilan       | Hablan del cambio de jefe y describen a Serrano como "palpablemente caballeresco".  | Labradores y comerciantes: Francisco Patiño, Juan Vásquez, Pablo Aguilar, Jesús Carrizales, Vicente Gutiérrez   |
| 15/01/1912 | Zumpahuacán   | Hablan de que las dos veces que Serrano ha sido jefe político, ha atendido sus quejas, les han dado garantías, se ha apegado a la ley, velando por el bien público. Mencionan las mejoras materiales.                                       | Inocencio Dorantes, Benito Mérida, Bernardo González, Felipe Martínez, Jacinto Flores, José Jaimes, Magdaleno Bernal, Teodoro Morales, Florencio Bernal |
| 15/01/1912 | Malinalco     | Le mandan una carta al gobernador para pedirle se mantenga al Serrano como jefe político por su honradez y las dotes que lo caracterizan.   | Vecinos de Malinalco: Juan Beltrán, Enrique Segura, Romero, Carlos Gordillo, Luis Escobar, (¿) Segura, Juan Mejía, Román Lara                           |
| 17/01/1912 | Malinalco     | Piden que "se nos dejen a Serrano en nuestro distrito con el cargo que desempeña [...] por ser una persona reconocida por el vecindario de hombre activo en la administración de justicia [...] y se ha captado la simpatía de los pueblos" | Bartolomé Martínez, Ernesto Poblete, Alfonso M. Acevedo, Felipe J. Oconde (?), Celestino Orta, José Pliego L., Jesús Poblete                            |
| 17/01/1912 | Tenancingo    | Dicen que saben de la renuncia del jefe político, le suplican que por ellos debe de continuar Serrano.  | Vecinos de San José Chalmita: Pedro Millán, Victoriano Tapia, Heraclio Millán, Felipe López, Inocencio J. Tapia   |

FUENTE: elaboración propia, a partir de AHEM, Fondo de Gobernación, Municipios, vol. 16, exp. 28.

expresaban que Serrano podía garantizar el orden y el bien público. No se sabe la magnitud del efecto de estos escritos, pero Serrano se mantuvo en la jefatura política en un tiempo distinguido por la guerra contra el zapatismo.

En medio del hostigamiento del ejército federal, los zapatistas sentaron sus campamentos en las Trincheras del Madroño, una región montañosa del Estado de México y de Morelos. En este espacio se ubicó el Campamento Revolucionario del Estado de México, encabezado por Genovevo de la O, quien mantuvo cierta autonomía junto con el otro dirigente de la zona, Francisco Pacheco.<sup>53</sup> Estos generales “ampliaron sus radios de acción, comenzaron a operar y organizar la revuelta en los límites de los distritos de Tenancingo, Tenango y Sultepec”.<sup>54</sup> La zona zapatista alcanzó hasta la zona de la hacienda La Gavia.

En abril de 1912, el coronel zapatista Ignacio de la Fuente encabezó un pronunciamiento en contra de Madero en San Sebastián. En ese mismo mes, en Malinalco, el coronel zapatista, jefe de plaza, Silvano de la Fuente, también se rebeló contra el presidente.<sup>55</sup> Mientras la inconformidad contra Madero se hacía pública, en los municipios se mantenía la actividad armada. Queda el registro del presidente municipal de Ocuilán, quien informó al gobierno sobre las diferentes manifestaciones pro zapatistas en San Juan Atzingo, Santa María y Santa Lucía, donde se les daba comida y dinero. Ese lugar se denominó como un “reducto de los zapatistas en la región”.<sup>56</sup>

En julio continuaron los reportes de los combates en Zumpahuacán, donde se había derrotado a los alzados en “La Colonia”.<sup>57</sup> Al mes siguiente, las acciones armadas zapatistas se recrudecieron en Malin-

53 Rueda, “La zona armada”, p. 41. Beltrán Bernal, *Problemas de tenencia*, p. 111.

54 De la O Ortega, “Capacidad comunicativa y liderazgo”, p. 234. Blancarte, *Diccionario*, p. 18. Guzmán Urbiola, “La guerra zapatista”, p. 510.

55 Blancarte, *Diccionario*, p. 18.

56 Beltrán Bernal, *Problemas de tenencia*, p. 111.

57 *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, “Derrota de alzados”, 30 de julio de 1912, p. 322.

alco con una partida de quinientos zapatistas que estaban al mando de Castillo, Ruiz, Pacheco y Miranda. La guarnición de cuarenta hombres no lograba contener a estos grupos. Se enviaron tropas de auxilio desde Tenancingo, pero dos veces fueron rechazadas y obligadas a replegarse hacia el punto de su partida. El gobernador Medina Garduño envió al teniente coronel Álvarez con doscientos hombres bajo su mando para combatir al enemigo. No obstante estas medidas, no se contuvo el asedio de “las hordas del Atila suriano” ni tampoco se logró evitar que Malinalco fuera “tomado”, tal como lo describió la prensa.

En agosto de 1912, Medina Garduño habló del estado de alarma e intranquilidad en la zona y pidió refuerzos.<sup>58</sup> Tenancingo, Ocuilan, Malinalco y Zumpahuacán habían sido invadidos; así como los municipios de los alrededores.<sup>59</sup> Pese a que el gobernador trató de redoblar los ataques contra los grupos rebeldes e intentó movilizar más tropas para resguardar el distrito de Tenancingo, la insurgencia aumentó, el zapatismo creció, entre otros factores por el recrudecimiento de la violencia y los abusos del ejército. En ese sentido, así como sucedió en Morelos, muchos pobladores se unieron a los zapatistas porque huían de la leva que se incrementó en el periodo maderista. Curiosamente, cuando la represión fue más fuerte, la influencia y el poderío de los rebeldes se magnificó. Por el contrario, cuando los ataques bajaron en intensidad la fuerza zapatista disminuyó.<sup>60</sup>

Al final, Serrano se mantuvo como jefe político después del cuartelazo a Madero y hasta el término del gobierno de Manuel Medina Garduño en marzo de 1913. Si bien, esta es una primera aproximación al tema, conviene poner atención al papel desempeñado por el jefe polí-

---

58 *El Imparcial*, “El asunto del día”, 16 de agosto de 1912, p. 5. *El Imparcial*, “El general Trujillo en Tenancingo”, 15 de agosto de 1912, p. 5.

59 *Gil Blas*, “La metralla ha diezmado ayer gruesas partidas de zapatistas”, 16 de agosto de 1912, pp. 1, 4. *El Imparcial*, “Relato de un viajero”, 16 de agosto de 1912, p. 1. *El Imparcial*, “No sufrieron nada”, 16 de agosto de 1912, p. 1.

60 De la O Ortega, “Capacidad comunicativa y liderazgo”, p. 235; Ávila Espinosa, “La revolución zapatista”, pp. 227-228.

tico y su relación con los grupos locales –la autoridad municipal– y los grupos revolucionarios.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo es un acercamiento a los acontecimientos suscitados en los municipios de Tenancingo, Ocuilan, Malinalco y Zumpahuacán al inicio de la revolución. Centramos la atención en los cambios de las autoridades que se dieron a partir del levantamiento armado. Por un lado, se observó qué sucedió con el jefe político en la zona de estudio en el momento de la renuncia de Fernando González, a la par de que Porfirio Díaz dejara la presidencia. Si se considera al jefe político articulador de las relaciones del nivel estatal y municipal que concentraba poder, es interesante observar que esta figura que dominó en los municipios de estudios cambió en varias ocasiones. En el cuadro 2 se puede resumir esto.

CUADRO 2. Relevos en la jefatura política de Tenancingo, 1909-1912

| TITULAR          | PERIODO   |
|------------------|---|
| José T. Pazos    | 1909 a junio de 1911  |
| Hesiquio Serrano | julio-agosto de 1911  |
| Gustavo Fuentes  | septiembre-octubre de 1911  |
| Hesiquio Serrano | noviembre de 1911-marzo de 1913 (rumores de destitución en enero de 1912) |

FUENTE: elaboración propia, a partir de López, *Apuntes sobre la revolución*, pp. 65-66; Romero Ibarra, "El zapatismo mexicano", p. 530; AHEM, Fondo Gobernación, Sección Seguridad Pública, vol. 113, exp. 39; vol. 115, exp. 44; vol. 118, exp. 2; vol. 119, exp. 17; exp. 38; vol. 120, exp. 43; vol. 121, exp. 16; vol. 16. exp. 28.

Por otro lado, se observó que, siguiendo las directrices del Plan de San Luis, se tiene registro de que en los meses de abril y mayo de 1911 se cambió a las autoridades de Ocuilan y Tenancingo. Teniendo esto como primeros indicios, es posible pensar que esta actividad fue más frecuente

en los años de mayor influencia del zapatismo en la región. Es necesario agregar que este no ha sido un tema de atención de la historiografía que ha visto el tema desde una vertiente agraria o como resultado de la difusión política las bandas morelenses.

Posiblemente sea oportuno pensar en agregar más variables del orden político relacionadas con el ejercicio del poder local. Hay que poner más énfasis en el cambio de las autoridades locales al inicio del levantamiento armado. Este proceso da cuenta de la transformación de los equilibrios regionales y locales que pueden darnos más pautas del efecto de la revolución. En ese sentido, es necesario escarbar –en la medida de lo posible– en cómo se relacionaba el jefe político con los grupos de poder en estos municipios.

Hace falta analizar más los periodos del interinato de León de la Barra y el ascenso maderista. No abundan trabajos al respecto, ya que el interés se ha concentrado en el zapatismo de años posteriores. Aún queda pendiente colocar la lupa en la conformación y la acción de los clubes políticos y el efecto del Partido Antirreeleccionista.

Para el caso de estudio se cuenta con el conocimiento de algunos personajes que estuvieron activos y en apoyo a la candidatura de Francisco I. Madero. Sin afán de sobredimensionar el papel de estos agentes de información y de organización política, conviene pensar en la construcción de las redes políticas de ese tiempo. Esto se puede seguir desde distintas aristas. Una de ellas es a partir de la actividad productiva. Llama la atención el comercio del carbón, cuya actividad reunió a los Miranda con Genovevo de la O. Trazar estas rutas de comercio nos puede ayudar a reflexionar en cómo se fueron dando las redes de difusión de la información. El medio geográfico montañoso y las actividades productivas derivadas de ello podrían tener aún mayor peso. De igual forma, no se deja de lado que era una zona de peregrinaciones.

Más allá de pensar en si la revolución venía de fuera o se gestó adentro, creo necesario considerar el proceso revolucionario en movimiento. Ese espacio transfronterizo –que aún falta analizar detenidamente– con-

juntó impulsos de diversa índole. La revolución se nutrió de agentes externos de difusión, de la movilidad de los personajes locales conectados por las rutas de comercio e intercambios con los pobladores de los estados colindantes, de vecinos menos movibles que aprovecharon la coyuntura para mostrar sus inconformidades y de población que tomó partido dependiendo de la situación, con la finalidad de resguardar su propia vida y la de su familia.

Del zapatismo queda mucho por analizar. En el texto se narran los primeros levantamientos en un espacio de frontera, con mención de algunos dirigentes, pero todavía falta por examinar las alianzas y los conflictos internos. El caso representativo fue la rivalidad entre Genovevo de la O y Francisco V. Pacheco. Posiblemente, en los municipios también se dieron este tipo de encuentros y desencuentros. Un elemento que convendría examinar es la ruptura con el maderismo, un punto que al parecer siguió las pautas de lo ocurrido en Morelos. Quizá sería oportuno nutrir el análisis con los casos del zapatismo del centro de México para comparar y ver las similitudes.

De lo revisado se observa que, en estos años, el funcionamiento del ejercicio del poder local se trastocó. Los jefes rebeldes incidieron en la designación de las autoridades, aunque es perceptible que en algunos municipios como Tenancingo se conformaron agrupaciones opositoras a los rebeldes, mientras que otros como Ocuilan fueron la base del zapatismo de la región. Ahora bien, coloco el énfasis en que importa ver quiénes eran los presidentes municipales y quiénes tomaban las decisiones de gobierno en un momento de crisis e inestabilidad política. Esto nos ayuda constatar la pluralidad de personajes involucrados en este proceso.



# LA DIVISIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL EN EL ESTADO DE VERACRUZ ENTRE LOS SIGLOS XIX Y XXI. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA SU ANÁLISIS HISTÓRICO-SOCIAL Y UN ESTUDIO DE CASO: DESAPARICIÓN (1880-1898) Y CREACIÓN (1877-1884) DE LOS MUNICIPIOS DURANTE EL PORFIRIATO

LUIS ALBERTO MONTERO GARCÍA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL ¿UTOPÍA?

LAS INVESTIGACIONES HISTÓRICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN de municipios constituyen un gran pendiente dentro de la historiografía veracruzana. De igual manera, los estudiosos de las ciencias sociales y los economistas poco se han ocupado de esta importante línea de investigación. De ahí nuestro interés, en este texto, por acercarnos al tema desde la historia social, con la finalidad, por un lado, de proponer un análisis metodológico de la división territorial de los ayuntamientos en el estado de Veracruz entre tres siglos de manera sucinta; por el otro, de enfocarnos en realizar un balance de estos durante el Porfiriato a partir de dos ejes analíticos: municipalidades creadas y desaparecidas.

El estado de Veracruz cuenta actualmente en su amplio territorio con 212 municipios, distribuidos en sus diferentes regiones naturales, históricas y culturales. Han transcurrido dos décadas desde que un par de municipalidades se integraron a la división política territorial veracruzana en 2003: San Rafael y Sochiapan, no sin antes haberse registrado movilizaciones y conflictos sociales. Además, desde el inicio del

---

1 Centro INAH Veracruz.

siglo XXI existen más de quince demandas de autonomía municipal de parte de habitantes, principalmente provenientes de congregaciones (y sus respectivas rancherías), que se quejan de la marginación y el rezago de obras de infraestructura y de servicios públicos en que los mantienen las autoridades de la cabecera municipal.<sup>2</sup> Un caso muy reciente de la lucha por aspirar a constituirse en municipio lo ejemplifica la congregación de Palma Sola, perteneciente a la municipalidad de Alto Lucero, que, por paradójico que pareciera, también logró separarse de Actopan en 1930.<sup>3</sup> La cuestión no es sencilla, porque la legislación vigente –Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de 2001, reformada en 2016 y 2020–, en su artículo 6o., estipula como requisito para crear un nuevo municipio que este deberá contar con una población mayor de veinte mil habitantes. Lograrlo no será espontáneo social y jurídicamente; por lo tanto, resulta utópico que se erijan nuevas municipalidades en la década que transcurre.

Ahora bien, vale preguntarse: ¿por qué se continúan creando municipios?, cuestionamiento que no solo es válido para el estado de Veracruz, sino aplicable también a otras entidades federativas de México e incluso de otros países latinoamericanos.<sup>4</sup> Entonces, ¿por qué son necesarias las municipalidades? ¿Por qué existen localidades que no han logrado su autonomía de la cabecera municipal? Estas preguntas pueden

---

2 De acuerdo con Miriam Moreno Chávez, la autonomía municipal en un sistema confederal o federal “se entiende como la capacidad de autogobierno de acuerdo con leyes y organismos establecidos por las constituciones locales; implica, además, la redistribución de competencias constitucionales en forma tal que los municipios conserven una serie de facultades en las que cesa la relación de subordinación respecto a los demás organismos políticos”, Miriam Moreno Chávez, *El poder municipal. La trayectoria del federalismo mexicano desde la experiencia de los municipios zacatcanos, 1825-1875*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas/El Colegio Mexiquense A. C., 2022, p. 21.

3 Irineo Pérez Melo, “Habitantes buscarán que Palma Sola se convierta en el municipio 213 del estado”, *La Jornada Veracruz*, sección Política, 30 de julio de 2022, p. 9.

4 Véase Edgar Noé Blanca Martínez (ed.), *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*, Pachuca: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2011, donde se abordan los municipios desde la perspectiva de la sociología, la antropología y la geografía, en países como Argentina, Bolivia y México.

aplicarse al estudio histórico y contemporáneo de los municipios veracruzanos en general.<sup>5</sup> Por ejemplo, algunas investigaciones valiosas han demostrado que la autonomía municipal, analizada críticamente por los científicos sociales, no siempre ha significado mejores condiciones de vida, obras sociales e infraestructura para los habitantes del nuevo municipio, porque el ayuntamiento constituido dependía de un presupuesto no siempre satisfactorio para esas justas demandas, teniendo en cuenta que 50% del ingreso se destinaba al pago de salarios y la adquisición de materiales y equipos.<sup>6</sup>

Desde luego, lo que presentamos a continuación constituye una propuesta argumentada que seguramente no estará exenta del debate his-

---

5 Nuestro real interés consiste en analizar con profundidad, en un futuro libro, aquellos municipios que surgieron como haciendas azucareras modernas y que lograron independizarse de sus cabeceras municipales o convertirse en cabeceras municipales, gracias a la existencia de un ingenio azucarero que se convirtió en el motor económico de su territorio y donde se cultivaba ampliamente la caña de azúcar. Así, detectamos haciendas azucareras porfirianas de capital extranjero y nacional que aumentaron su producción azucarera durante la Revolución mexicana y se consolidaron en la década de los años veinte del Veracruz posrevolucionario: La Oaxaqueña (Santa Lucrecia, 1912), El Potrero (Atoyac, 1915), Cuatotolapan (Hueyapan de Ocampo, 1923), El Modelo (Cardel, 1926), Zapoapita (Fortín, 1930) y Tula (Ángel R. Cabada, 1931). Una excepción la constituye la hacienda San Francisco Naranjal, cuya hegemonía y traslado de poderes municipales a su territorio dentro del municipio de Saltabarranca se produjo a principios del siglo xx (1902). En la segunda mitad de esta última centuria existieron otros casos de autonomía municipal que también tuvieron su origen en una hacienda azucarera: Tezonapa (Motzorongo, 1960), El Higo (1988) y Carlo A. Carrillo (San Cristóbal, 1996) o en una estación ferroviaria e ingenio azucarero: Tres Valles (1988). No obstante, a pesar de que en México existen varios estados y municipios en cuyo territorio se cultiva y se procesa la caña de azúcar, la historiografía no es muy copiosa en ese aspecto. Uno de los pocos casos encontrados se refiere a la sindicatura Eldorado, nombre también del ingenio azucarero, que tiene la categoría política de ciudad y que continúa su lucha por independizarse del municipio de Culiacán, en el estado de Sinaloa, desde 1932. Novalato, también en esa entidad, lo consiguió en 1982, donde estaba asentado el ingenio La Primavera, cerrado desde 2013. Ambos surgieron en el Porfiriato.

6 Efraín Quiñones León, “Nuevos municipios y viejas prácticas. Una aproximación a la creación de nuevas municipalidades en Veracruz”, 55 Congreso Internacional de Americanistas Conflicto, paz, y construcción de identidades en las Américas, San Salvador, El Salvador, del 12 al 17 de julio de 2015; Efraín Quiñones León y María Magdalena Sam Bautista, “Tres historias veracruzanas por la autonomía: una lectura desde el drama social”, *Contraste Regional*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional/Universidad Autónoma de Tlaxcala, vol. 9, núm., 17, enero-junio de 2021, pp. 31-64.

torigráfico, pero creemos será útil para futuras investigaciones que tengan como finalidad el estudio del municipio veracruzano. Este amplio arco temporal no se estudia a profundidad, ni pretende ser exhaustivo, porque, precisamente, una de las aportaciones de este artículo consiste, por un lado, en brindar un panorama general de los municipios veracruzanos, a partir de seis líneas de análisis: municipalidades creadas, desaparecidas, restituidas y fallidas, además del traslado de cabeceras municipales a otras localidades y congregaciones emancipadas dentro del mismo municipio. Y, por el otro lado, enfatizamos aquí en la línea de municipalidades desaparecidas y creadas durante el Porfiriato. En el primer caso constatamos que fueron 16, entre 1880 y 1898, principalmente integradas por población indígena y ubicadas en el centro del estado de Veracruz; y, en el segundo, cinco que fueron erigidas a inicios de ese periodo (1877-1884), cuyas actividades económicas preponderantes fueron diversas, desde campamentos madereros, estaciones de ferrocarril, haciendas ganaderas, hasta el fomento de migraciones internas, en el norte y en el sur de su territorio.

Esta investigación no constituye una mera exposición de datos cuantificables de número de municipios o de población, sino que brinda información cualitativa que nos ofrece pistas para futuras exploraciones en el estudio de los municipios. De esta manera, el texto está dividido en cuatro apartados; en el primero ofrecemos una visión de conjunto de los 212 municipios que tiene actualmente la entidad costera; nuestra indagación nos condujo a considerar un universo de 94 de ellos (43%), en un arco temporal vasto que comprende tres siglos, pero acotado al periodo 1824-2003. En el segundo, brindamos un panorama sucinto de la evolución numérica de los municipios en el estado de Veracruz durante el Porfiriato, a partir de estadísticas oficiales, que nos demuestran la desaparición de 16 de ellos. En el tercero, nos enfocamos a reseñar la fundación de cinco municipios: Castillo de Teayo, Suchilapan, Coatzacoalcos, Martínez de la Torre y Paso del Macho. El examen de ellos se hará por separado, para exponer los casos particulares de cada uno; además,

describiremos brevemente las actividades económicas de sus habitantes y el comportamiento numérico de su población. Por último, en las conclusiones registramos algunas reflexiones e hipótesis de trabajo y recapitulamos nuestra propuesta de análisis sobre el estudio de los municipios en el estado de Veracruz.

## LÍNEAS DE ANÁLISIS Y FASES DE ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS VERACRUZANOS, 1824-2003

Este texto forma parte de una investigación más amplia que está estructurada en seis preguntas centrales: ¿cómo surgieron los municipios en el estado de Veracruz? ¿Cuántos desaparecieron y cuáles fueron las razones? ¿Por qué ciertas municipalidades desaparecidas en diversos periodos consiguieron ser restituidas? ¿Qué papel económico y político jugaron algunas congregaciones, sedes de centros comerciales, fabriles o ferroviarios, que lograron el traslado de los poderes municipales a su territorio, convirtiéndose en cabeceras municipales? ¿Por qué hubo congregaciones que fueron elevadas a la categoría de pueblo dentro de un mismo municipio, creándose dos municipios en el mismo territorio? ¿Por qué hubo municipios fallidos que fueron creados legalmente, convirtiéndose en municipalidades, pero no entraron en funciones administrativas?

Desde luego las seis preguntas centrales derivaron en las seis líneas de análisis mencionadas arriba, por lo que constituyen el faro de guía de nuestra investigación. Así, durante la búsqueda de información sobre los municipios constituidos hasta la fecha, ubicamos nueve fases para su análisis, en un amplio marco temporal que abarca de 1824 a 2003: en los desaparecidos, tres; en los restituidos, siete; y en los fallidos, cuatro. Además, en el traslado de cabeceras municipales a otras localidades, dos; y en congregaciones emancipadas dentro del mismo municipio, una (véase la tabla 1). Sin duda, algunos municipios entrecruzaron varias de las preguntas de investigación y en ocasiones coincidieron en

una, en dos o hasta en tres; por ejemplo, entre otros, La Hoya fue erigido en congregación en 1825, extinguido en 1885 y restituido al año siguiente y nuevamente desaparecido en 1893. Saltabarranca fue creado en 1820, al separarse de Tlacotalpan, anexado nuevamente a Tlacotalpan, aunque desconocemos la fecha, restituido en 1861, su cabecera municipal fue trasladada a El Naranjal en 1902 y restituido en 1923. Tatahuicapa fue erigido en 1832, pero desaparecido y anexado a Sochiapan en 1880. Texcatepec fue desaparecido en 1891 tras una rebelión, pero restituido en 1918. Coatzacoalcos se erigió en 1881, desprendiéndose de Minatitlán, pero en 1988 Agua Dulce hizo lo propio del primero. Por ese motivo, nuestro universo de 94 se redujo a 87 municipios estudiados (41%).

A su vez, cada de una de las nueve fases estudiadas arrojaron datos sobre la cantidad de entidades municipales comprendidas en cada una de ellas. No es nuestro objetivo aquí mencionar todas, debido a lo extenso que resultaría, por lo que en este texto nos concentraremos en el Porfiriato, es decir, en la fase tres, pero aun así resulta imposible abordar las seis líneas de análisis porque, congruentemente, todas confluyeron en ese periodo histórico para sumar en total 31 municipios. En ese sentido, cinco municipios fueron constituidos –Castillo de Teayo, Suchilapan, Coatzacoalcos, Martínez de la Torre y Paso del Macho–, 16 desaparecidos<sup>7</sup> –Tatahuicapa, La Hoya, San Diego, Barrio Nuevo, Atlanca, Paxtepec, Chapultepec, Tetitlán, Chiltoyac, Chicualoque, Elotepec, Aguazuelos, Coapan, Atexquilapan, Minzapan, Tatetla–, uno restituido (Tecolutla), uno fallido (Porfirio Díaz), seis congregaciones se convirtieron en cabeceras municipales de sus municipios –Cececapa/Santa Cruz de Juárez (Benito Juárez), Santa Rosa (Necoxtla), Río Blanco (Tenango), Colonia Manuel González (Zentla), Progreso de Zaragoza (Coahuilán) y Santa Lucrecia (Suchilapan)– y, además, dos congregaciones lograron eman-

---

7 Aquí desaparecieron también Sochiapan (1887), Chumatlán (1890), Texcatepec (1891), Chiconquiaco (1899) y San Juan Miahutlán (1899), todos con mayoría de población indígena, pero fueron restituidos posteriormente, por ello no fueron incluidos aquí para su análisis.

Tabla 1. Ejes de análisis de los municipios veracruzanos, 1824-2003

| FASE | MUNICIPIOS<br>CONSTITUIDOS |    | MUNICIPIOS<br>DESAPARECIDOS |     | MUNICIPIOS<br>RESTITUIDOS |     | CABECERAS MUNICIPALES<br>Y CREACIÓN DE MUNICIPIOS |   | MUNICIPIOS<br>FALLIDOS |    | CABECERAS<br>MUNICIPALES |    | Total |
|------|----------------------------|----|-----------------------------|-----|---------------------------|-----|---|---|------------------------|----|--------------------------|----|-------|
|      |                            |    |                             |     |                           |     |   |   |                        |    |                          |    |       |
| 1    | 1824-1832                  | 4  | 1825-1845                   | 1   |                           |     |   |   | 1825                   | 1  |                          |    | 6     |
| 2    | 1857-1875                  | 12 |                             |     | 1859-1861                 | 4   |   |   |                        |    |                          |    | 18    |
|      |                            |    |                             |     | 1868-1873                 | 2   |   |   |                        |    |                          |    |       |
| 3    | 1877-1884                  | 5  | 1880-1898                   | 16  | 1879                      | 1   | 1877-1902   | 2 | 1887                   | 1  | 1884-1910                | 6  | 31    |
| 4    | 1915-1932                  | 8  | 1913                        | 1   | 1911-1922                 | 3   |   |   | 1930                   | 1  |                          |    |       |
|      |                            |    |                             |     | 1922-1927                 | 3   |   |   |                        |    | 1926                     | 1  | 17    |
| 5    | 1936-1938                  | 3  |                             |     | 1934-1937                 | 2   |   |   | 1935-1936              | 2  |                          |    | 7     |
| 6    | 1951-1967                  | 6  |                             |     |                           |     |   |   |                        |    |                          |    | 6     |
| 7    | 1967-1988                  | 4  |                             |     |                           |     |   |   |                        |    |                          |    | 4     |
| 8    | 1988-1997                  | 3  |                             |     |                           |     |   |   |                        |    |                          |    | 3     |
| 9    | 1998-2003                  | 1  |                             |     | 2003                      | 1   |   |   |                        |    |                          |    | 2     |
|      | Total                      | 46 |                             | 18* |                           | 16* |   | 2 |                        | 5* |                          | 7* | 94    |

\*De los 94 que componen el universo de municipios, debemos restar dos constituidos que desaparecieron posteriormente (La Hoya y Tatahuicapa), uno que fue fallido, pero reestablecido (San Rafael) y descartar también tres congregaciones que se convirtieron en cabeceras municipales (Santa Cruz de Juárez, Río Blanco y Santa Lucrecia). La búsqueda del cambio de cabeceras municipales se limitó a la cuarta fase; falta el análisis de las cinco restantes. Destaca el cambio de la cabecera municipal de El Chico a Dos Ríos del municipio de Emiliano Zapata en 1938 (fase 5), por mencionar un caso. Además, Sochiapa (Huatusco) fue desaparecido en 1913, pero el decreto fue invalidado por el gobierno constitucioncita de Cándido Aguilar. De ahí que de la suma en total considerada descontamos siete y nos quedan 87 municipios estudiados, que constituyen 41% de los 212. En el anexo 1 se desglosan los nombres de cada uno de los municipios conforme a los seis ejes de análisis.

ciparse dentro del mismo municipio: Gutiérrez Zamora (Tecolutla) y El Naranjal (Saltabarranca) (véase el cuadro 1). Cabe subrayar que a los cinco municipios constituidos también podemos sumar estos dos últimos, por lo que en total serían siete en el periodo, pero sus particulares en su origen merecen tratarse por separado.

Precisamente, dado el amplio universo de las 31 municipalidades durante el Porfiriato, resulta conveniente realizar el análisis de las líneas por separado o por bloques históricos. Por ejemplo, en relación con los municipios desaparecidos, detectamos dos periodos: el primero entre 1880 y 1892, que comprende nueve, donde también se incluiría un municipio restituido (Tecolutla) y uno fallido (Porfirio Díaz) para un total de once; y el segundo, entre 1894 y 1898, que incluye un total de siete municipalidades, años que corresponden al mandato gubernamental de Teodoro A. Dehesa, quien durante su gobierno no erigió ningún ayuntamiento. En cambio, por un lado, el traslado de cabeceras municipales a otras localidades o congregaciones que se convirtieron en sede del ayuntamiento y, por el otro, congregaciones emancipadas dentro del mismo municipio se pueden estudiar en su conjunto (Gutiérrez Zamora de Tecolutla y El Naranjal de Saltabarranca), abarcando una temporalidad de 1877 a 1910 para un total de ocho. Por lo tanto, siguiendo nuestras propias recomendaciones, acotamos este texto a las cinco municipalidades erigidas entre 1877 y 1884: Castillo de Teayo, Suchilapan, Coatzacoalcos, Martínez de la Torre y Paso del Macho, mientras que los otros bloques se elaborarán en un futuro conforme a la propuesta.

Vale la pena mencionar que tomamos en consideración dos indicadores de gran utilidad para nuestro análisis; por un lado, la principal actividad económica a que se dedican los pobladores de los nuevos municipios, identificando qué origen tenía la propiedad territorial donde estaban asentados y, al mismo tiempo, qué calidad de personas o de grupos residían ahí; por el otro, el número de habitantes que buscaban separarse de la cabecera dependiente, a través de los censos de población recabados por las autoridades municipales y estatales en un esfuerzo

CUADRO 1. Municipios propuestos para su análisis y estudio durante el Porfiriato

| FASE         | AÑOS      | CREADOS  | DESAPARECIDOS   | RESTITUIDOS      | FALLIDOS             | CONGREGACIONES-<br>NES/PUEBLOS   | CONGREGACIONES CON-<br>VERTIDAS EN CABECERAS<br>MUNICIPALES   |
|--------------|-----------|--|---|------------------|----------------------|--|---|
| 3            | 1877-1910 | Castillo de Teayo (1877), Suchilapan (1879), Coatzacoalcos (1881), Martínez de la Torre (1882) y Paso del Macho (1884) | Tatahuicapa (1880), La Hoya (1885 y 1893), San Diego (1884), Barrio Nuevo (1887), Atlanca (1888), Paxtepec (1889), Chapultepec (1889), Tetitlán (1890), Chiltoyac (1892), Chicualoque (1894), Elotepec (1896), Agua-zuelos (1896), Coapan (1896), Atexquilapan (1896), Minzapan (1898) y Tatetla (1898) | Tecolutla (1879) | Porfirio Díaz (1887) | Gutiérrez Zamora, 1877 (Tecolutla) y El Naranjal, 1902 (Saltabarranca) | Cececapa/Santa Cruz/ Benito Juárez (1884), Santa Rosa, Necoxtla (1898), Río Blanco, Te-nango (1899), Colonia Manuel González, Zentla (1894), Progreso de Zaragoza, Coahuilán (1897) y Santa Lucrecia, Suchilapan (1910) |
| <i>Total</i> |           | 5  | 16  | 1                | 1                    | 2  | 6 [31]  |

por cuantificar a la población bajo su mandato. Este indicador resultó fundamental porque en los distintos periodos estudiados la Ley Orgánica Municipal determinaba la cantidad de ciudadanos necesarios para erigir una nueva municipalidad. Antes de 1825 eran mil, después de esa fecha ascendió a dos mil el requisito legal e incluso a cuatro mil durante la república centralista, que fue derogada para continuar con el requisito de 1825 de dos mil.

## EL HURACÁN DE LOS GOBIERNOS PORFIRISTAS CONTRA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: LOS NÚMEROS ROJOS EN EL BALANCE DE LOS MUNICIPIOS<sup>8</sup>

Tras la revuelta porfirista de 1876 que derrocó al gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, las riendas del estado fueron tomadas por Luis Mier y Terán, primero comandante militar y gobernador del estado (1876-1877) y después gobernador constitucional (1877-1880), quien fue relevado por los generales Apolinar Castillo (1880-1883) y Juan de la Luz Enríquez (1884-1892); ninguno de los dos concluyó su mandato constitucional; a este último lo sustituyó Teodoro A. Dehesa (1892-1911).<sup>9</sup> Todos enfrentaron revueltas, asonadas y motines; asimismo firmaron acuerdos sobre la cuestión de límites estatales con las entidades limítrofes de Tamaulipas, San Luis Potosí, Hidalgo, Puebla, Oaxaca y Tabasco, pero también reorganizaron la administración pública estatal con la finalidad de alcanzar “el adelanto y la prosperidad del Estado”. Preci-

---

8 Entendemos por autonomía municipal la autodeterminación de los municipios para gobernarse, administrar los bienes públicos y elegir a los miembros de su ayuntamiento por medio de elecciones. Legalmente, durante el Porfiriato, al integrarse un municipio a otro, el primero se convertía política y territorialmente en una congregación del segundo, desapareciendo el ayuntamiento; en lo sucesivo era gobernado por un agente municipal, bajo el gobierno del municipio al que fue anexado.

9 Durante los gobiernos constitucionales de Mier y Terán, de Castillo y de Enríquez, fueron relevados en cortos periodos de tiempo por gobernadores interinos, encargados por ministerio de ley del poder ejecutivo y gobernadores provisionales. Dehesa fue nombrado gobernador constitucional después de los cortos interinatos de Manuel Leví y Leandro M. Alcolea (marzo-noviembre de 1892).

samente, en los informes entregados por los gobernadores a la Legislatura incluían un apartado denominado “municipalidades”, en el que exponían acerca de la situación política y administrativa de algunas de las corporaciones municipales, consideradas por el gobernador Luis Mier y Terán como las más “inmediatas representantes del pueblo”.<sup>10</sup>

A partir de la Constitución de 1857, la división territorial del estado de Veracruz estuvo conformada por 18 cantones, integrados a su vez por municipalidades, congregaciones, haciendas, rancherías y una cabecera cantonal, donde residía el jefe político. En los cantones el número de municipios no era homogéneo y algunos de ellos rebasaban la veintena, como en los de Xalapa y de Orizaba. Su extensión territorial también era variable, así como el número de habitantes y su “riqueza”.<sup>11</sup> De hecho, esta desigualdad en la recaudación de contribuciones entre los cantones fue mencionada críticamente por el mandatario estatal Luis Mier y Terán (1877-1880), por lo que este consideraba necesario reformar la legislación fiscal, con la finalidad de evitar que los gastos generales de la administración pública gravaran a cantones con mayores ingresos como Veracruz, Orizaba, Córdoba “y algún otro, más que al resto del Estado”, pues había algunos cantones que no alcanzaban a cubrir sus gastos administrativos.<sup>12</sup>

---

10 Luis Mier y Terán, “Memoria del gobernador del estado. 17 de septiembre 1878”, Carmen Blázquez Domínguez, *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores 1826-1986*, t. iv, México: Gobierno del Estado de Veracruz, 1986, pp. 1911 y 1949.

11 Los cantones enlistados de norte a sur eran Ozuluama, Tantoyuca, Chicontepec, Tuxpan, Papantla, Misantla, Jalacingo, Perote, Xalapa, Huatusco, Córdoba, Orizaba, Zongolica, Veracruz, Cosamaloapan, Acayucan, Los Tuxtlas y Minatitlán. Vale la pena mencionar que no existen estudios historiográficos que aborden el cantón como espacio de estudio.

12 En este sentido, era contundente al criticar las razones legales que no se tuvieron en cuenta para erigir un cantón, al no considerar el número de habitantes y las propiedades registradas en las municipalidades; e incluso entre líneas se aventuró a proponer la desaparición de algunos cantones que “... no pueden sostener con sus propios recursos los gastos consiguientes a su importancia de tales, justo es que no pesen sobre los demás, sino que se reduzcan y formen parte de los que pueden sostenerse como Cantones”. Consideraba que esa desigualdad tenía origen en el sistema rentístico, en el que, a pesar de que había cantones con población cuantiosa, en productos fiscales estos eran “excesivamente pobres”; argumentaba que “pudiendo consistir

Por otro lado, al referirse Mier y Terán a las municipalidades apuntaba que algunas de ellas mantenían un crédito pasivo “cuantioso”, situación financiera crítica originada –decía– por

la prodigalidad con que anteriores legislaturas concedieron la erección de municipalidades, a rancherías y congregaciones que nunca han tenido los elementos y condiciones necesarias para hacer frente a la nueva organización que se les concedió, y que tenía que llevarlas a gastos indispensables y exigencias que no les era dado satisfacer.<sup>13</sup>

No obstante, en el informe no señaló cuáles eran esas municipalidades, pero también reconocía que no era posible “reducir a su antiguo ser” a las que se encontraban en el caso referido. Creía que la experiencia adquirida debía aprovecharse para no erigir nuevas localidades,<sup>14</sup> recomendación que tampoco él pudo seguir, porque durante su penúltimo año de mandato firmó los decretos de creación del municipio de Suchilapan y la restitución del de Tecolutla, ambos en 1879. Además, dos años antes también había rubricado el de la fundación de Castillo de Teayo.

El gobierno de Juan de la Luz Enríquez (1884-1892) suprimió la sección de municipalidades, y los ramos administrativos que estaban a su cargo se trasladarían, según el asunto, a las cinco secciones que se integraron a partir de la reforma: Gobernación, Hacienda, Fomento, Catastro y Archivo. A partir de entonces el tema de los municipios en los informes gubernamentales se abordó en el rubro de ayuntamientos. Además, trasladó los poderes constitucionales del estado a la ciudad de Xalapa, convirtiéndose así en la capital del estado desde julio de 1885. Durante su mandato publicó una circular de fecha 9 de marzo de 1886 solicitando

---

esta anomalía, en que en ellos se hacen efectivas más fácilmente las contribuciones indirectas que las directas, aunque son las que pueden proporcionar al Estado mayores recursos.” Para concluir, insistía en que era necesario reformar las leyes hacendarias estatales. Véase Mier y Terán, “Memoria”, p. 1937.

13 Mier y Terán, “Memoria”, p. 1949.

14 Mier y Terán, “Memoria”, p. 1949.

do a las jefaturas políticas, entre otras, noticias de la creación de municipios “con la del fundo legal y egidos (*sic*), y medios por los cuales fueron adquiridos estos”.<sup>15</sup> Esta información resultaría vital en nuestro proceso de investigación, pero desafortunadamente no se localizó.<sup>16</sup>

Por otra parte, el mandatario veracruzano Enríquez insistía en que los fundos legales de los pueblos, principalmente los relacionados con los ejidos, eran “un semillero de discordias” y en casos no previstos quedaban “irresolutos” por la carencia de una legislación “clara, precisa y equitativa”, razones que le bastaron para proponer a la Legislatura la Ley de Subdivisión de la Propiedad Territorial, del 4 de julio de 1889, en cuyo primer artículo se especificaba que no se daría curso a solicitudes de erección de nuevos municipios si los interesados no acreditaban previamente haber adquirido para fundo legal un terreno cuya extensión fuera de 500 a 1 500 metros, medidos desde el centro de la plaza principal.<sup>17</sup> Sin duda, este decreto fue determinante en lo sucesivo, porque ya no se creó ningún otro municipio durante su mandato ni en los sucesivos.<sup>18</sup>

Los resultados de la Ley de Subdivisión de la Propiedad Territorial no se hicieron esperar, porque en su siguiente informe el mandatario

15 Juan de la Luz Enríquez, “Memoria presentada ante la H. Legislatura del Estado de Veracruz-Llave por el gobernador constitucional general... en la sesión del 17 de septiembre de 1886, y que corresponde al periodo de su administración comprendido entre el 1 de enero de 1885 y el 30 de junio de 1886”, Carmen Blázquez Domínguez, *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores 1826-1986*, t. v, México: Gobierno del Estado de Veracruz, 1986, pp. 2266, 2277 y 2305.

16 Juan de la Luz Enríquez, “Memoria que comprende el periodo administrativo del 1 de julio de 1886 y el 30 de junio de 1888 presentada ante la H. Legislatura del Estado de Veracruz-Llave por el gobernador constitucional del mismo C. [...] el 17 de septiembre del último de los años citados. 1889”, Carmen Blázquez Domínguez, *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores*, pp. 2771-2772.

17 Enríquez, “Memoria”, pp. 2767-2768.

18 El último municipio erigido legalmente durante el Porfiriato fue Paso del Macho, en el cantón de Córdoba, el 8 de octubre de 1884, días antes de que Enríquez tomara posesión como gobernador constitucional, pero en su informe se refirió a aquel porque no había acreditado de manera legal la adquisición de su fundo legal. Esta cuestión del fundo legal se convirtió en un dolor de cabeza para los gobiernos revolucionarios y radicales, porque los ocho municipios que se fundaron entre 1915 y 1932 continuaron teniendo los mismos problemas para legalizar su traza urbana. Sin duda, los fundos legales de los municipios fundados en el siglo xx constituyen una línea de investigación por explorar.

tlacotalpeño señalaba que algunos pueblos procuraron ordenar su fundo legal, levantaron planos y legalizaron la posesión de tierras que “hasta hoy se habían visto con el mayor abandono”, mientras que otros que cedieron parte de sus tierras para la creación de nuevas poblaciones y que percibían impuestos de los adjudicatarios estaban midiendo y aclarando la legalidad de la propiedad “para perfeccionar su plano y poder admitir las redenciones que se tienen que hacer”. Y respecto al fundo legal citaba lo escrito en su anterior memoria, pero agregaba: “mejor estudiado el punto”, para enfatizar que

no debe apelarse a las redenciones en ningún caso para evitar a los ayuntamientos las dificultades que se pulsan de encontrar garantías suficientes en las imposiciones de los capitales producto de aquéllas [...] Los fincados, pues, actualmente en los terrenos llamados fundos legales, deben ser considerados propietarios de pleno derecho, y el título que acredite la propiedad, legalizado por el ayuntamiento respectivo y registrado en el registro de la propiedad.<sup>19</sup>

Esta cuestión, como ya mencionamos, no se resolvió del todo, pero ya no se crearon más municipios, aunque creemos que se buscaron alternativas como el traslado de cabeceras municipales a otras congregaciones. Sin embargo, el general Enríquez trascendió a la historia como el gobernador que más municipios desapareció durante su mandato, pues firmó nueve decretos de extinción; en ello es seguido por su sucesor en el poder, Teodoro A. Dehesa, quien signó siete de dichos decretos.

Sin duda, durante el mandato de Teodoro A. Dehesa (1892-1911) nuevamente se transformó la división territorial de las municipalidades a partir de reformas a la misma, porque se suprimieron siete de estas que “carecían de los elementos de vida necesarios”, al cambiar de categoría política de pueblos a congregaciones, por lo que fueron integradas

---

<sup>19</sup> Enríquez, “Memoria”, pp. 3879-3981.

al municipio más cercano y de mayor dinamismo económico –Chicua-loque, Elotepec, Aguazuelos, Coapan, Atexquilapan, Minzapan, Tate-tla–; mientras tanto, dos municipios más se anexaron a igual número de cabeceras municipales que “por la facilidad de las comunicaciones o por sus relaciones comerciales exigían un cambio en su régimen interior” –Chiconquiaco se anexó a Acatlán y San Juan Miahuatlán a San José Miahuatlán–.<sup>20</sup> A continuación, ofrecemos detalles de los vaivenes te-rritoriales de los municipios veracruzanos en un marco temporal más amplio que el mismo Porfiriato por la relevancia de la información.

En efecto, la información recopilada sobre los municipios creados en el estado de Veracruz nos arrojó nueve estadísticas oficiales que com-prenden el periodo de estudio –1878, 1882, 1885, 1888, 1893, 1895, 1900, 1900 bis y 1910–, de las cuales tres tenían el carácter federal: 1893, 1900 y 1910. De esta manera exponemos un panorama general del comporta-miento en cifras que tuvieron los municipios veracruzanos durante más de tres décadas, demostrando que en al año de 1882 se alcanzó el mayor número de ellos con 201, número que fue en ascenso desde 1853, cuando el Departamento de Tuxpan se integró a la división territorial del estado de Veracruz, hasta el gobierno de Apolinar Castillo, segundo goberna-dor constitucional de la época porfirista; sin embargo, a partir del gene-ral Enríquez el número de municipios descendería hasta alcanzar 186 en 1893, durante el primer gobierno de Dehesa, y 181 en 1900, signi-ficando esto un punto de quiebre para la autonomía municipal vera-cruzana, por la desaparición de numerosas municipalidades (véase el cuadro 2).<sup>21</sup>

---

20 Teodoro A. Dehesa, “Memoria presentada a la H. Legislatura del estado libre y soberano de Veracruz-Llave el 16 de septiembre de 1894 por el gobernador constitu-cional C. [...]”, Carmen Blázquez Domínguez, *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores*, p. 4252.

21 Un apretado recuento de los municipios creados, del cambio del nombre oficial de otros y de solicitudes de localidades para erigirse en municipalidades en el siglo xx puede consultarse en Efraín Quiñones León y Yovana Celaya Nández, “El munici-pio en perspectiva: avances y retrocesos en una institución frágil, siglos xix y xx”,

CUADRO 2. Evolución cuantitativa de la división territorial de los municipios veracruzanos, 1878-1910

| AÑOS | GOBERNADORES            | MUNICIPIOS |
|------|-------------------------|------------|
| 1878 | Luis Mier y Terán       | 199        |
| 1882 | Apolinar Castillo       | 201        |
| 1885 | Juan de la Luz Enríquez | 200        |
| 1888 | Juan de la Luz Enríquez | 197        |
| 1893 | Teodoro A. Dehesa       | 188 [191]  |
| 1895 | Teodoro A. Dehesa       | 189        |
| 1900 | Teodoro A. Dehesa       | 181        |
| 1900 | Censo de Población      | 181        |
| 1900 | Censo de Población      | 182        |

En efecto, entre los gobiernos de Juan de la Luz Enríquez y Teodoro A. Dehesa, 16 municipios fueron desaparecidos y dos integrados a otros; es decir, en quince años (1884-1899) 18 ayuntamientos constitucionales fueron suprimidos y no se erigió ninguno. Desde luego las cifras recabadas son oficiales y provienen principalmente de los informes emitidos por los gobernantes veracruzanos y de los censos de población, cuyos números totales, sin embargo, no son del todo fieles y confiables, pues al contrastarlas y verificarlas con nuestra información hay discrepancias. Sin embargo, son las únicas fuentes oficiales obtenidas que nos permiten brindar un panorama del número de municipios que integraban la división territorial del estado de Veracruz en diferentes fechas.

Ahora bien, la estadística de 1878 registraba 199 municipalidades, porque entre 1874 y 1877 se erigieron cinco municipalidades: Chinampa, Tamalín, Zacualpan, Gutiérrez Zamora y Castillo de Teayo; el primero y el último, en el cantón de Tuxpan; el segundo, en Ozuluama; el tercero, en Chicontepec; y el cuarto, en Papantla.<sup>22</sup>

Efraín Quiñones León y Yovana Celaya Nández (coords.), *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos*, México: uv, 2022, pp. 50-55.

<sup>22</sup> Mier y Terán, “Memoria”.

Entre 1879 y 1882 se crearon tres municipios: Suchilapan y Coatzacoalcos, ambos en el cantón de Minatitlán, y Martínez de la Torre, en el cantón de Jalacingo; además, se restituyó al municipio de Tecolutla, que se había integrado a Gutiérrez Zamora, en el cantón de Papantla. En total deberían sumar 203, pero desapareció Tatahuicapa, que se integró a Sochiapan en el cantón de Cosamaloapan, y Jicaltepec no apareció en el listado, para un total de 201 en 1882.<sup>23</sup> Dos años después desapareció el municipio de San Diego, que pertenecía al cantón de Veracruz, y se integró al de Soledad, fecha en que se le otorgó oficialmente la categoría de pueblo a Paso del Macho. En resumidas cuentas, la estadística de 1885 registró 200 municipalidades.<sup>24</sup> Entre 1887 y 1888 desaparecieron los municipios de Sochiapan, Barrio Nuevo y Atlanca, pertenecientes a los cantones de Cosamaloapan, Orizaba y Zongolica, respectivamente. El primero se integró al municipio de Playa Vicente, el segundo a la ciudad de Orizaba y el tercero a Los Reyes; así, la estadística de 1888 descendió a 197 municipios.<sup>25</sup>

Por su parte, la estadística federal de 1893 no incluyó en el listado a Cotaxtla, Saltabarranca y Suchilapan; los dos primeros pertenecían al cantón de Veracruz y el tercero al cantón de Minatitlán. El resultado total fue de 183 municipalidades, cifra que incluyó a un municipio de Oaxaca y a 23 congregaciones que aparecieron con la categoría política de pueblo. Al restarlas quedaban 159 pueblos, lo que sumado a 25 villas

---

23 Noticia de los cantones, municipalidades y congregaciones en que está dividido el Estado de Veracruz, consultado en <https://mapoteca.siap.gob.mx/cgf-ver-m23-v13-1195/>, expediente 13, código clasificador CGF.VER.M23.V13.1195. Enríquez firmó el decreto de restitución de La Joya en 1886, pero fue desaparecido en 1894 por Dehesa. ¿Cuáles fueron las razones que tuvieron ambos mandatarios?

24 Enríquez, "Memoria...", documento número 51, Censo del estado de Veracruz en 1885. Su división en cantones, municipalidades, congregaciones y rancherías y población de cada una de esas facciones, letra H", pp. 2631-2668.

25 Enríquez, "Memoria...", Nomenclator de los municipios y congregaciones que constituyen los 18 cantones del estado de Veracruz-Llave, febrero de 1888", pp. 2780-2845. Esta misma información fue reproducida en Asianin Lamberto, *División municipal de la República Mexicana, segunda edición corregida y aumentada*, Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, pp. 42-47 y 87.

y siete ciudades daba como resultado 191, suma a lo que se agregaría el puerto de Alvarado, censado por separado, y los municipios Amatlán, Cosamaloapan y Amatlán Tuxpan, que también aparecieron como congregaciones, para un total de 194, de los cuales se restaron seis que se censaron como municipalidades, pero que habían desaparecido entre 1889 y 1892 y habían sido convertidas en congregaciones: Paxtepec, Chapultepec, Chumatlán, Tetitlán, Texcatepec y Chiltoyac, para un total de 188.<sup>26</sup> Si a la cifra de 188 le sumamos los tres municipios que no aparecieron (Cotaxtla, Saltabarranca y Suchilapan), nos resultan 191<sup>27</sup>, dato que aparece señalada entre corchetes en el cuadro 3 porque entre una estadística (1888) y otra (1893) desaparecieron seis municipios.

Por otra parte, en la estadística de 1895 se registraron en total 189 municipios, debido a que desaparecieron La Hoya y Chicualoque, pertenecientes a los cantones de Xalapa y Papantla, respectivamente.<sup>28</sup> Antes de que concluyera el siglo XIX, entre 1896 y 1898, desaparecieron seis municipios, y al año siguiente dos más se anexaron a dos cabeceras municipales, para un total de ocho, descendiendo la cifra inicial a 181.<sup>29</sup> Al iniciar el siglo XX, los municipios continuarían siendo 181, cifra que coincide con las dos estadísticas que aparecieron ese año: *Censo*

---

26 Las dos primeras se integraron al municipio de Coacoazintla, mientras que Chiltoyac se integró a Xalapa, ambos en el cantón de Xalapa; por su parte, Chumatlán a Coxquihui, en el cantón de Papantla; Tetitlán a Huatusco, en el cantón del mismo nombre y, por último, se cuenta Texcatepec, cuyas congregaciones se integraron a los municipios de Huayacocotla, Zontecomatlán, Zacualpan y Tlachicilco, ubicados en el cantón de Chicontepec.

27 Antonio Peñafiel, *Estadística general de la República, División territorial de la República mexicana, Estados del Norte y del Golfo*, núm. 8, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1893, Estado de Veracruz, pp. 129-188.

28 Dehesa, "Memoria", pp. 4471-4512.

29 Aguazuelos, Coapan y Atexquilapan se integraron en 1896 al municipio de Naoilco, cantón de Xalapa, mientras que Minzapan fue extinguido en 1898 y anexado a Pajapan, del cantón de Minatitlán; además, Elotepec solicitó desaparecer en 1896 e integrarse a Huatusco, y Tatetla hizo lo propio en 1898, para pertenecer a Tenampa, ambos del cantón de Huatusco; en 1899 se fundieron en uno solo Acatlán y Chiconquiaco (Acatlán-Chiconquiaco) y San Juan y San José Miahuatlán (San José Miahuatlán), ambos del cantón de Xalapa.

de 1900 y *Sinopsis de la División territorial del estado*.<sup>30</sup> Por su parte, el censo de 1910 arrojó 182 municipios, uno más que en 1900, cuando deberían continuar siendo 181, porque no se creó ni desapareció ninguno en esa década. El error proviene de que a la congregación de Nopalapan la censaron con la categoría política de municipalidad, cuando era una congregación que pertenecía al municipio de San Juan Evangelista, cantón de Acayucan.<sup>31</sup> Entre 1884 y 1910 únicamente la congregación de El Naranjal se convirtió en pueblo, y los poderes municipales de Saltabarranca se trasladaron a El Naranjal, para crearse el municipio de El Naranjal-Saltabarranca, pero en el mismo territorio, por lo que la cuenta de municipios continuó igual. En enero de 1923, Saltabarranca recobró su autonomía y en julio de ese mismo año El Naranjal cambió su nombre por Lerdo de Tejada.

En resumen, durante el Porfiriato los municipios sufrieron el quebranto más sistemático y aguerrido de los gobiernos estatales de Enríquez y Dehesa. Y no se trata únicamente de una cuestión numérica, sino de que muchos pueblos y sus ayuntamientos, integrados en su gran mayoría por indígenas, excepción hecha quizás de San Diego, perdieron su territorio, tierras, ejido y fundo legal, cuando fueron anexados a otros. Los argumentos eran jurídicos y económicos; los primeros, porque los pueblos no reunían el número de habitantes requeridos para constituir su ayuntamiento; los segundos, porque las arcas municipales no captaban los recursos fiscales necesarios para su funcionamiento.<sup>32</sup> En la desaparición de los municipios durante los gobiernos de Enríquez

---

30 *Sinopsis de la División territorial del estado, comprendiendo los cantones, municipios, congregaciones, haciendas y en general, todos los poblados existentes en el mismo el 1 de enero de 1900...*, Xalapa: Tipografía del Gobierno del Estado, 1900; Secretaría de Fomento, Colonización e industria, *División territorial de la República Mexicana, Estado de Veracruz, censo verificado el 28 de octubre de 1900*, México: Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1904, Colección digital INEGI.

31 Secretaría de Agricultura y Fomento, Dirección de Estadística, *División territorial de los Estados Unidos Mexicanos correspondiente al censo de 1910, Estado de Veracruz*, México: Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, 1918, Colección digital INEGI.

32 Enríquez, "Memoria", pp. 3879-3981; Dehesa, "Memoria", p. 4252.

y Dehesa no hubo sublevaciones, motines, revueltas ni protestas por parte de la población. Es decir, su respuesta fue nula, porque no encontramos indicios de malestar social en esas municipalidades. A manera de hipótesis creemos que los jefes políticos jugaron un papel determinante en sugerir o exhortar a las autoridades estatales para la desaparición de municipios en sus respectivos cantones, como lo demuestran los casos de Tetitlán y Elotepec, en el cantón de Huatusco.<sup>33</sup>

Mientras tanto, el caso del Estado de México en el Porfiriato resulta muy parecido al de Veracruz, porque ahí se suprimieron once municipios y solo se crearon tres, cuyo número de municipalidades pasó de 124 a 116, gracias a la política estatal que se emitió a través del decreto legislativo de 1896, donde se indicaba hasta qué punto las autoridades estatales consideraban perjudicial la división municipal de finales del siglo XIX y a través del cual se facultaba al ejecutivo para suprimir aquellos municipios que carecieran de los recursos hacendarios necesarios para su sostenimiento o de personal “apto” para desempeñar los cargos municipales. Además, los once suprimidos tenían cabeceras que ya lo habían sido de pueblos de indios; cuatro de ellas contaban con más de 90% de habitantes indígenas.<sup>34</sup> Por su parte, durante la República Restaurada los municipios en Zacatecas –de acuerdo con Miriam Moreno– alcanzaron su mayor autonomía y poder; pero también, por primera vez después de 1846 y bajo el gobierno liberal federalista, se vieron reducidas sus atribuciones. Sin embargo, la desaparición de municipalidades en Zacatecas durante la República Restaurada obedeció a que los funcionarios se negaron a sustituir el juramento religioso con sus efectos y penas por la promesa de decir la verdad y de cumplir las obligaciones contraídas, conforme a la ley del 25 de septiembre de 1873. No obstante, durante el cenit del Porfiriato iniciaron las acciones más importantes

---

33 José Velasco Toro y Soledad García Morales, *Memorias e informes de jefes políticos y autoridades del régimen porfirista 1883-1911*, tomo IV, Xalapa: UV, 1997, pp. 69 y 122.

34 Francisco Lizcano Fernández e Ivonne Maya Espinoza, “Permanencia y cambio en la división municipal del estado de México (1826-1910)”, *Secuencia*, núm. 97, enero-abril de 2017, México: Instituto Mora, pp. 112-113.

que redujeron la autonomía municipal en sus términos políticos, administrativos y financieros, aunque la autora no abunda en dicho periodo, por lo que desconocemos cuántos ayuntamientos fueron desaparecidos.<sup>35</sup> Por el contrario, en Tlaxcala, uno de los estados más pequeños de México, no desaparecieron municipios durante el Porfiriato, sino aumentaron su número de 33 a 36.<sup>36</sup>

## POR LA CONQUISTA DEL TERRITORIO VERACRUZANO 1877-1884: CASTILLO DE TEAYO, UN PROYECTO DE MIGRACIÓN INTERNA FRACASADO

Castillo de Teayo es una zona arqueológica ubicada en la zona norte del estado de Veracruz, cuya presencia humana se remonta a la época prehispánica, identificada por los arqueólogos con el nombre de Tetzapotitlan (tierra de zapotes duros) en los lienzos de Tuxpan. Después de la conquista, la selva invadió el edificio monumental El Castillo hasta que fue descubierto cuatro siglos después.

Hasta mediados del siglo XIX, los pueblos de Tepezintla y Tihuatlán estaban sujetos a Temapache, que era la cabecera de la municipalidad y residencia del ayuntamiento. Entonces “Tiallo” era una ranchería que pertenecía a Tihuatlán; a una milla al norte de esa ranchería estaban situadas las ruinas de “Tiallo”, que se encontraban “muy deterioradas y cubiertas de vegetación. Los árboles que por abandono se han desarrollado en ellos, remueven con sus raíces las enormes y bien labradas piedras de que están fabricados, lo cual acarreará su ruina dentro de pocos años”.<sup>37</sup>

35 Miriam Moreno Chávez, *El poder municipal. La trayectoria del federalismo mexicano desde la experiencia de los municipios zacatecanos, 1825-1875*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas/El Colegio Mexiquense A. C., 2022, pp. 165, 210 y 221.

36 Angélica Cazarín Martínez, “Regiones y autonomía municipal en Tlaxcala”, *Scripta Ethnologica*, vol. XXXI, Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, 2009, p. 66.

37 Eduardo Fagés, *Noticias estadísticas del Departamento de Tuzpan*, Puebla: Imprenta de José María Macías, 1855, colección digital UANL: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080013380/1080013380.html>, p. 90 y anexo 18.

Se desconoce cuándo y por qué la ranhería de “Tiallo” pasó a formar parte del municipio de Tuxpan. En la información contenida en las *Noticias* se menciona que la población del pueblo de Temapache estaba “compuesta en su mayor parte de indígenas”. Aunque no se especifica qué personas habitaban la ranhería de “Tiallo”, se entiende que ya había una población reunida. Por eso creemos que se mencionan dos localidades en el decreto con similar nombre: Castillo de Teayo y Teayo. La primera de reciente creación en 1872 y la segunda cambió de categoría política de ranhería a congregación, aunque posiblemente con mayor presencia indígena. En 1849, Tihuatlán tenía 870 habitantes y sus tres ranherías, 168, distribuidas de la siguiente manera: 42 en Mecatepec, 81 en Miahuapa y 45 en “Tiallo”; en total eran 1 038. En “Tiallo” había ocho matrimonios, 21 hombres y 24 mujeres.<sup>38</sup>

Ciertamente, algunos de los proyectos de colonización comenzaron a aterrizar en el Porfiriato, aunque no siempre de inmigración extranjera, pues el estado experimentó una migración local muy peculiar. En efecto, en Castillo de Teayo identificamos un arquetipo de colonización local, porque habitantes se asentaron en el predio rústico “Tiallo”, que pertenecía a Tuxpan, para fundar una congregación del mismo nombre en 1872. Consideramos que la inmigración, si no fue auspiciada, por lo menos sí fue avalada por el gobierno del estado de Veracruz, a cargo de Francisco Hernández y Hernández, quien dispuso que los vecinos de la congregación quedaban exceptuados del pago de impuestos al estado por cinco años.<sup>39</sup> De esta manera, el gobierno estatal otorgaba facilidades a sus habitantes para colonizar predios rústicos y aprovecharlos económicamente. Una vez cumplido el plazo, los habitantes de Castillo de Teayo solicitaron la creación de su municipalidad. Por el decreto número 53 del 14 de diciembre de 1877, el gobernador Luis Mier y Terán erigió el

---

38 Fagés, *Noticias estadísticas*, pp. 89-90 y anexo, 19.

39 Decreto número 49, 8 de julio de 1872, en Carmen Blázquez y Ricardo Corzo (coords.), *Colección de leyes y decretos de Veracruz, 1824-1919*. Vol. v, 1869-1873, Xalapa: uv, 1997, p. 496.

municipio de Castillo de Teayo, con las congregaciones de Castillo de Teayo y Teayo, incluidas sus rancherías anexas: Zapotitlán, Rancho Nuevo, Mequetla, Palmar y Xúchil. Ambas congregaciones pertenecían al municipio y cabecera cantonal de Tuxpan. Antes de 1877, solo identificamos a las localidades Zapotitlán y Súchil (congregaciones o rancherías indistintamente) como parte del municipio de Tihuatlán, pero en la estadística de 1871 no aparecen las congregaciones Castillo de Teayo y Teayo, incluidas sus rancherías anexas Rancho Nuevo, Mequetla y Palmar. Tampoco las localizamos como pertenecientes a Tuxpan o a algún otro municipio. Llama la atención porque fue un censo levantado con minuciosidad. O, como en estos casos, se comprueba que no se incluyó información valiosa de algunas localidades, ya sea por la distancia de la cabecera municipal o cantonal o por desidia de sus gobernantes. Algún acontecimiento de trascendencia ocurrió en 1872 para que aparecieran ambas congregaciones, Castillo de Teayo y Teayo, y sus rancherías.

No obstante, debido a que la nueva municipalidad no cumplía con el número de habitantes como señalaba la Ley Orgánica del municipio (dos mil), le fue dispensado dicho requisito legal, pero se le recomendaba que estableciera todas las medidas legales que estuviesen a su alcance para proteger la inmigración. Además, no contaba con fundo legal, pero sí con propietarios dispuestos a ceder el terreno necesario para conformarlo, a quienes se les recomendaba que redujeran a “escritura pública la donación referida, y la constancia de ella se conservará en el archivo de la propia municipalidad”<sup>40</sup>

Por otra parte, las elecciones de funcionarios municipales se efectuarían el primer domingo de enero de 1878 y entrarían en funciones el 5 de febrero, aniversario de la Constitución de 1857, celebrándose en ese día la primera sesión que presidirá el jefe político del cantón de Tuxpan, ante quien se haría la protesta de ley. Las elecciones serían organizadas por el ayuntamiento de Tuxpan.

---

40 Decreto número 53, 15 de diciembre de 1877, *Colección de Leyes...*, vol. 6, 1875-1879, p. 377.

Ahora bien, desconocemos si el predio rústico Teayo era un condueñazgo o propiedad privada. ¿Quiénes se avecindaron y por qué razones? ¿Era una colonización dirigida desde Tuxpan? Sus habitantes estaban dedicados a la ganadería y a la agricultura, principalmente a la siembra de cítricos. El censo de 1878 confirma que los habitantes de Castillo de Teayo apenas eran poco más de la mitad de los requeridos para erigir el municipio, para un total de 1 207, cuya población, una vez erigido el municipio, disminuyó levemente en 1885 a 1 199 pobladores, en lugar de aumentar, como se estipulaba en el decreto, para “proteger la inmigración”.

### SUCHILAPAN, ENTRE EXPLORACIONES, MONTERÍAS, PLANTACIONES Y UNA ESTACIÓN FERROVIARIA

Otro de los municipios constituidos, pero ahora en el sur de Veracruz, que también carecía de población, era Suchilapan. Apenas contaba con 440 habitantes en 1885, único censo disponible, porque antes de esa fecha apareció matriculado con su cabecera municipal. De todas formas, entre 1874-1875 y 1885, la población se incrementó en más de 100 habitantes, según el dato del viajero alemán Friedrich Ratzel y el censo de gobierno. Un crecimiento muy lento, ya fuera porque el auge maderero llegaba a su fin y los leñadores y monteros se trasladaron a otras zonas boscosas como Chiapas o Campeche o porque los trabajos del ferrocarril habían concluido.<sup>41</sup> Por eso también fue eximido de dicho requisito por el gobernador Luis Mier y Terán por el decreto número 93 del 2 de diciembre de 1879. Ahora la congregación del Súchil que pertenecía a Minatitlán se erigía en municipalidad bajo la denominación de Suchilapan. No contaba con fundo legal, por lo que se estipulaba que “El fundo

---

41 Héctor Luis Zarauz López, “Integración comercial durante el siglo XIX: el caso de la explotación de caoba en el sur de Veracruz”, *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, número 2, julio-diciembre 2003, Xalapa: Instituto de Investigadores Histórico-Sociales/UV, pp. 135-170.

legal y la jurisdicción del nuevo pueblo, serán fijados por el Ejecutivo en vista de los planos respectivos”.<sup>42</sup>

Definitivamente su aparición en los mapas del río Coatzacoalcos se debió a los trabajos ejecutados por la compañía de ferrocarril que intentó comunicar el Istmo de Tehuantepec a mediados del siglo XIX. De acuerdo con Friedrich Ratzel, Súcil se encontraba a la mitad del Istmo, cerca de la desembocadura de algunos afluentes del Coatzacoalcos y en el límite entre las tierras bajas y la región montañosa, y su ubicación era muy propicia como punto de partida para la conexión interior, vía Oaxaca y Villa Alta.<sup>43</sup> Además, el viajero alemán afirmaba en 1874 que Súcil debía “su existencia a la compañía ferroviaria que, hace 17 años, había emprendido los trabajos preliminares para el ferrocarril transístmico”, ya que ahí desembocaba la carretera que comunicaba, a través de la sierra, a esta con Tehuantepec, y por la cual transitaban diligencias, aparte de que un pequeño vapor proporcionaba el transporte río abajo, hacia Minatitlán y Coatzacoalcos.<sup>44</sup> Y agregaba:

Pero justo cuando habían terminado los primeros trabajos para la instalación del ferrocarril, es decir, la vía, la compañía quebró y Súcil, que apenas contaba con algunas casas, probablemente hubiera concluido su corta, pero esperanzada existencia, si no hubiera sido porque justamente al mismo tiempo el comercio de la madera empezó a tener un gran auge.<sup>45</sup>

---

42 Decreto número 93, 4 de diciembre de 1879, *Colección de Leyes*, vol. VI, 1875-1879, p. 637.

43 Friedrich Ratzel, *Desde México. Apuntes de viaje de los años 1874-1875*, México: Herder, 2009, p. 237.

44 Acerca de su ubicación a orillas del río Coatzacoalcos y de su posición estratégica en el Istmo de Tehuantepec, mencionaba también el viajero alemán que el Súcil estaba “sobre una de las alturas planas, en la que ahora con más frecuencia y en mayor extensión se elevaba la ribera [...] Aquí se abandona la canoa y se continúa por tierra el viaje a través del Istmo, ya que en este punto el río adquiere precipitación más fuerte, se estrecha frecuentemente por los extensos bancos de grava y se dirige serpenteando hacia su fuente, situada en la sierra de Oaxaca, es decir, al oeste del camino más próximo a Tehuantepec”, Ratzel, *Desde México*, p. 237.

45 Ratzel, *Desde México*, p. 237.

Es decir, Súcil tomó un nuevo apogeo y sobrevivió gracias al corte y la concentración de maderas preciosas. Así, el “joven asentamiento” se convirtió entonces en el punto de concentración de grandes cantidades de madera de caoba y de cedro, que bajaban de los afluentes y que de ahí continuaban su camino río abajo, ya amarradas en balsas. En Súcil los monteros se proveían de víveres y los campesinos vendían su maíz, hasta que se convirtió en un pueblo de 300 habitantes, “y ahora sólo espera, como todos mundo (*sic*) en el Istmo, el regreso de la compañía ferroviaria para hacerse rico o, inclusive, famoso”.<sup>46</sup>

Resulta difícil asegurar que alguien en el Súcil se hizo famoso o rico, pero su invaluable posición estratégica en medio del Istmo de Tehuantepec lo posicionó como un “joven asentamiento” que, antes de que se construyera la estación ferroviaria en Santa Lucrecia, logró convertirse en el municipio número doce del cantón de Minatitlán, antes del tendido del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec (1880-1894). El municipio se fundó en terrenos colindantes a la sucesión de Carlos Pacheco y de la viuda de Almonte. Inicialmente eran terrenos baldíos y campamentos madereros que impulsaron el auge maderero entre 1857 y 1886. La estación de Santa Lucrecia posiblemente se construyó entre 1893 y 1894, cuando se concluyó el primer tendido completo, pero con muchos defectos. Estaba ubicada en el kilómetro 127 desde el puerto de Coatzacoalcos y en octubre de 1910 fue designada cabecera municipal, decreto que fue derogado al mes siguiente, año en que se vivía el auge ferroviario y azucarero, porque en su territorio confluían las vías del Ferrocarril de Veracruz al Istmo e Interoceánico y entre los ríos Coatzacoalcos y Jaltepec estaba instalada la Plantación Oaxaqueña de la Tabasco Land & Development Company, fundada en 1905 por capitalistas norteamericanos.

---

46 Ratzel, *Desde México*, p. 237.

## COATZACOALCOS, PUERTO SIN PUERTO A ORILLAS DEL RÍO, FRENTE FERROVIARIO ENTRE DOS OCÉANOS

Evidentemente, la historiografía sobre Coatzacoalcos es bastante pródiga desde múltiples enfoques y, principalmente, desde la mirada de las ciencias sociales, a diferencia de las anteriores municipalidades reseñadas que carecen de estudios historiográficos; sin duda, figura en los primeros lugares entre los municipios mejor estudiados de todos aquellos fundados durante el Porfiriato.<sup>47</sup> Un profundo libro y un meticuloso artículo de reciente aparición demuestran nuestra afirmación.<sup>48</sup>

Lo cierto es que hasta mediados de la centuria decimonónica el actual paisaje ribereño de Coatzacoalcos, conocido como La Barra, estuvo habitado por pocos pobladores; aunque no siempre fue así: recientes excavaciones arqueológicas demuestran que Coatzacoalcos “fue un floreciente y activo puerto costero que funcionó durante varios cientos de años” y lo sitúa “como uno de los sitios con una ocupación prolongada en el sur de Veracruz”.<sup>49</sup> De acuerdo con Alfredo Delgado y Álvaro Alcántara, “lo más probable es que [...] el puerto se haya mudado río arriba, hacia Barragatitlán, alejándose de la costa, o que definitivamente haya sido abandonado y el Coatzacoalcos de las crónicas es quizá un

---

47 Entre los primeros estudios destacan A. Figueroa, *La ciudad de Coatzacoalcos (Puerto México)*, *Ensayo histórico*, México: Impresiones Moderna, 1967; Roberto Williams García, *Coatzacoalcos, casa de culebras des poblada*, Xalapa: Editora de Gobierno del Estado de Veracruz, 2009; Javier Pulido Biosca, *Coatzacoalcos. 100 años*, México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes/Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, 2006; recientemente también Alfredo Delgado Calderón publicó *500 años de la Fundación de la Villa del Espíritu Santo*, Acayucan: H. Ayuntamiento de Coatzacoalcos/Editorial y Publicidad, 2022.

48 Yovana Celaya y Marcela Valdivieso, “Gobernar el sur. Entre la necesidad del estado y los intereses locales: el municipio de Coatzacoalcos, 1881-1910”, Efraín Quiñones León y Yovana Celaya Nández (coords.), *El municipio: problemas históricos y desafíos contemporáneos*, México: uv, 2022; Alfredo Delgado Calderón y Álvaro Alcántara López, *Coatzacoalcos. La construcción histórica de una ciudad*, Acayucan: Imagen 360/Editorial y Publicidad, 2021.

49 Alfredo Delgado Calderón y Álvaro Alcántara López, *Coatzacoalcos. La construcción histórica de una ciudad*, Acayucan: Imagen 360/Editorial y Publicidad, 2021, p. 24.

nuevo pueblo”.<sup>50</sup> Lo cierto es que, por su posición estratégica entre ambos océanos y la navegabilidad de su río hasta Súchil, fue ocupado como puerto, aunque por cortas etapas, durante los siguientes siglos después de la Conquista. Incluso, en 1825 se habilitó para el comercio internacional, pero, debido a que no reunía las condiciones de infraestructura necesarias, se consideró a La Fábrica (actual Minatitlán) para la instalación de un puerto en las riberas del río Coatzacoalcos, donde, hacia 1831, existía una aduana bajo el escrutinio de un administrador pagado por el gobierno del estado de Veracruz.<sup>51</sup>

Consideramos que la población del puerto de Coatzacoalcos poco a poco se fue asentando en la ribera de la Barra, aparte de los pescadores, ya fuera por los proyectos colonizadores de colonos extranjeros y mexicanos, aunque francamente fracasaron en la costa, que por los planes de comunicación interoceánica a través del ferrocarril, cuyas exploraciones, reconocimientos y estudios atrajeron contingentes de contratistas, militares, trabajadores, o por el auge maderero que atrajo a inversionistas, a comerciantes y a viajeros.<sup>52</sup> Indudablemente, los levantamientos topográficos y recorridos por las dunas de la costa, los pantanos, los cauces de arroyos, el mismo río Coatzacoalcos, la inexpugnable selva, las estribaciones montañosas y las llanuras para buscar el trazo ideal del

---

50 Delgado y Alcántara, *Coatzacoalcos*, p. 44.

51 El sueldo del administrador era de 400 pesos. Sebastián Camacho, “Exposición formada por la Administración General de Rentas del Estado de Veracruz, en cumplimiento del acuerdo del Honorable Congreso de 11 de enero de 1831, 25 de febrero de 1831”, Carmen Blázquez (comp.), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, t. 1., Gobierno del Estado de Veracruz, pp. 43 y 55.

52 Sobre la refundación en 1827 de la Villa del Espíritu Santo, el informe de José María Iglesias, jefe del departamento de Acayucan, afirmaba que “establecida por lo españoles [1522] fue en una época de más de 137 años la capital de la provincia [de Coatzacoalcos]. La localidad y regularidad del terreno que ocupó esta antigua villa dio ocasión para que el honorable congreso segundo del estado dictase un decreto el año de 1827 para repoblarla con los indígenas de Ishuatlán y Moloacán [...] Una mano negra que formó empeño en destruir la nueva población, por la sombra que hacía a la vecina colonia, frustró, seduciendo a los indígenas, los laudables afanes del gobierno, y dio por tierra con la joven congregación, que distante de la barra de Coatzacoalcos 5 leguas, y rodeada de elementos para la industria, hace ventajosa su posición”, Camacho, “Exposición”, pp. 63-64.

ferrocarril para conectar los dos océanos en el Istmo de Tehuantepec fueron detonantes para propiciar el poblamiento de la desembocadura del Coatzacoalcos. Varias compañías ferroviarias de capital extranjero intentaron infructuosamente construir un ferrocarril entre 1858 y 1879, último año en que Eduardo Learned, a través de la Compañía del Ferrocarril Interoceánico del Istmo, se encargó de iniciar la construcción de la tan acariciada línea férrea interoceánica, conforme al contrato de concesión otorgado el 2 de junio de 1879. El contratista Learned tendió únicamente 35 kilómetros de vía de los 63 anuales estipulados. Lo significativo de este acontecimiento es que la construcción del tendido se planeó en dos frentes: el norte, iniciando en la barra del río Coatzacoalcos, y el sur, en la bahía de Salina Cruz, la misma dinámica de trabajo que se había seguido en el Ferrocarril Mexicano décadas atrás. Es decir, los primeros kilómetros se tendieron en la sección norte, en Coatzacoalcos, entre el segundo semestre de 1879 y finales de 1881, años en que se incrementó el movimiento de trabajadores, contratistas, comerciantes y materiales de construcción del ferrocarril que eran depositados en la margen izquierda del río Coatzacoalcos.<sup>53</sup>

De esta manera la población flotante creció y los servicios públicos para satisfacer sus necesidades incrementaron la demanda. Learned solo construyó 25 kilómetros y entregó otros 10 en construcción, pero creemos que la actividad constructiva, comercial y de servicios ya no se detuvo hasta que se concluyó la línea en 1894. Además, el convenio incluía la rehabilitación de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, proyectos que no se ejecutaron inmediatamente, pero que sí demandaron personal, trabajadores y funcionarios públicos que se vieron involucrados

---

53 La margen izquierda del Coatzacoalcos se convirtió en un gran depósito de materiales del ferrocarril. Ahí, en un puerto sin puerto. El 2 de marzo de 1883 se liquidó a la compañía de Learned y el material que fue entregado al gobierno federal consistió en un armón, nueve furgones, 24 carros de ferrocarril chicos, 14 carros grandes, 35 carros de plataforma, tres locomotoras, una plataforma con grúa, un barco de vapor, una draga, rieles, placas, tornillos, durmientes e instalaciones de bodegas, talleres, muelles, entro otras.

en tan magna obra constructiva. Entonces, un proyecto ferroviario de alcance nacional que se pretendía fuera “eje del comercio del mundo”, estimulado por el gobierno porfirista, se impuso en territorio veracruzano. Por ello, las autoridades estatales necesitaban “gobernar el sur” y crearon el municipio de Coatzacoalcos en diciembre de 1881, seis meses después de la fecha impostergable concedida a Learned para la entrega de los primeros 63 kilómetros. Desde luego, a pesar del trasiego y la existencia de población trabajadora ambulatoria, la congregación de Coatzacoalcos no reunía los habitantes requeridos para erigir el municipio, por lo que las autoridades estatales le dispensaron ese requisito legal por decreto número 118 del 14 de diciembre de 1881. Así, las congregaciones de Coatzacoalcos y Tonalá se separaban de su cabecera municipal, Minatitlán, para conformar el nuevo municipio. El único dato estadístico de población disponible de la Barra de Coatzacoalcos es el de 1870, año que censó con su cabecera Minatitlán para un total de 1 139 habitantes. Quince años después, en 1885, Coatzacoalcos censó como municipalidad menos de mil pobladores (812), distribuidos de la siguiente manera: 532 en la cabecera municipal y 280 en la congregación de Tonalá.

En efecto, fueron vecinos de las congregaciones Barra de Coatzacoalcos y Tonalá,<sup>54</sup> pertenecientes al municipio de Minatitlán, quienes solicitaron erigirse en municipalidad. En diciembre de 1881, el gobernador Apolinar Castillo firmó el decreto de nacimiento de Coatzacoalcos. Ninguna de ambas localidades cumplía el requisito mínimo del número de habitantes para erigirse en municipio que, como se ha mencionado, era de 2 000 ciudadanos; pero las mismas autoridades estatales le dispensaron los requisitos legales con la justificación de que querían consolidar

---

54 La barra de Tonalá tuvo rivalidad con la de Coatzacoalcos por el tráfico de cabotaje en el siglo xvii, según el informe de 1831. Sin embargo, la primera era “peligrosa por los bancos de arena que hay a su entrada, pero para cuando para buques de cruz no sea capaz, lo es sin disputa para los de cabotaje; y [...] figuró rivalizando con el de Coatzacoalcos, se sabe que en el año 1658 entraron por ella siete fragatas, un arca y dos patases a cargar cueros al pelo y cacao”, Camacho, “Exposición”, p. 64.

“un gran centro de población” y “tener representantes de alguna categoría”. Es decir, se buscaba que el aparato estatal estuviese representado en el órgano municipal debido “a las crecientes necesidades de la primera”. Desde luego, la presencia de la Compañía del Ferrocarril Interoceánico del Istmo fue determinante para erigir en municipio a Coatzacoalcos, como lo manifestó el ejecutivo estatal a la Legislatura en su informe:

La necesidad de nuestra determinación venía haciéndose sentir desde que la Compañía del Ferrocarril de Tehuantepec emprendió de manera formal sus trabajos, llevando a aquella apartada región centenarios de operarios, que debían tener forzosamente autoridades. El concurso de los elementos que aglomeró la Compañía en aquellos lugares reclamaba imperiosamente la necesidad que con tanto acierto habéis dictado.<sup>55</sup>

También reconocía que en la barra de Coatzacoalcos era prioritario habilitar un puerto que fortaleciera el comercio local y regional, principalmente con la conclusión del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, cuyo tendido comenzó en la sección norte en la playa de Coatzacoalcos, en 1879.

Sin embargo, las autoridades estatales también le perdonaron al naciente municipio que no contara con fondo legal para trazar la zona habitable de la futura ciudad portuaria y comercial: “El fondo legal del mismo pueblo y su jurisdicción, serán fijados por el ejecutivo con vista de los datos existentes en su Secretaría, más los que él se procure oficialmente”. El propietario de los terrenos del fondo legal era el norteamericano George Tyng, quien cedió tres cuartas partes de su propiedad al ayuntamiento de Coatzacoalcos en 1890, cuya transacción le fue condonada.<sup>56</sup> Precisamente, uno de los personajes que destacaron como en-

---

55 Apolinar Castillo, “Memoria general de la administración pública del Estado libre y soberano de Veracruz-Llave [...] en la sesión de 17 de septiembre de 1882 ante la H. 10ª Legislatura [...], 1884”, en Carmen Blázquez (comp.), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores*, p. 2071.

56 Celaya y Valdivieso, “Gobernar el sur”, p. 166. También véase Enríquez, “Memoria”, p. 3822.

cargado de las obras de construcción del ferrocarril fue Tyng, quien había comprado el predio rústico Hato de la Barilla, otros terrenos y casas de los vecinos, donde se construirían las instalaciones del ferrocarril. Planeaba terminar las instalaciones portuarias, hacer un muelle para importar carbón mineral, planificar las calles de la colonia, construir tranvías, instalar desagües y dotar de todos los servicios públicos a la futura población. Por órdenes suyas, los ingenieros Haviland, Tito Rosas y Dreumon realizaron el trazo de una población con amplias avenidas.<sup>57</sup>

Con esas obras de infraestructura, Tyng quiso fundar Puerto González, en honor al presidente Manuel González, pero el gobierno del estado de Veracruz prefirió atender la solicitud de los vecinos de las congregaciones Barra de Coatzacoalcos y Tonalá. Además, el gobierno federal le negó la fundación de la colonia industrial.<sup>58</sup> Sin duda, Coatzacoalcos se convirtió en punto de inicio para continuar los trabajos de construcción del ferrocarril interoceánico. Después de ese año de 1881, el crecimiento poblacional, ferroviario, comercial e industrial de Coatzacoalcos no tuvo parangón. Fue elevado a la categoría de villa en 1900 y a la de ciudad en 1911. A lo largo de tres décadas, Coatzacoalcos sí se convirtió en “el eje del comercio del mundo”. El estímulo del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, la construcción de su puerto moderno, el almacenamiento y traslado del petróleo, la industria petroquímica y su anchuroso río han contribuido al engrandeciendo de Coatzacoalcos.<sup>59</sup>

---

57 Delgado y Alcántara, *Coatzacoalcos*, p. 130. En tierras de Tyng estaba la aduana marítima, el almacén, la comandancia de resguardo y el muelle que aún estaba en construcción en 1883, cuando se liquidó a la compañía de Learned. Los terrenos del muelle y otras porciones más fueron comprados por el gobierno federal.

58 Delgado y Alcántara, *Coatzacoalcos*, p. 132.

59 Decreto número 8 del 23 de mayo de 1890, *Colección de Leyes...* vol. 9, 1887-1890, p. 576: “1o. Se dispensa al señor Jorge Tyng, del pago de derecho de traslación de dominio que debería causar la cesión de tres cuartas partes de los terrenos de su propiedad, al H. ayuntamiento de Coatzacoalcos, para fundo legal del mismo pueblo. 2o. Los bienes inmuebles, cuya propiedad se reserva [...] no causarán contribuciones para el Estado ni para el municipio, durante diez años [...] 3o. Si [...] diese en arrendamiento [...] quedarán sujetos al pago de impuestos sobre la propiedad”.

## MARTÍNEZ DE LA TORRE, ENTRE HACIENDAS GANADERAS Y UN RÍO CAUDALOSO<sup>60</sup>

La historia de la creación del municipio de Martínez de la Torre está ligada al nombre de Rafael Martínez de la Torre, quien donó el terreno para su fundo legal. Por decreto número 20 del 25 de octubre de 1882, firmado por el gobernador Apolinar Castillo, se erigieron en municipio las congregaciones de Paso de Novillos, Santa Ana Moloápam, Cañizo, Pital, San Marcos, Arroyo del Potrero, Lomas de Arena, Balsas de Agua, La Isla, Independencia y Colonia de San Rafael, pertenecientes a la cabecera municipal de Tlapacoyan, del cantón de Jalacingo, cuya cabecera, Paso de Novillos, llevaría en lo sucesivo el nombre de Martínez de la Torre. A diferencia de otros decretos, en el artículo dos sí se especificaban los límites de la nueva municipalidad, debido a que colindaba con el distrito de Teziutlán del estado de Puebla. Naturalmente, Martínez de la Torre debe su origen a la hacienda ganadera Paso Novillos, propiedad de Rafael Martínez de la Torre,<sup>61</sup> que colindaba con otras dedicadas a esa misma actividad productiva como Independencia, Cañizo y Pital; por su parte, Santa Ana Moloápam estaba considerada como un predio rústico y San Marcos era también hacienda, seguramente ganadera;

---

60 Existen dos textos sobre el municipio de Martínez de la Torre, pero ninguno aborda la cuestión de cómo se creó: Manuel Estrada García, *Monografía del municipio de Martínez de la Torre, 1982 año del centenario*, Veracruz: Gobierno del Estado de Veracruz/Xalapa: H. Ayuntamiento Constitucional, 1982 y Benjamín Dawe Cano, Ganado, comercio y naranja, formación y desarrollo de Martínez de la Torre, 1882-1956, tesis de licenciatura, Facultad de Historia, Xalapa: UV, 2013. Por su parte Odile Hoffman analiza la región donde se inserta Martínez de la Torre en “Entre el mar y la sierra: nacimiento de la región de Martínez de la Torre, Veracruz”, Odile Hoffman y Emilia Velázquez (coords.), *Las llanuras costeras de Veracruz: la lenta construcción de regiones*, Xalapa: UV-ORSTOM, pp. 129-159.

61 Las tierras donde se fundó el municipio de Martínez de la Torre fueron otorgadas al expresidente Guadalupe Victoria en 1842. Estas pertenecieron al virrey Félix María Calleja, que iban desde Tlapacoyan a la costa veracruzana, entre los ríos Nautla y Tecolutla. En 1847, los colonos franceses compraron tierras en Zopilotes al albacea de Guadalupe Victoria. Posteriormente, en 1875, Rafael Martínez de la Torre compró las tierras pertenecientes a María de la Serna, ama de llaves de Guadalupe Victoria; entre otras, la hacienda Paso Novillos.

ambas pertenecían a Manuel Zorrilla. Balsas de Agua se encontraba en los límites con el estado de Puebla, pero de La Isla, Lomas de Arena y Arroyo de Potrero no encontramos ninguna información. Por último, en San Rafael vivían los descendientes de la colonia francesa que arribaron en 1831 y otros migrantes franceses que habían llegado de Luisiana en la década de 1860. Los habitantes de Martínez de la Torre estaban dedicados a la cría y engorda de ganado vacuno, al cultivo y a la compra de vainilla, al cultivo de caña de azúcar y a la producción de panela y aguardiente.

Creemos que el municipio recién creado sí cumplía el requisito de número de habitantes marcados en la ley, pues, en el censo de población que el gobierno del estado de Veracruz registró en 1885, Martínez de la Torre contaba con 3785 habitantes a tan solo tres años de su creación. En la colonia francesa de San Rafael habitaban 539 franceses. El auge ganadero, vainillero y panelero de la región contribuyó para que el municipio, en poco menos de tres décadas, fuera elevado a la categoría política de villa, en 1910. De hecho, en 1896 se inauguró el puente de hierro María de la Torre, construido en Bélgica, conforme al proyecto diseñado por el ingeniero D. A. Coca, que facilitaba el tránsito entre los municipios de Martínez de la Torre y Tlapacoyan.<sup>62</sup>

## PASO DEL MACHO, SU DESTINO ERA COMUNICAR LA LLANURA Y EL PIE DE MONTAÑA: DE CAMINO REAL A ESTACIÓN FERROVIARIA

Al cantón de Córdoba se le agregaría otro municipio en la segunda mitad del siglo XIX, aparte de Cuichapa, que fue el primero en los inicios del Veracruz independiente. Paso del Macho tiene su origen en el cami-

---

62 Teodoro A. Dehesa, "Memoria", p. 4696. El puente se comenzó a construir en 1888, apenas a seis años de haber conseguido su autonomía municipal. Tenía una longitud de 30 metros. Esta obra, de acuerdo con Dehesa, ponía en comunicación ricas comarcas del cantón de Jalacingo y facilitaba el tránsito entre Martínez de la Torre y Tlapacoyan, en una extensión de más de 18 leguas.

no ganadero y colonial de las tierras bajas costeras de Veracruz, entre el puerto jarocho y Córdoba. Sus habitantes se dedicaban a la ganadería, a la producción de panela y aguardiente, y al comercio y transporte de productos agrícolas y pecuarios en las estaciones de Paso del Macho y Atoyac.

Sin embargo, el lugar cobró mayor relevancia con la construcción del Ferrocarril Mexicano, ya que en 1864 se paralizaron los trabajos del tendido en ese punto, tramo construido por los franceses, desde la estación de La Soledad hasta Paso del Macho. Entre 1865 y 1870, Paso del Macho fue la estación final de la línea y distaba de Veracruz 76 kilómetros, época de gran movimiento; ahí las diligencias, el ferrocarril y los arrieros se detenían y los trabajadores que construían la línea ferroviaria vivían a sus alrededores. Parecería que todo este movimiento terminaría cuando se abriera el tramo a Atoyac en 1870. Pero no fue así. El auge ferroviario permitió mayor movilidad de personas y de mercancías, y seguramente alrededor de la estación de Paso del Macho se incrementaron el número de viviendas, mientras que las autoridades municipales aumentaron su plantilla laboral.

En efecto, en 1870, Paso del Macho contaba con los funcionarios municipales indispensables que especificaba la ley cuando no cumplían el requisito de las dos mil almas para erigirse en municipalidad (dos regidores, un síndico), un juez de paz, ocho empleados del estado y once municipales. Llama la atención la gran cantidad de funcionarios públicos que había en la cabecera municipal, destacando entre los tres municipios del cantón de Córdoba que contaban con funcionarios estatales, aparte de Córdoba que ascendían a 33, y superando incluso a Coscoma-tepec, que tenía cuatro. Sin embargo, creemos que Paso del Macho, al igual que Paso de Ovejas y La Soledad, habían obtenido la categoría de pueblo antes de 1825 y la continuó conservando porque en censos posteriores apareció como municipalidad, como en el ya mencionado de 1870. En ese año, la cabecera municipal tenía 1 396 habitantes y le pertenecían las congregaciones o rancherías Defensa, Zapotal, Chiquihuite

y Potrero Grande, cuyos pobladores ascendían a 214, 144, 104 y 188, respectivamente, teniendo un total de 2046. Seguramente una buena parte era población flotante que trabajaba en el tendido de la vía del Ferrocarril Mexicano, porque tres años después únicamente censó a 1686, pero tuvo un ligero repunte en 1878 para sumar 1744. Esta cifra volvió a descender al año de que se le ratificó legalmente como municipalidad: tan solo contaba con 1464 habitantes, aunque ya no apareció la congregación de Chiquihuite ni Potrero Grande, pero se le anexaron Actopam y Loma Pelada. No sabemos con certeza si ese año en que se erigió en municipalidad contaba con la población requerida, porque el decreto de apenas dos artículos no se refiere en absoluto a la falta de población como requisito legal, cuando en los anteriores casos sí se especificó la dispensa de ley.

Ahora bien, la cabecera municipal se despobló. Censó solo a 106 habitantes. Incluso cuatro de sus cinco congregaciones la superaban en pobladores por separado: Atoyac, Defensa, Loma Pelada, Zapotal y Actopam censaron 479, 188, 220, 252 y 106, respectivamente. ¿Qué sucedió? ¿Por qué el descenso tan brusco de la población en la cabecera municipal de Paso del Macho? Con mayor población destacaba la congregación de Atoyac, misma que buscó treinta años más tarde la autonomía municipal de Paso del Macho, para integrar su propio ayuntamiento en 1915 con el apoyo político de Cándido Aguilar. En su territorio estaba instalado el ingenio azucarero El Potrero; contaba con estación desde que se construyó el Ferrocarril Mexicano, que fue modernizado por inversionistas norteamericanos a partir de 1905, a través de la Mexican National Sugar Company.

En Paso del Macho se construyó un hermoso puente ferroviario de tres claros, de fierro, sostenido en dos postes de mampostería, que pintaron magistralmente José María Velasco y Casimiro Castro. Pero el auge ferroviario no se detuvo. Así, por el decreto número 51 del 8 de octubre de 1884, se erigió en pueblo el punto conocido con el nombre de Paso del Macho, cabecera de su municipio, perteneciente al cantón de Córdoba.

Firmó el decreto el gobernador provisional José Cortés y Frías. Como no contaba con fondo legal, se autorizó al ayuntamiento para que realizara su compra, “y en caso de no concertarse con los dueños del terreno, proceda a la expropiación con arreglo a las leyes vigentes”.<sup>63</sup> Sin embargo, no hubo arreglo con los propietarios, ni expropiación, porque cuatro años más tarde se dispensó al ayuntamiento de Paso del Macho de la obligación de otorgar escrituras públicas a los vecinos de aquel pueblo, entre quienes debió repartirse el fondo legal. Eran legales –señalaba un nuevo decreto– los títulos de propiedad que por medio del síndico les expidiera la misma corporación municipal, con el aval del jefe político del cantón de Córdoba. Dicho reparto de lotes no causaría el derecho de traslación de dominio.<sup>64</sup> Es decir, los propietarios avecindados en la cabecera municipal se negaron a escriturar y a pagar el impuesto predial por la realización del trámite. Precisamente, el caso de Paso del Macho, en cuanto a la carencia de su fondo legal, fue pronunciado en el informe del gobernador Juan de la Luz Enríquez en 1888, y alertaba para que en la creación de nuevos municipios no se expidiera el decreto que los constituyera hasta que no acreditaran legalmente su adquisición.<sup>65</sup>

En otro orden de ideas, afirmamos que, con la creación de algunos de los municipios veracruzanos durante el Porfiriato, las autoridades estatales lograron consolidar territorios que consideraban como “vacíos” “desconocidos” o “despoblados”, uno en el norte, en el cantón de Tuxpan: Castillo de Teayo, y dos en el sur: Suchilapan y Coatzacoalcos, en el cantón de Minatitlán. La dispensa de ley otorgada por la falta de cumplimiento del número de habitantes como requisito para erigirse en municipios nos confirma la escasa población de esos lugares, como quedó demostrado arriba conforme a las estadísticas de los censos levantados. Pueden considerarse como colonizaciones de terrenos particulares

---

63 Decreto número 51, 9 de octubre de 1884, *Colección de Leyes...*, vol. VIII, 1884-1886, p. 95.

64 Decreto número 62, 17 de diciembre de 1888, *Colección de Leyes...*, vol. IX, 1887-1890, p. 341.

65 Enríquez, “Memoria”, pp. 2768-2769.

y nacionales en los casos de los municipios de Castillo de Teayo y Suchilapan, desde mediados del siglo XIX, logrando consolidarse en los inicios del Porfiriato. Coatzacoalcos no estuvo tan alejado de esta dinámica de colonización; recordemos el intento fallido del norteamericano George Tyng de fundar la colonia Puerto Industrial Manuel González, en Coatzacoalcos.<sup>66</sup> En los casos de este puerto y de Suchilapan,<sup>67</sup> los trabajos de exploración, construcción y explotación del ferrocarril fueron fundamentales para arraigar a la población necesaria para la creación de ambos municipios. De esta manera, el gobierno estatal extendía su brazo protector a los ciudadanos ahí establecidos, pero también era ejecutor de los impuestos, velando así por los intereses de las finanzas públicas, gracias a los empleados estatales y municipales insertados en los ayuntamientos recién constituidos.

Mientras tanto, en la parte central, el municipio de Martínez de la Torre afianzó el corredor ganadero, comercial y vainillero de la región montañosa de Teziutlán, Puebla, hacia la costa veracruzana, en ambas riberas del río Nautla, donde destacaban los intereses políticos y comerciales de Rafael Martínez de la Torre y de Manuel Zorrilla, propietario de inmensas haciendas ganaderas que trascendían los límites cantonales de Jalacincó y de Papantla.<sup>68</sup> Sin duda, la actividad ganadera y el involucramiento de ambos personajes constituyeron un factor determinante para la creación de dicho municipio. Por último, el municipio de Paso del Macho se integró al cantón de Córdoba, en el centro del estado, donde

---

66 El territorio de Coatzacoalcos a su vez se dividió casi un siglo después para dar paso a la creación del municipio de Agua Dulce en 1988, surgido de un campo petrolero que mantenía comunicación directa con el puerto de Tonalá, donde destacó el ferrocarril de vía angosta llamado Kalamazo.

67 En el caso de Suchilapan, su cabecera municipal fue desplazada por la congregación y estación ferroviaria de Santa Lucrecia en 1910, donde confluyen las estaciones de los ferrocarriles Nacional de Tehuantepec y Veracruz al Istmo. Aquí se instaló a principios del siglo XX el ingenio de capital norteamericano La Oaxaqueña.

68 El territorio de Martínez de la Torre se fragmentó poco después de 120 años de haberse constituido, al desprenderse de este San Rafael, en 2003, cuyos descendientes de los colonos franceses, llegados en la primera mitad del siglo XIX, intentaron lograr su autonomía municipal en 1930, fracasando en ese primer intento.

se estableció la estación del Ferrocarril Mexicano del mismo nombre y a su territorio se les incorporó también las estaciones de Atoyac y El Potrero al erigirse en municipio.<sup>69</sup>

En resumidas cuentas, Suchilapan, Coatzacoalcos y Paso del Macho se consolidaron en gran medida merced al tendido del ferrocarril y a la instalación de una estación. Los municipios que perdieron parte de su territorio en esta época fueron Tuxpan, Tlapacoyan, Hidalgotitlán y Minatitlán, pero desconocemos a qué municipio pertenecía Paso del Macho al momento de erigirse en pueblo. Así, el gobierno del estado y su maquinaria burocrática tuvieron mayor presencia en los cantones de Tuxpan, Jalacingo, Córdoba y Minatitlán. Al año siguiente de haberse erigido el municipio de Paso del Macho, el penúltimo del Porfiriato, la división territorial del estado de Veracruz se conformaba por 200 municipios, 1 212 congregaciones, 1 171 rancherías y 621 551 habitantes.<sup>70</sup>

## CONCLUSIONES

La información documental proveniente de archivos sobre la creación, desaparición, restitución o traslado de los poderes municipales a otras congregaciones de municipios en el siglo XIX y XX es muy difícil de rastrear, debido a que no contamos con un archivo histórico de la Legislatura estatal, a diferencia de otros estados. Poco sabemos de quiénes (grupos sociales) buscaron emanciparse de la autoridad central municipal, qué intereses políticos o económicos los motivaron o qué razones tuvieron. De otros casos no sabemos cuál era la actividad económica predominante que permitió su creación. Sin duda, Castillo de Teayo y Paso del Macho constituyen el claro ejemplo de lo antes dicho, pero, si

---

69 En 1897, Regino Zenteno, jefe político de Córdoba, propuso que la congregación de Atoyac se erigiera en municipio, el cual logró independizarse en 1915. A manera de hipótesis, consideramos que la estación de Atoyac y el ingenio El Potrero jugaron un papel primordial para la integración del nuevo municipio.

70 Enríquez, "Memoria". La cifra oficial del censo de 1886 indica una cifra ligeramente menor a la contabilizada por nosotros: 621 476.

ampliamos nuestro espectro, resultan mucho más de la mitad de los 87 que componen nuestro universo de la tabla 1.

Los documentos del siglo XIX y primera mitad del XX, ya fuera por las diversas guerras internas, invasiones de naciones extranjeras o pronunciamientos y rebeliones, fueron robados, saqueados, quemados o, incluso, sufrieron daños irreversibles por las condiciones climáticas, como las recurrentes y catastróficas inundaciones que sufre el estado de Veracruz. Los archivos de las cabeceras cantonales o municipales eran el primer objetivo de los rebeldes y quemarlos era parte de su rebeldía. En este sentido, afirmamos que el origen de algunos de los municipios creados durante el Porfiriato –y en general también en otros periodos– resulta incierto. Es decir, no hay certeza del nacimiento o de la erección de varios de ellos. Lo cierto es que en un principio fueron necesarios para los primeros gobiernos del Porfiriato, para conquistar espacios “vacíos” y así extender el aparato administrativo estatal. Si bien en los municipios creados hubo participación de la sociedad, desconocemos los pormenores de sus gestiones, intereses y funcionamiento en el ejercicio de sus funciones. Si bien de 1884 a 1900 en adelante no se erigió ningún otro municipio, asumimos la hipótesis de que el territorio del estado de Veracruz fue también conquistado con otras localidades como las congregaciones, los ranchos, las rancherías, las haciendas y las plantaciones, que fueron en ascenso durante el último cuarto del siglo XIX y durante la Revolución y las décadas sucesivas, debido a estaciones ferroviarias, ingenios azucareros y campos petroleros.

Por lo tanto, los casos de los municipios analizados en el Porfiriato no son homogéneos, por lo que no se puede llegar a conclusiones generales ni definitivas. Todos, sin excepción, mostraron particularidades que dificultan su inclusión o categorización en conjunto. Martínez de la Torre surgió en medio de haciendas ganaderas y el terreno donde se asentó la población fue donado por el personaje polémico que le dio su nombre.

En cuanto a Suchilapan y Coatzacoalcos, consideramos que su creación como municipios está íntimamente relacionada con la Compañía

del Ferrocarril Interoceánico del Istmo, que permitió la exploración e instalación de estaciones en su territorio en diversas etapas del proyecto ferroviario. Desde luego, el primero experimentó el *boom* maderero al concluir la primera expedición de trazo, mientras que el segundo había fungido como puerto de cabotaje y aduana durante el siglo XIX. Igualmente, Paso del Macho logró su naturalización como ayuntamiento 20 años después de la instalación de la estación del Ferrocarril Mexicano en 1864, pero, dada su posición estratégica en el trayecto ferroviario de Veracruz a Córdoba, creemos que desde antes venía funcionando de *facto* como municipalidad. En suma, a partir del trazo del ferrocarril y de la instalación de estaciones en su territorio, estos tres municipios y su población alcanzaron su autonomía municipal. En el norte de México, el ferrocarril también fue determinante para el nacimiento de municipios a través de estaciones instaladas en las últimas dos décadas del siglo XIX como Nogales (Sonora), Torreón (Coahuila) y Gómez Palacio (Durango), por medio del Ferrocarril de Sonora, del Ferrocarril Central Mexicano y del Ferrocarril Internacional, respectivamente.

A partir del análisis efectuado sobre los municipios aseveramos que fue durante los primeros gobiernos porfiristas, en un periodo muy corto de tiempo, entre 1877 y 1884, que se crearon seis municipalidades y que una fue restituida; esos años fueron regidos por dos gobernadores constitucionales, uno interino y otro en carácter provisional. Gobiernos que dispensaron los requisitos legales de población –¿caracterizados por transgredir la ley? ¿O era ineludible la conquista del territorio a través del aparato estatal?– para erigirse en municipalidades cuatro de ellos, tres constituidos (Castillo de Teayo, Suchilapan y Coatzacoalcos) y uno restituido (Tecolutla), al no contar con dos mil habitantes. Aunque en la redacción del decreto de Paso del Macho no se incluyó tal dispensa, en la realidad tampoco contaba con los vecinos necesarios conforme a la ley; y en el caso de Gutiérrez Zamora apenas rebasó la cantidad estipulada. Por contradictorio que resulta dentro del discurso liberal, durante el Porfiriato se crearon el menor número de

municipios en el estado de Veracruz. Correspondió a la gubernatura de Apolinar Castillo el mayor número de municipios en 1882, cuando alcanzó la cifra de 201.

Una problemática que detectaron los gobernadores Juan de la Luz Enríquez y Teodoro A. Dehesa, relacionada con la creación de municipalidades, estaba estrechamente vinculada a la adquisición del fundo legal, pues gran parte de las creadas antes de su mandato no lo tenían o no acreditaban su posesión legal. Recordemos que el ayuntamiento de Coatzacoalcos adquirió su fundo legal por la compra que hizo al norteamericano contratista del ferrocarril Jorge Tyng. Este argumento político-jurídico fue determinante para que no se crearan municipios durante sus periodos de gobierno. Todo lo contrario, desaparecieron varios de ellos para convertirse en congregaciones de otros. De hecho, una tendencia mostrada por varios de los municipios creados, antes y después de este periodo, fue que no contaban con el edificio de su palacio municipal al momento de erigirse. Algunos los construyeron muchos años después o realizaron “mejoras” o “reparaciones”, como Suchilapan, que lo remodeló en 1893, u otros que propusieron construir una “nueva casa municipal”, por lo que solicitaron autorización al ejecutivo estatal para ejecutar el proyecto, como fue el caso de Paso del Macho.<sup>71</sup> Desde luego, la historia de varios de los municipios aquí reseñados está por escribirse. Bienvenidas las futuras investigaciones.

---

71 Dehesa, “Memoria”, pp. 4315 y 4317. Establecida en la congregación El Crucero, la cabecera de Puente Nacional se autorizó una contribución extraordinaria con objeto de construir el edificio y la cárcel municipal.

## ANEXO

CUADRO 1. Ejes de análisis de los municipios veracruzanos, 1824-2003

### Eje 1. Municipios constituidos

| FASES | AÑOS         | MUNICIPIOS  |
|-------|--------------|---|
| 1     | 1824-1832    | 4 Cuichapa (1824), La Hoya (1825), La Perla (1827) y Tatahuicapa (1832)   |
| 2     | 1857-1875    | 12 Mariano Escobedo (1857), Zaragoza (1865), Tuxtilla (1866), Ignacio de la Llave (1868), Vega de Alatorre (1868), Juchique de Ferrer (1868), Platón Sánchez (1868), San Nicolás Xitlactepec (1872), Playa Vicente (1873), San Antonio Chinampa (1874), Tamalín (1875) y Zacualpan (1875) |
| 3     | 1877-1884    | 5 Castillo de Teayo (1877), Suchilapan (1879), Coatzacoalcos (1881), Martínez de la Torre (1882) y Paso del Macho (1884)  |
| 4     | 1915-1932    | 8 Atoyac (1915), Tierra Blanca (1916), Hueyapan de Ocampo (1923), Villa Aldama (1929), Alto Lucero (1930), Fortín (1930), Tenochtitlán (1931) y Ángel R. Cabada (1931)  |
| 5     | 1936-1938    | 3 Cazones (1936), Manlio F. Altamirano (1937) y Chalma (1938)   |
| 6     | 1951-1967    | 6 Poza Rica (1951), Tezonapa (1960), Juan Rodríguez Clara (1961), Las Choapas (1961), Cerro Azul (1963) e Isla (1967)   |
| 7     | 1967-1988    | 4 Tres Valles (1988), Nanchital (1988), Agua Dulce (1988), El Higo (1988)   |
| 8     | 1988-1997    | 3 Carlos A. Carrillo (1996), Uxpanapa (1997), Tatahuicapan (1997)   |
| 9     | 1998-2003    | 1 San Rafael (2003)   |
|       | <i>Total</i> | 46  |

Eje 2. Municipios desaparecidos

| FASES | AÑOS         |    | MUNICIPIOS   |
|-------|--------------|----|--|
| 1     | 1825-1845    | 1  | El Estero ¿?   |
| 2     | 1875-1898    | 16 | Tatahuicapa (1880), La Hoya (1885 y 1893), San Diego (1884), Barrio Nuevo (1887), Atlanca (1888), Paxtepec (1889), Chapultepec (1889), Tetitlán (1890), Chiltoyac (1892), Chicualoque (1894), Elotepec (1896), Aguazuelos (1896), Coapan (1896), Atexquilapan (1896), Minzapan (1898) y Tatetla (1898) |
| 3     | 1913         | 1  | Sochiapa, decreto derogado por los constitucionalistas   |
|       | <i>Total</i> | 18 |  |

Eje 3. Municipios restituidos

| FASES | AÑOS         |    | MUNICIPIOS   |
|-------|--------------|----|--|
| 1     | 1859-1861    | 4  | Ixtaczoquitlán (¿?), Huilopan (1859), Tenango (1859) y Soledad de Doblado (1861) |
| 2     | 1868-1873    | 2  | Las Vigas (1873) y Paso de Ovejas (1868)   |
| 3     | 1879         | 1  | Tecolutla  |
| 4     | 1911-1922    | 3  | Chiconquiaco (1911), Texcatepec (1918 y 1937) y San Juan Miahuatlán (1922)       |
| 5     | 1922-1927    | 3  | Saltabarranca (1923), Soconusco (1926) y Ayahualulco (1927)                      |
| 6     | 1935-1937    | 2  | Chumatlán (1935) y Santa Cruz de Juárez (1937)                                   |
| 7     | 2003         | 1  | Sochiapan  |
|       | <i>Total</i> | 16 |  |

Eje 4. Cabeceras municipales y creación de municipios

|   |              |   |                                |
|---|--------------|---|--------------------------------|
| 3 | 1877 y 1902  | 2 | Gutiérrez Zamora y El Naranjal |
|   | <i>Total</i> | 2 |                                |

Eje 5. Municipios fallidos

| FASES | AÑOS         |   | MUNICIPIOS                      |
|-------|--------------|---|---------------------------------|
| 1     | 1825         | 1 | San Alejo                       |
| 3     | 1887         | 1 | Porfirio Díaz                   |
| 4     | 1930         | 1 | Santiago de la Hoz              |
| 5     | 1935-1936    | 2 | Tzilzacuapan y Vicente Guerrero |
|       | <i>Total</i> | 5 |                                 |

Eje 6. Congregaciones convertidas en cabeceras municipales

| FASES | AÑOS         |   | MUNICIPIOS   |
|-------|--------------|---|--|
| 3     | 1884-1910    | 6 | Cececapa/Santa Cruz/Benito Juárez (1884), Santa Rosa, Necoxtla (1898), Río Blanco, Tenango (1899), Colonia Manuel González, Zentla (1894), Progreso de Zaragoza, Coahuatlán (1897) y Santa Lucrecia, Suchilapan (1910) |
| 4     | 1926         | 1 | Cardel, La Antigua (1926)  |
|       | <i>Total</i> | 7 |  |

*Total*

94



# ESPACIO, PODER Y ORDENAMIENTO MUNICIPAL EN EL PROCESO DE LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL EN CALI (VALLE DEL CAUCA, COLOMBIA) DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

MARÍA FERNANDA ERAZO OBANDO<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

EL OBJETIVO DE ESTE CAPÍTULO ES ANALIZAR la localización industrial en Cali (Colombia) a partir de la construcción de diferentes estrategias de poder económico y político municipal ejecutadas durante la primera mitad del siglo xx. La investigación responde al cuestionamiento ¿qué acciones de poder económico y político se construyeron en el departamento del Valle del Cauca para generar un proceso de localización industrial en Cali durante la primera mitad del siglo veinte?

La hipótesis del capítulo gira en torno a la idea de una construcción de poderes tanto políticos como económicos a partir de la creación del departamento del Valle del Cauca como unidad territorial independiente del antiguo Estado Soberano del Cauca. Esta separación dio lugar a la ejecución de un proyecto de modernización regional, el cual configuró al municipio de Cali con las condiciones necesarias para el asentamiento de establecimientos industriales en diferentes espacios de la ciudad, aspecto que ningún otro municipio vallecaucano logró desarrollar durante el periodo abordado.

Dicha periodo inicia desde la separación territorial previa a la constitución como departamento del Valle del Cauca en 1910, y culmina en

---

1 Departamento de Ciencias Económicas de la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas, Universidad del Cauca (Colombia).

1950, momento en el cual se constituyeron las condiciones necesarias para que el municipio de Cali desarrollara y aplicara diferentes planes de ordenamiento territorial, cuya importancia se centró en el crecimiento urbano y la expansión industrial hacia otro municipio.

Teniendo en cuenta lo anterior, la reconstrucción de los poderes tanto políticos como económicos y su posterior influencia en la localización de la industria en el municipio de Cali serán reflejados en el presente capítulo gracias a la consulta, sistematización y análisis de fuentes primarias como el *Diario Oficial*, *Gaceta Departamental del Valle del Cauca*, *Gaceta Municipal de Cali*, boletines estadísticos municipales y censos industriales de la república de Colombia.

De esta manera, el capítulo está organizado a través de tres acápi-tes. En el primero, se analiza la configuración departamental del Valle del Cauca en 1910 como inicio del proyecto de modernización aplicado en esa unidad territorial, lo cual, durante el periodo abordado, llevó a la construcción de poderes tanto económicos como políticos que se ejecutaron en el municipio de Cali. En una segunda parte, se estudia a Cali como el eje central del poder departamental, a partir del cual se explican las características que este municipio constituyó y consolidó como punto estratégico en el desarrollo de diferentes acciones que influyeron en la localización de la industria durante su primera etapa. Finalmente, se analiza el asentamiento y la concentración industrial en el municipio, lo que le otorgó al departamento un posicionamiento destacado a nivel nacional. Lo anterior ocasionó que, al finalizar el periodo de análisis, se gestaran diferentes tipos de planes de ordenamiento territorial, llevando a los poderes locales a una nueva disputa en torno a la nueva expansión de la industria del departamento.

## CONFIGURACIÓN TERRITORIAL DEL VALLE DEL CAUCA

Cada sociedad, dependiendo de su periodo y de su sistema económico, produce un tipo de organización en su territorio, ya que, a medida que

se transforma su estructura económica y política, se modifica también su estructura espacial. En este sentido, durante todo el siglo XIX y hasta las primeras décadas del XX, las divisiones territoriales en lo que hoy comprende a Colombia fueron permanentes. Ello implicó que el departamento del Valle del Cauca hiciera parte de diferentes unidades político-administrativas, mismas que se modificaron no solo por decisiones estatales sino también a través de las acciones de otro tipo de actores.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, por ejemplo, el departamento del Valle del Cauca aún no estaba creado y su territorio era parte de lo que se conoce como el Gran Cauca, denominación no oficial que se le otorgó a esta zona por parte de diferentes historiadores (véase el mapa 1).<sup>2</sup> El Gran Cauca como unidad territorial durante la segunda mitad del siglo XIX fue una de las más importantes del país en relación con su estructura económica y política; no obstante, mucha de esa base tuvo como antecedentes diversas crisis económicas, las cuales, en algunos de los casos, detonaron en la articulación de nuevos circuitos comerciales, en la constitución de nuevos departamentos y en la disputa por la adquisición de territorios geográficamente estratégicos.<sup>3</sup>

Con los cambios que se dieron en la división política del país durante todo el mandato del presidente Rafael Reyes (1904-1909), se desenca-

---

2 Antes de la constitución como departamento del Valle del Cauca, este hizo parte de lo que fue la Gobernación de Popayán (denominación de región histórica que representa un ente administrativo desde el periodo colonial) o de lo que también se denominó, durante la segunda mitad del siglo XIX, Provincias de Buenaventura y Cauca, Estado Soberano del Cauca, Provincia del Cauca o Departamento de Cali, Cartago y Buga.

3 Algunas de las razones para dichas crisis se las encuentra en Zamira Díaz, quien indica que la decadencia de las haciendas se dio debido a las consecuencias de la guerra de Independencia (Zamira Díaz, *Guerra y economía en las haciendas. Popayán, 1780-1830*, Bogotá: Banco Popular, 1983). Por su parte, José Escorcía señala que se dieron debido a bloqueos de circuitos de intercambio entre haciendas en el valle geográfico del río Cauca y las minas de oro de la Costa Pacífica (José Escorcía, *Desarrollo político, social y económico. 1800-1854*, Bogotá: Banco Popular, 1983). En contraposición a ellos, Alonso Valencia indica que no existieron crisis, pero sí diversas coyunturas, para este autor. Dichas crisis no se dieron, ya que existió una acumulación de capital por parte de empresarios de la región y su reinversión (Alonso Valencia, *Empresarios y políticos en el Estado Soberano del Cauca*, Cali: Universidad del Valle, 1993).

denó que varios grupos de la élite política y económica de diferentes partes de Colombia tomaran el impulso por apartarse de la jurisdicción a la cual pertenecían.<sup>4</sup> Por ejemplo, el sur del valle geográfico del río Cauca se convirtió en una zona de disputa entre las élites de las ciudades principales de Popayán, Buga y Cali, mismas que pretendían tomar el control del territorio.<sup>5</sup> Como es sabido, por lo general estas disposiciones político-administrativas pretendieron conciliar la orientación centralista de la Constitución de 1886 con los cambios demográficos operados en el país y con los intereses regionales en proceso de redefinición.<sup>6</sup>

Dicha disputa tuvo dos objetivos: por un lado, se encontraba la élite payanesa, que buscaba conseguir el mayor porcentaje de asentamientos poblacionales, con el fin de delimitar la jurisdicción territorial; y, por el otro, se hallaban los caleños, que con una actitud más pragmática que expansionista, defendían los emplazamientos que se caracterizaban por tener ventajas competitivas en torno al mercado.<sup>7</sup>

Desde 1907, las élites de Cali y de Buga empezaron a gestionar la creación del departamento del Valle del Cauca, presentando como argumento central el mal manejo que hacía Popayán de los recursos de

4 Desde junio de 1905 existían iniciativas de ciudades como Sonsón (actual departamento de Antioquia), Cartago (actual departamento de Valle del Cauca), Cali (actual departamento de Valle del Cauca), Cúcuta (actual departamento de Norte de Santander) y Magangué (actual departamento de Bolívar) por la formación de nuevos departamentos. El presidente Rafael Reyes afirmaba que ante dichas solicitudes "... el gobierno apoyará porque complementan la división territorial que es necesaria para constituir la unidad nacional y dar vida a los municipios, sometiéndolas a la Asamblea Nacional" (AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial*, año XL, núm. 12403, 18 de julio de 1905, 3).

5 Durante el gobierno de Rafael Reyes (1904-1909) se dio una división territorial por departamentos y provincias. Así, el presidente, en aras de una reconstrucción nacional, veía a los Estados Soberanos y a sus grupos dirigentes de tendencias separatistas como una gran barrera para el progreso y la unidad nacional. Por ello, a través de una política de división territorial, pretendió, por un lado, debilitar decisivamente estas grandes unidades territoriales y frenar sus intentos separatistas, principalmente en la costa atlántica, Antioquia y Cauca, y, por el otro, impulsar el desarrollo económico de las subregiones, dándoles autonomía administrativas (Galia Valencia, "El Valle del Cauca para los vallecaucanos. Proceso de constitución del Departamento del Valle", *Revista Historelo*, 2(3), 2010, p. 33).

6 Oscar Almario, *La configuración moderna del Valle del Cauca, 1850-1940. Espacio, poblamiento, poder y cultura*, Popayán: Universidad del Cauca, 2012, p. 83.

7 Oscar Almario, *La configuración moderna*, p. 83.



MAPA 1. División territorial de Colombia durante la segunda mitad del siglo XIX.  
FUENTE: elaboración propia.

todo el territorio (Gran Cauca). Si bien, esta primera solicitud no fue aceptada, al menos logró una primera organización de los intereses locales y gestionó un punto de atención permanente en los subsecuentes cambios en la reorganización del territorio colombiano.<sup>8</sup>

8 Según la Ley 1 del 5 de agosto de 1908 (AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año XLIV, núm. 13359, 11 de agosto de 1908, 1) se creó el departamento de Cali y de Cartago; según el Decreto 916 del 31 de agosto de 1908 se crearon los depar-

Esta solicitud inicial también reanimó la disputa entre Cali y Buga con Popayán, por la eventual consideración de ser capitales de un posible nuevo territorio. Para el caso de la élite, en particular la caleña, consideraban la subordinación al Cauca como un obstáculo al desarrollo de su región, por ello su anhelo de autonomía y de conservación de nuevas unidades territoriales, pero no solo en términos superficiales, sino más profundos, en donde se brindara autonomía política, económica y administrativa a dichos departamentos frente al Cauca.<sup>9</sup>

Los anhelos autónomos de las élites de Cali y de Buga vieron con esperanzas la opción definitiva por desligarse del Cauca a través de la Ley 65 del 4 de diciembre de 1909.<sup>10</sup> Varios de los requisitos para separarse nuevamente del departamento del Cauca los cumplían, a excepción del número de habitantes requerido por la legislación que no se alcanzaba ni en Cali ni en Buga. La estrategia, no sin controversia, fue la unión de ambas solicitudes para conformar el nuevo Departamento con su capital en Cali. Así se relataba en diarios de la época las aspiraciones de sus habitantes: “... deseamos tener rentas propias, independencia, autonomía administrativa [...] para procurarnos el más rápido desarrollo moral y material con nuestros propios recursos y sin perjudicar ninguna otra de las secciones caucanas”.<sup>11</sup>

---

tamentos de Buga y Cali y se disuelve Cartago (AHMC, Fondo Miscelánea *Diario Oficial de Colombia*, año XLIV, núm. 13393, 16 de septiembre de 1908, 1); Ley 65 del 4 de diciembre de 1909 (AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año XLV, núm. 13863, 16 de diciembre de 1909, 1); Cali y Buga vuelven a conformar el Gran Cauca.

- 9 Galia Valencia, “El Valle del Cauca para los vallecaucanos”, p. 46.
- 10 Esta ley indicaba que dos departamentos limítrofes que no llenen separadamente las condiciones exigidas en el artículo 2, pero que, reunidos, las llenen todas, podrán solicitar, por medio de las tres cuartas partes de los miembros de los Consejos Municipales, que con sus territorios se forme un nuevo departamento, caso en el cual la capital de la nueva entidad será la que fije la mayoría de los Consejos Municipales. En este caso no podrá quedar con solución de continuidad el territorio del antiguo departamento del que los dos limítrofes formaron parte (AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año XLV, núm., 13863, 16 de diciembre 1909, 1).
- 11 *Correo del Cauca*, 2 de septiembre de 1909, p. 2, citado en Galia Valencia, “El Valle del Cauca para los vallecaucanos”, p. 47.

La propuesta fue enviada al Ministerio de Gobierno, misma que tuvo su aprobación mediante el Decreto 340 del 16 de abril de 1910, por el cual se daba cumplimiento a la Ley 65 de 1909 sobre división territorial, indicando que se creaba “el Departamento del Valle, formado con los territorios de los Departamentos de Buga y Cali, con capital en esta última ciudad...”.<sup>12</sup>

Los esfuerzos de los grupos políticos y empresariales se tuvieron en cuenta y finalmente el Ministerio de Gobierno aceptó la conformación del nuevo departamento nombrando su primer gobernador a Pablo Borrero. Con esta fundación, la élite local reivindicaba su privilegio de autonomía fiscal en el Cauca por encima del nombre o de las uniones que se hicieron para constituirlo.

Fue así como el vínculo formado entre Cali y Buga fortaleció diferentes circuitos económicos que previamente se habían conformado, obteniendo beneficios de las ciudades que antes de 1910 ya se habían caracterizado por especializarse en diferentes actividades como la ganadería, la agricultura y el comercio. Cabe destacar que, además de llevar a cabo un proyecto político, también se emprendió un plan modernizador por parte de las élites del Valle del Cauca. Este plan giró sobre tres ejes fundamentales: la creación de organismos para el fortalecimiento del nuevo departamento, el impulso permanente hacia el sector económico y la construcción de obras de diferente tipo.

El primer y segundo eje estaban íntimamente conectados; así, la autonomía de esta nueva unidad territorial fomentó la base política y económica, desencadenando con ello una organización institucional. Ello estuvo conectado con la creación de diferentes organismos cuyo objetivo principal se ligó con el orden y la puesta en marcha de diferentes funciones para el crecimiento del departamento. Así, uno de sus primeros organismos en materia económica fue la creación de la Cámara de

---

12 AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año XLV, núm. 13969, 19 de abril de 1910, 1.

Comercio. Desde 1891 ya existía una institución central encargada del conglomerado de acciones vinculadas al comercio y a la industria a nivel nacional. No obstante, fue a partir de 1910 cuando se generó la creación de una Cámara con sede en Cali, la cual serviría de punto base para todo el departamento.<sup>13</sup>

Bajo esta reglamentación, la nueva institución reunió a los principales comerciantes e industriales del departamento y, mediante la Resolución 25 de 1910 emitida por la Gobernación del Valle del Cauca, se convocó “a treinta comerciantes de esta ciudad, para que reunidos en junta elijan a los nueve que han de constituir la Cámara de Comercio de Cali [...] la cual se instalará el 1 de septiembre próximo, extendiendo sus funciones a todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca”.<sup>14</sup>

En este sentido, las Cámaras de Comercio posibilitaban comprender la configuración de las primeras asociaciones de empresarios en Colombia y la incidencia de estas organizaciones en el desenvolvimiento local y regional.<sup>15</sup> De hecho, una de las funciones de esta institución fue

- 
- 13 Mediante Decreto 669 del 3 de agosto de 1910, el Gobernador del Departamento del Valle, convocó a treinta comerciantes de la ciudad de Cali para que, reunidos en Junta, eligieran los nueve que han de constituir la Cámara (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Departamental del Valle del Cauca*, Decreto 669 del 3 de agosto de 1910, 242). Durante este periodo, el despliegue de la economía vallecaucana se aceleró a tal punto que fue necesaria la creación de otras sedes de esta institución. Es por ello por lo que, en la década de los treinta por Decreto 502 del 8 de marzo de 1934, del Ministerio de Industrias se constituyó la Cámara de Comercio de Palmira, debido al crecimiento agroindustrial que presentó dicho municipio (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Departamental del Valle del Cauca*, 18 de abril de 1934, núm. 2171, 121).
- 14 AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Departamental del Valle del Cauca*, 8 de septiembre de 1910, 243. Los empresarios registrados fueron: Fidel Sinisterra, Julio Giraldo, Henry Eder, Ulpiano Lloreda, Ricardo Price, Juan de Dios Restrepo, Luis Fisher, Emiliano Otero, Ernesto Lora, Benito López, H.S. Bömer, Guillermo Velasco, Fidel Lalinde, Pedro Pablo Caicedo, Guillermo von Breyman & Compañía, Eleázaro Rodríguez, Evaristo García, Pedro Plata, Marco A. Botero, Miguel Calero, Nicolás Hormaza, Eloy Bolaños, Ismael Hormaza, Marcelino Calero, Alejandro Garcés, M. Buenaventura, Juan Wolff, Jorge Garcés, Guillermo Cabal, Carlos Puente, Ignacio Guerrero (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Departamental del Valle del Cauca*, 8 de septiembre de 1910, 243).
- 15 Jaime Londoño, “La Cámara de Comercio de Cali: una institución en el marco de una economía regional, 1910-1949”, Enrique Rodríguez y Antonio Echeverry (eds.), *Poder y ciudad en Cali. Hacia una construcción de un orden urbano*, Cali: Universidad ICESI, 2018, p. 102.

“propender al desarrollo de los intereses colectivos del comercio, de las industrias y de la agricultura en las regiones de su jurisdicción...”<sup>16</sup>

Por otro lado, a medida que el departamento como región político-administrativa se fue consolidando, tanto el Estado como los empresarios promovieron la principal actividad económica del Valle del Cauca, siendo la agricultura la que, a través de todas las esferas públicas y privadas, consolidó su protagonismo. Frente a ello, desde la gobernación se creó una secretaría donde se concentraban todos los asuntos agrícolas e industriales de la región. De esta manera, por Ordenanza núm. 21 del 16 de abril de 1926, se constituyó la Secretaría de Industrias.<sup>17</sup>

Esta ordenanza abarcaba diferentes dependencias tanto de estadísticas como de minas y baldíos, lo que significó que, además de acciones de carácter industrial, como su nombre lo indica, participaron de los esfuerzos de cuantificación de la economía departamental, en especial lo que refiere a actividades agrícolas, comerciales y de industria manufacturera.

Durante la primera mitad del siglo xx, el papel de la Secretaría de Industrias se enfocó en la promoción y el fomento de la agricultura. Su secretario Ciro Molina Garcés puso en marcha diferentes leyes provenientes desde el gobierno nacional; una de ellas fue la Ley 74 del 30 de noviembre de 1926 sobre el fomento a la agricultura donde “El Gobierno procede a fundar tres estaciones experimentales nacionales [...] campos que servirán a la vez de centros de experimentación científica...”<sup>18</sup>

El tercer eje vinculado a obras de infraestructura se desarrolló bajo un objetivo en específico. Este fue el Ferrocarril del Pacífico. La conexión del ferrocarril más anhelada fue entre los municipios de Buenaventura y Cali, debido al significado que representaba vincular al puerto maríti-

16 AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año LXVII, núm. 21624, 23 de febrero 1931, 361.

17 AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Departamental del Valle del Cauca*, 28 de abril de 1926, 4004.

18 AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año LXII, núm. 20361, 1 de diciembre 1926, 1.

mo más importante del suroccidente colombiano con el punto comercial más dinámico del Valle del Cauca. Dicha obra llegó en 1915 a la capital y causó furor entre la población. De hecho, desde la gobernación se describía a este episodio como un fausto acontecimiento, “es coronación casi completa de la magna obra en que por espacio de medio siglo el Valle del Cauca ha venido cifrando sus más vivos anhelos de progreso”.<sup>19</sup>

Hay que resaltar que no solo fue el ferrocarril la obra que unió a todo el Valle del Cauca con el puerto de Buenaventura, pues los esfuerzos continuaron a través de obras de carreteras. En este aspecto, el gobierno nacional promulgó la Ley 88 del 2 de julio de 1931 por la cual se adoptó un plan para carreteras nacionales, especificando que para el Valle del Cauca “se construirán 386 kilómetros de red vial, conectándose en una troncal desde Popayán-Santander de Quilichao-Cali y Cartago”.<sup>20</sup> Esta fue una iniciativa que el gobierno extendió por todo el territorio colombiano, según María Ramírez. Ello se dio debido a la recuperación económica que presentó el país durante la década de los treinta, considerando que la inversión en carreteras traería efectos benéficos sobre la economía porque, además de reducir los costos en transportes, ayudaba a integrar el mercado nacional.<sup>21</sup>

Si bien, el proyecto de carretera Troncal Occidental fue propuesto por el gobierno nacional, el gobierno departamental también presentó la iniciativa de construir carreteras, para una conexión similar a la que presentaba el ferrocarril con la llamada Carretera al Mar. De esta manera, bajo Ordenanza núm. 15 del 24 de abril de 1934, la gobernación celebró un contrato con la Sociedad Constructora de la carretera del Pacífico

---

19 AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Departamental del Valle del Cauca*, 2 de enero de 1915, 3728.

20 AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año LXII, núm. 21746, 23 de julio 1931, 1.

21 María Ramírez, “Efectos de eslabonamiento de la infraestructura de transporte sobre la economía colombiana: 1900-1950”, James Robinson y Miguel Urrutia, *Economía colombiana del siglo xx. Un análisis cuantitativo*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2007.

que va a “Dagua, así como también en la parte de la vía que se construya hasta Buenaventura...”<sup>22</sup>

Este desarrollo de instituciones y de obras públicas en la región fortaleció sus interconexiones económicas en el contexto de un proyecto de modernización a cargo de las autoridades departamentales. Esta propuesta planteada desde la élite política y económica fue fundamental para el desarrollo de Cali, el cual ya había configurado poderes especiales tras la constitución del departamento del Valle del Cauca desde finales del siglo XIX e inicios del XX, pero que terminó por consolidarse con el crecimiento que la actividad industrial desplegó en este municipio.

## CALI: EJE CENTRAL DE PODER EN EL VALLE DEL CAUCA

A lo largo del siglo XIX, Cali presentó una influencia importante como punto económico y político. Su ubicación estratégica fortaleció el territorio que hoy comprende al Valle del Cauca, configurando un circuito comercial entre el puerto marítimo de Buenaventura, centros agrícolas y ganaderos como Palmira y Buga, y el puerto fluvial de Yumbo.

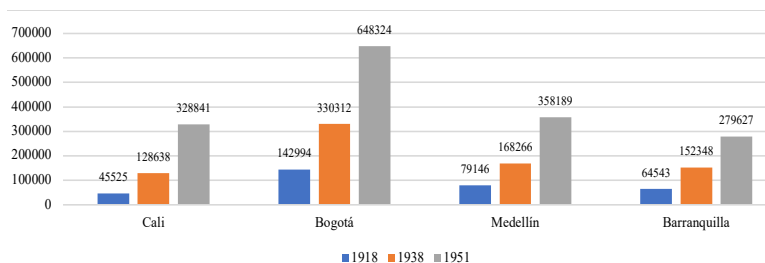
El intercambio de bienes y de mercancías entre estos centros movilizó el capital agrícola y ganadero acumulado de la región, reinvirtiéndolo especialmente en Cali con la fundación de casas comerciales especializadas en la importación, negocios de compra y venta de bienes raíces, conformación de firmas encargadas en la construcción de obras públicas y creación de empresas enfocadas en la manufactura.<sup>23</sup>

22 AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Departamental del Valle del Cauca*, 9 de mayo de 1934, 2174.

23 Algunos de estos vínculos se vieron reflejados en sociedades como las siguientes. 1898: Bohmer y Linzen, Burckhardt & Cía.; 1899: Luis Fisher & Cía.; 1901: Caicedo Hermanos, Bonilla & Hernández, Guerrero & Cía.; 1902: Triana Hermanos, Hormaza Hermanos; 1903: Rodríguez Hemanos, Beplat & Holguines, Olano & Cía., Francisco Restrepo Plata & Hermanos, González & Cía., Calero & Echeverri, Garcés Patiño & Delgado; 1904: Cabal & Cía., Mejía Arellano & Cía., Beplat & Cía.; 1905: Bohmer & Linzen y Muñoz & Cía., Cabal & Cía., Velázquez y Cía., Benito López y Cía., Hijos de Ricardo Rengifo, Eder Garcés & Cía.; 1906: Compañía Ganadera del Cauca, Hormaza Hermanos, Depons Hijos, Mejía Arellano & Ochoa; Otoyá R. & Cía., Eder & Cía.; 1907: Hearer

Este circuito de negocios funcionó como dinamizador de una red de consumo, misma que fue fortalecida por vínculos comerciales materializados en sociedades de comercio, pero también, por vínculos estratégicos a través de matrimonios o conexiones políticas. Muchos de estos comerciantes con negocios agrícolas y/o ganaderos en diferentes partes del Valle del Cauca trasladaron su punto de residencia a Cali, generando todo tipo de transacciones con el resto de los comerciantes que ya eran naturales de la ciudad o que se habían asentado desde hace varios años en ella.

Cali, como eje central del Valle del Cauca, concentró diferentes poderes, los cuales sirvieron para ejecutar el proyecto de modernización que se había configurado a través de la propuesta de creación del departamento desde inicios del siglo xx. Fue así como rápidamente se convirtió en una de las capitales departamentales con mayor dinamismo económico a nivel nacional, siendo un centro de negocios y configurándose como uno de los núcleos urbanos con mayor crecimiento del país, en especial a partir de la década de los cuarenta (véase la gráfica 1).



GRÁFICA 1. Población de los principales centros urbanos de Colombia, 1918-1951.

FUENTE: elaboración propia a partir de Fernando Urrea, "Transformaciones sociodemográficas y grupos socio-raciales en Cali, siglo xx e inicios del siglo xxi", José Garzón (coord.), *Historia de Cali siglo xx. Tomo 1. Espacio Urbano*, Cali: Universidad del Valle, 2012.

& López, Palau Velázquez & Cía.; 1908: Reyes y Pineda, T.C. Mosquera & Cía. L. Lalinde & Cía., B. López & Cía., López & Lloreda; 1909: Bhomer Linzen & Henao, Flórez & Miller Hermano, Manuel Caldas & Cía., Reyes y Buenaventura, López Pineda y Cruz, J.M Carvajal & Cía. Véase Édgar Vásquez, *Historia de Cali en el siglo 20. Sociedad, economía, cultura y espacio*, Cali: Artes Gráficas del Valle, 2001, p. 58.

Esta élite política y económica que asentó su residencia y/o invirtió sus capitales en esta ciudad vio en el progreso de Cali la oportunidad de concretar negocios de todo tipo. Por ello, como iniciativa por parte de un grupo de empresarios, se constituyó la idea de transformar el entorno urbano con el fin de mejorar las condiciones del municipio. Desde el siglo XIX, la modernización urbana en Colombia era una condición para alcanzar el progreso. Ello se fundamentó en la idea de utilizar la ciencia y la tecnología para transformar el entorno urbano y convertir las antiguas aldeas en ciudades dinámicas en términos de flujos poblacionales, capitales y mercancías, higiénicas, civilizadas, con instituciones de nuevo tipo, seguras, ordenadas y productivas.<sup>24</sup>

La materialización de este tipo de procesos, según autores como Édgar Vásquez, fue el umbral hacia el progreso urbano de Cali.<sup>25</sup> Un elemento fundamental para este desarrollo fue la construcción moderna de servicios públicos, tales como acueducto y alcantarillado financiado por entes públicos;<sup>26</sup> y otros como la luz eléctrica y el sistema de transporte con capitales privados.<sup>27</sup>

Estas obras fueron indispensables para el progreso urbano del municipio; no obstante, el transporte mediante el tranvía fue el impulso necesario otorgado por un grupo de empresarios para extender y consolidar el proyecto del departamento del Valle del Cauca iniciado desde el siglo XIX. Cali, como centro de poder, diseñó un sistema de conexio-

---

24 Andrés Castañeda, *Encantos y peligros de la ciudad nocturna. Cali, 1910-1930*, Cali: Universidad del Valle, 2015, p. 27.

25 Édgar Vásquez, *Historia de Cali en el siglo 20*.

26 Para la obra de acueducto mecánico en Cali financiado por el municipio, véase Acuerdo Municipal del Concejo de Cali, núm. 12 de 1912.

27 Para más información del alumbrado eléctrico véase Acuerdo Municipal del Concejo de Cali, núm. 4, del 8 de marzo de 1907, adjudicado a Ignacio Palau. Entre 1909 y 1910, Palau cedió el contrato a Henry Eder quien, junto a empresarios como Edward Mason, Ulpiano Lloreda y Benito López, constituyeron Cali Electric Light and Power Company, empresa que construyó la primera planta hidroeléctrica de 50KW en Piedra Grande. En 1913, el Concejo de Cali autorizó a la compañía prestar el servicio de fuerza y calor, abriendo el camino para la introducción de energía eléctrica pública y domiciliaria en la ciudad (Andrés Castañeda, *Encantos y peligros de la ciudad nocturna*, p. 41).

nes que vinculó diferentes puntos estratégicos de la ciudad como bodegas y las primeras fábricas con la estación que se estaba construyendo del Ferrocarril del Pacífico y las principales zonas de carga y de descarga que tenían los vapores por el río Cauca.

A través de la Compañía de Obras Públicas de Cali se gestionó el proyecto de un tranvía.<sup>28</sup> Esta obra entró en funcionamiento en julio de 1910, en conmemoración del centenario de la independencia de la ciudad; sin embargo, presentó un mejor aprovechamiento años después, tras la conexión con el Ferrocarril del Pacífico a su llegada a Cali en 1915.<sup>29</sup>

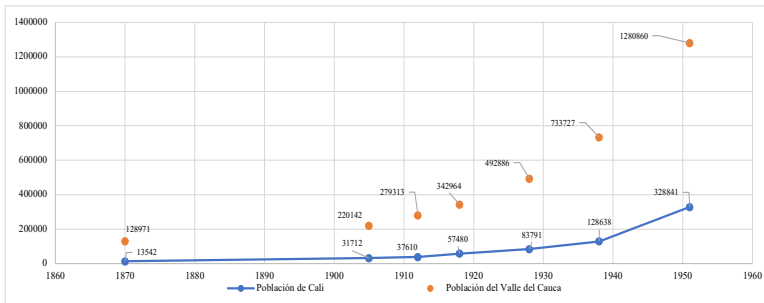
El circuito del Valle del Cauca, y en especial el núcleo comercial del municipio de Cali, se fortaleció a través de las conexiones entre medios de transporte como los vapores por el río Cauca, el Ferrocarril del Pacífico, las carreteras y finalmente el tranvía. Este intercambio comercial

28 Entre los socios de la Compañía de Obras Públicas y la Compañía del Tranvía de Cali tenemos a: Pablo García (Gerente), Ernesto Lora, Rafael Miller, Ezequiel Hoyos, Julio Correa, Fernando Ayala, Aurelio Sardi, Doctor Evaristo García, Jorge Emilio Otero, Martiniano Zamorano, Joaquín Rizo, Francisco Menotti, Emiliano Sardi, Bohmer & Lizen, Roberto Reinales, Jorge Garcés Borrero, Miguel Calero, Jorge Pineda, Luis Pérez, Pedro Pablo Scarpetta, Mario De Francisco, Tulio Delgado, César Córdoba, Enrique Bermúdez, Luis Fischer, Enrique Verjéz, Eustasio Rodríguez, Pablo Borrero Ayerbe, Juan Gualtero, José Miguel Guerrero, Eduardo Sierra, Rafael Álvarez Salas, Belisario Zamorano, Manuel Caldas, Belisario Palacios, R. Zawadzky, Joaquín Collazos, Henry Eder, Isaías Mercado, Ignacio Madriñán, Manuel Carvajal Valencia, Enrique Sheader, Luis Felipe Lozano, Gonzalo Córdoba, Wenceslao Rojas, Antonio Rivera, Pedro Calderón, Pablo García, Eduardo Mason, Emilio Bizot, Emiliano Laserna, Presbítero Uladislao González, Pio Rizo, Jacinto Royo y las señoras Mercedes Borrero, Tulia Borrero, Ascensión Borrero y María Borrero, Sara García y Magdalena García, Inés Barona y Mercedes Barona. Véase AHMC, Escribanos-notarial, Notaria Primera, Escritura núm. 34 del 16 de enero de 1909, t. I, f. 97.

29 El Tranvía partía de sus oficinas en el Calvario, donde se encontraba La Plaza de Mercado (Carrera 9 entre calles 12 y 13); seguía hacia el oriente por la Carrera 9 hasta la Calle 16 en el sector denominado “Patio Bonito”, cruzaba por la Calle 16 hasta la Carrera 8 donde se encontraba el Café Puracé; seguía por la Carrera 8 hasta la Calle 19, lugar donde se encontraban los talleres de la empresa; siguiendo por la Carrera 8 llegaba al cruce de la Calle 25 y por la misma Carrera 8 seguía hasta la Calle 36 de la actual nomenclatura, para terminar en Juanchito, donde estaban instaladas la estación y las bodegas para embarque y desembarque a pocos metros del río Cauca. Poco después se construyó el ramal que partía del cruce (carrera 8 con calle 25) y siguiendo por la Calle 25 pasaba por la estación del ferrocarril en la carrera 3 hasta el Camellón Uribe (carrera 1) en el sitio denominado El Circo y, cruzando por este camellón, hasta la Calle 14, donde encontraba la estación de la Ermita (Édgar Vásquez, *Historia de Cali en el siglo 20*, pp. 64-65).

ejecutado en este centro de negocios dinamizó aún más no solo el vínculo con un mercado externo, sino también con un mercado regional y nacional, tras consolidarse el puerto de Buenaventura como uno de los principales puntos de entrada y de salida de todo tipo de mercancías.<sup>30</sup>

El crecimiento económico de Cali a través de este flujo comercial atrajo no solo el interés de los empresarios nacionales y extranjeros por invertir en el municipio, sino también de gran parte de habitantes de zonas rurales y municipios de otros departamentos que cubrieron la oferta laboral que las mismas actividades económicas requirieron. En la gráfica 1 se puede identificar que Cali fue uno de los principales centros urbanos del país; no obstante, si se analiza el municipio a través de sus características propias como punto de negocios y transacciones del departamento, se observa que este presentó un crecimiento importante dependiendo de su periodo de análisis (véase la gráfica 2).



GRÁFICA 2. Población de Cali y el Valle del Cauca, 1870-1951.

FUENTE: elaboración propia a partir Fernando Urrea, "Transformaciones sociodemográficas".

30 Es necesario indicar que, a pesar del sobresaliente dinamismo que se dio en la ciudad a través de la red de conexión que generaron este conjunto de sistemas de transporte, a finales de la década de los veinte el Ferrocarril del Pacífico y las carreteras que se fueron construyendo absorbieron al tranvía y a los vapores por el río Cauca, evidenciando con ello un cierre paulatino de sus estaciones o puntos de carga y descarga. Así, se incrementaron los flujos comerciales tanto en el ferrocarril como en las carreteras, sin necesidad de requerir nuevamente los sistemas de transporte que ya habían sido relegados.

Para autores como Fernando Urrea, los periodos intercensales de Cali demuestran diferentes tasas de crecimiento poblacional; así, para 1912-1918 con 7.07%; 1928-1938 con 4.2%; y 1938-1951 con 7.22%; este último corresponde a la tasa de crecimiento exponencial más alta del municipio.<sup>31</sup> Este tipo de aumento poblacional tuvo que ver con el contexto que Cali y el departamento experimentaron en su trayectoria económica y social, la cual dependió no solo de su crecimiento vegetativo sino también de la migración del campo a la ciudad con fines laborales.

El aumento de habitantes tanto en Cali como en el Valle del Cauca generó también un aumento en el consumo, movilizándolo una demanda en productos de diferentes tipos inicialmente importados y paulatinamente sustituidos y/o combinados por los elaborados en el territorio nacional, y específicamente en Cali. En este sentido, el análisis de la dinámica de un mercado local o regional debe tener en cuenta la cantidad y los tipos de asentamientos demográficos que lo condicionan. Según Manuel Miño, si bien los mercados exteriores contribuyeron a la configuración de un mercado regional o local, también es verdad que la dinámica histórica y geográfica de dicho espacio incidió sobre la forma de integración interna con mercados más amplios.<sup>32</sup>

El desarrollo que Cali adquirió en el tiempo a través de diversos procesos derivó en la construcción de un municipio que se equipó de un conjunto de elementos indispensables para su crecimiento económico, político y social. Durante las dos primeras décadas del siglo xx, Cali ya contaba con un sistema de transportes (tranvía, ferrocarril, vapores y carreteras); había implementado diferentes servicios públicos; se reconocía la existencia de un tejido empresarial con una inversión de capitales; se experimentaba un aumento poblacional y, con este, un incremento en el consumo y en la urbanización; las inversiones atraían mano de obra y se fortalecía un mercado interno y vínculos con el externo, entre otros.

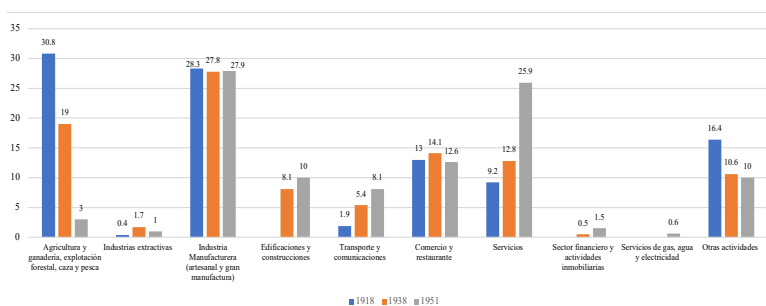
---

31 Fernando Urrea, "Transformaciones sociodemográficas".

32 Manuel Miño, *Núcleos urbanos mexicanos. Siglos xviii y xix. Mercado, perfiles sociodemográficos y conflictos de autoridad*, México: CEH-Colegio de México, 2006.

El desarrollo de estos procesos reflejó la articulación interna del departamento y el fortalecimiento del municipio de Cali como un eje central del mismo, permitiendo el proyecto de modernización que las élites habían diseñado, mismo que en palabras de Oscar Almario, convertía a Cali en un territorio dinámico y diversificado, sede de la política, nodo del comercio, articuladora de flujos de comunicación, asiento de la industria manufacturera moderna y receptora de variadas migraciones que evidenciaron su movilidad social y contribuyeron al crecimiento de población.<sup>33</sup>

La articulación de estos elementos generó lo que para José Ocampo fue el despegue económico moderno del municipio, pues, para este autor, dicho fenómeno solamente se dio durante la década de los veinte.<sup>34</sup> No obstante, para Ocampo, aún en dicho periodo los ensayos en materia industrial tanto en Cali como en el Valle del Cauca eran excepcionales, al tiempo que se habían generalizado en Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cartagena, ya que una proporción alta de la población en el municipio seguía ocupada en actividades agropecuarias (véase la gráfica 3).



GRÁFICA 3. Porcentaje distribución de la población ocupada en Cali por ramas económicas, 1918-1951.

FUENTE: elaboración propia a partir de Fernando Urrea, "Transformaciones sociodemográficas".

33 Oscar Almario, *La configuración moderna del Valle del Cauca*, p. 79.

34 José Ocampo, "El desarrollo económico de Cali en el siglo xx", Ana Alzate, José García y Jorge Melo (eds.), *Santiago de Cali: 450 años de historia*, Cali: Alcaldía de Santiago de Cali, 1981.

Según los censos de población realizados en 1918, 1938 y 1951, la ocupación de los habitantes de Cali varió según el periodo y la actividad económica en la cual se desempeñaron, presentando durante la primera década del siglo xx una ocupación principalmente agrícola con 30.8%; no obstante, también se dio una participación importante en la manufactura con 28.3%, misma que se mantuvo constante durante los tres años analizados. Cabe destacar que, como se verá a continuación, este tipo de manufactura inicialmente tuvo características artesanales que con el tiempo se transformaron o fueron absorbidas por industrias modernas.

El despegue económico moderno de Cali y, en general, la consolidación económica del Valle del Cauca dependieron en gran medida de empresarios que generaron cambios estructurales en la región y en la ciudad. De hecho, estos agentes económicos desarrollaron importantes conexiones comerciales, nuevas acciones en producción e implementaron ideas pioneras en la elaboración de algún bien, logrando modificar con ello las dinámicas que se presentaban en dicho contexto.

## CALI: PODER Y DESARROLLO INDUSTRIAL

Durante los primeros años de la década del veinte, muy pocos empresarios de la región, y específicamente los asentados en Cali, se habían arriesgado a invertir en establecimientos industriales de tipo moderno, pues, como ya se mencionó, la principal actividad durante dicho periodo se basó en trabajos agrícolas, generando la mayor inyección de capitales en este rubro.

Los primeros boletines estadísticos de la ciudad demuestran pasos pioneros en firmas manufactureras. En un listado realizado para 1917 se identifican un total de 61 fábricas,<sup>35</sup> de las cuales 17 utilizaban fuerza

---

35 En este listado se encuentran: dos de bujías esteéricas (para elaboración de velas de sebo), 1 de baldosines para pisos, 3 de bebidas gaseosas, 1 de chocolates, 4 de cigarrillos, 12 de cigarros, 3 de cervezas, 1 de ropa interior para hombre, 1 de fósforos de cerilla, 1 de harina de maíz, 1 de harina de trigo, 1 de harina de plátano, 2 de hielo, 3 de jabón, 10 de chircales (adobes, ladrillos y tejas), 2 tenerías (curtidoras de pieles),

eléctrica, hidráulica y a vapor; 43 hacían uso de fuerza humana y animal, más una sin identificar.<sup>36</sup> Esta muestra pequeña evidencia un avance industrial importante en Cali, aunque precario si lo comparamos con otras ciudades latinoamericanas.

Para 1924, un nuevo listado registró 31 fábricas; 30 utilizaban fuerza eléctrica y a vapor y una sola fuerza animal.<sup>37</sup> En comparación con el primer listado de 1917, se identifican establecimientos modernos en términos de fuerza utilizada; sin embargo, la estadística muestra una disminución de los establecimientos, debido a que el registro corrió por cuenta de los dueños o gerentes de las fábricas, aspecto que pudo ocurrir en la falta de empadronamiento de otras firmas asentadas en el municipio. No obstante, el registro de 1924 ofrece los primeros elementos de cambio en la estructura de las fábricas, pues en su mayoría corresponden a firmas especializadas en café, tales como trilladoras que empleaban la mayor cantidad de mano de obra; por ejemplo, la Compañía Caicedo & Puente concentraba un total de 330 obreros, de los cuales 300 eran mujeres; seguido de Café La Mascota, propiedad de Francisco Velázquez con 276 obreros; trilladora Guerrero & Compañía con 272 obreros, y la trilladora de Ulpiano Lloreda con 182 obreros.

Para 1938, el Anuario Estadístico del Valle del Cauca realizó un conteo de las manufacturas localizadas en Cali, y obtuvo un total de 129 firmas, con un capital invertido equivalente a 12 233 441 pesos.<sup>38</sup> En

---

4 trilladoras de café, 3 tostaderas y molinos de café, 2 de pastas de harina, 3 de panela (molino de caña/piloncillo) (AHMC, Miscelánea, *Boletín de Estadística Municipal*, vol. 1, núm. 1, julio 20 de 1917, 87).

36 Entre las 17 que usaban fuerza hidráulica, a vapor o eléctrica encontramos: 3 de cigarrillos, 1 de cigarros, 1 de ropa interior para hombre, 1 de fósforos de cerilla, 1 de harina de trigo, 2 de hielo, 2 de jabón, 2 tenerías, 4 trilladoras de café (AHMC, Miscelánea, *Boletín de Estadística Municipal*, vol. 1, núm. 1, julio 20 de 1917, 87).

37 Entre estas fábricas se hallan: 3 cervecerías, 3 de gaseosas, 4 de jabones, 1 de hielo, 2 de velas, 5 trilladoras de café, 1 empresa de café, 1 fábrica de café, 1 de pastas alimenticias, 2 de puntillas, 1 de mosaicos, 1 de tejidos, 3 de cigarrillos, 1 de chocolate, 1 de armerías y mecánica y 1 de licores (AHMC, Miscelánea, *Boletín de Estadística Municipal*, vol. 2, núm. 2, 1924, 40).

38 En este anuario se clasificaron las siguientes fábricas: 1 de aceites y grasas; 7 de cementos; 8 de bebidas gaseosas; 30 de calzado; 3 de cervezas; 19 de cigarrillos y

este listado no se especifican ni el número de obreros ni la fuerza que utilizan; no obstante, existen otros datos como el total de capitales invertidos en ellas, reflejando las mayores inversiones en firmas como cerveceras (3) con 2 631 317 pesos y fábricas de hilados y tejidos (5) con 1 530 920 pesos.<sup>39</sup>

La información obtenida en estos tres listados demuestra la evolución industrial presentada en Cali a través de diferentes décadas. Al pasar los años se fueron configurando diferentes elementos que sirvieron para la inversión de capitales en este tipo de establecimientos, la implementación de maquinaria y tecnología en ellos y, finalmente, la inserción de mano de obra requerida para su desarrollo. En este sentido, si bien, los anteriores datos de boletines y anuarios nos brindan información valiosa en torno a la industria de Cali, fue a partir del Primer Censo Industrial de Colombia publicado en 1948 donde se permite identificar datos detallados en relación con esta temática a nivel nacional y, específicamente, con el Valle del Cauca y Cali.<sup>40</sup>

Uno de los aspectos que llama la atención en el censo es la concentración en la localización de las industrias, lo que demuestra que para 1945 Colombia agrupaba la mayoría de las firmas manufactureras en departamentos como Antioquia, Atlántico, Cundinamarca y Valle del Cauca, mismos que representaban 76.2% del valor agregado industrial

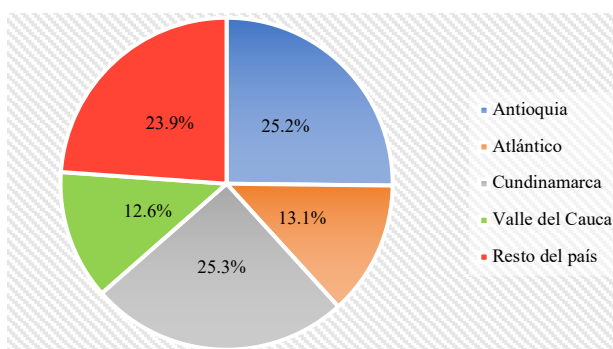
---

cigarros; 1 de chocolates; 4 empaques de cartón y papel; 1 de fósforos; 6 de galletas y confites; 5 de hilados y tejidos; 11 de jabones; 1 de licores destilados; 4 de licores fermentados; 8 de manufacturas metálicas; 1 de molinos de granos; 1 productos alimenticios; 4 productos químicos y farmacéuticos; 3 de sombreros; 6 tenerías; 4 velas esteáricas; 1 de vidrios y locerías (AHMC, Fondo Miscelánea, *Anuario Estadístico del Valle del Cauca*, vol. 13, 1938, 37).

39 AHMC, Miscelánea, *Anuario Estadístico del Valle del Cauca*, vol. 13, 1938, 37.

40 Según el artículo 2 del Decreto 85 del 19 de enero de 1945 el primer Censo Industrial de Colombia se realizó por intermedio de la Dirección Nacional de Estadística de la Contraloría General de la República, en el periodo económico comprendido entre el 19 de julio de 1944 y el 30 de junio de 1945. El decreto aclara que todos los industriales del país estaban en la obligación de suministrar correctamente y en oportunidad los datos que les haya solicitado la Contraloría General, mismos que fueron confidenciales, y en ningún caso sirvieron de prueba legal para investigaciones de cálculos tendientes a fijar contribuciones (AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año LXXX, núm. 25756, 1 de febrero de 1945, 8).

a nivel nacional (véase la gráfica 4). Entre los departamentos con mayores índices industriales se encontraba el Valle del Cauca (véase la gráfica 5), ocupando un tercer lugar después de Cundinamarca (capital Bogotá) y Antioquia (capital Medellín), con un total de 800 establecimientos industriales clasificados en 16 capítulos, siendo el más numeroso el de alimentos con 188, y este a su vez subdividido en grupos, correspondiendo al subgrupo de panaderías (62) el porcentaje con mayor número de establecimientos de este tipo.<sup>41</sup>

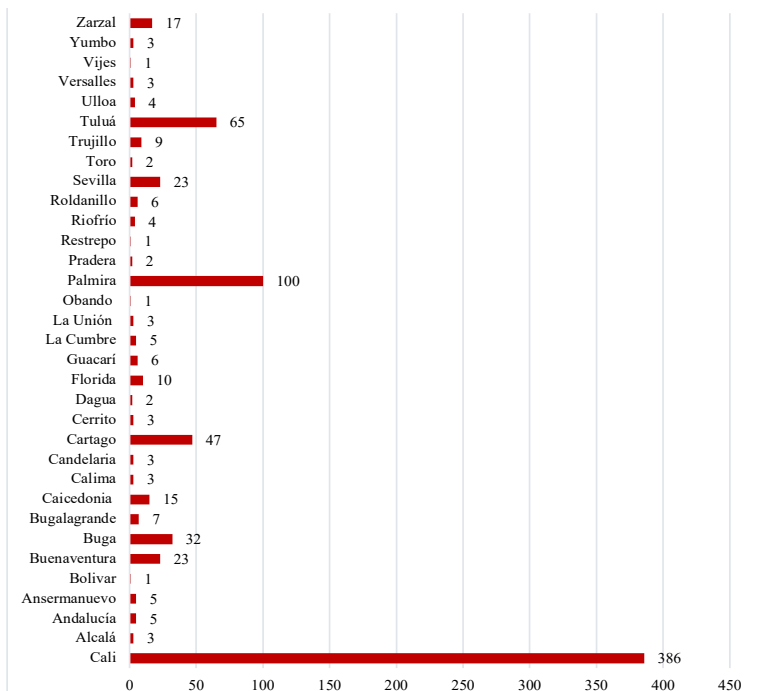


GRÁFICA 4. Valor agregado industrial colombiano por departamentos, 1945.

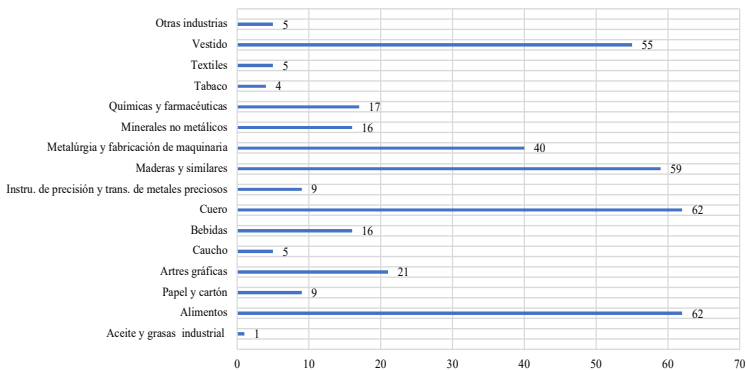
FUENTE: elaboración propia a partir de Contraloría General, Dirección General del Censo, *Primer Censo Industrial de Colombia-1945*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1948.

En este sentido, si nos enfocamos en Cali, podemos identificar información indispensable sobre, por un lado, los sectores en los cuales la industria caleña se desenvolvía (véase la gráfica 6); y, por el otro, la localización específica de las firmas, logrando observar con ello una ampliación del espacio industrial en este municipio a través del tiempo (véase el mapa 2).

41 Contraloría General, Dirección General del Censo, *Primer Censo Industrial de Colombia-1945*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1948, III.

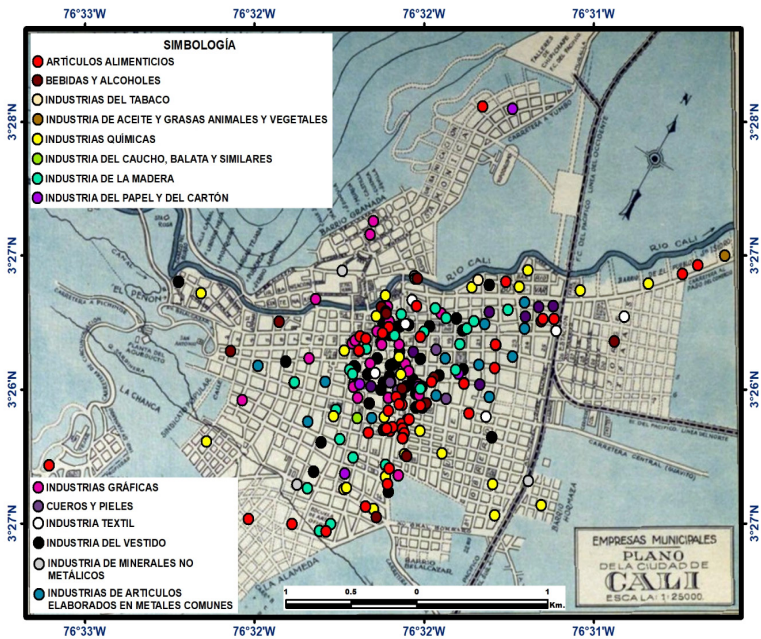


GRÁFICA 5. Establecimientos industriales en el Valle del Cauca para 1945.  
 FUENTE: elaboración propia a partir de Contraloría General, Dirección General del Censo, Primer Censo Industrial de Colombia-1945, Bogotá: Imprenta Nacional, 1948.



GRÁFICA 6. Cantidad de fábricas por sectores industriales en Cali, 1945.  
 FUENTE: elaboración propia a partir de Contraloría General, Dirección General del Censo, Primer Censo Industrial de Colombia-1945, Bogotá: Imprenta Nacional, 1948.

Si observamos la gráfica 6, esta nos muestra la variedad de sectores industriales que se asentaron en Cali, identificando que alimentos (62), cuero (62), madera (59), vestido (55), metalurgia y fabricación de máquinas (40) son los que representan la mayor cantidad de establecimientos de este tipo. Esta característica presentada en Cali en cuanto a su diversificación industrial se dio debido a varios factores; algunos de ellos son las conexiones entre esta ciudad y otros puntos agrícolas, portuarios y de comercio a través del sistema de transportes constituido desde finales del siglo XIX; inversión de capitales nacionales y extranjeros asentados en Cali; espacio suficiente para aglomerar industrias de todo tipo en la ciudad; aprovechamiento de servicios como electricidad, acueducto y alcantarillado que Cali había constituido desde inicios del siglo XX, entre otros.



MAPA 2. Localización industrial en Cali, 1945

FUENTE: elaboración propia a partir de Contraloría General, Dirección General del Censo, *Primer Censo Industrial de Colombia-1945*, Bogotá: Imprenta Nacional, 1948.

Ahora bien, el mapa 2 muestra los asentamientos de firmas que se dieron durante gran parte de la primera mitad del siglo xx, correspondiendo a lo que fue la primera etapa del proceso de industrialización en el municipio. Las ubicaciones correspondieron a predios que los mismos empresarios habían adquirido por herencia o por negocio en un mercado de bienes raíces muy común durante gran parte del periodo analizado, mismos que correspondían a la parte central de Cali.<sup>42</sup> Otro punto para destacar del mapa es la división del río Cali que separa la parte industrial y comercial de la residencial, configurando con ello lo que sería en las próximas décadas la organización urbana del municipio, característica que se modificará después de la década de los cincuenta a raíz de los diferentes planes de ordenamiento.

La oferta comercial e industrial en el municipio durante la primera mitad del siglo xx implicó un aumento poblacional importante, como se observó en la gráfica 2. Lo anterior generó también una demanda en los espacios residenciales de la nueva mano de obra que llegaba a Cali con el fin de cubrir los requerimientos de diferentes actividades económicas. En este sentido, desde finales de la década del treinta, la industria requirió mayor mano de obra que el resto de las actividades, tales como agricultura, industrias extractivas, transporte y comunicaciones, comercio, servicios, sector financiero, entre otras, con 27.8% en 1938 y 27.9% en 1951 del total del personal ocupado en el sector industrial (para ampliar las cifras de la ocupación en Cali durante la primera mitad del siglo xx, véase la gráfica 3).

---

42 Para autores como Jacques Aprile, durante la primera década del siglo xx aumentó la inversión urbana de los comerciantes-hacendados, la cual operaba en varias formas; así, en el centro se tornó frecuente la familia que adquirió varias casas con tiendas para alquilar; también se dio una modalidad de especulación a largo plazo que consistió en comprar globos de pastizales para después convertirlos en urbanizaciones. Véase Jacques Aprile, *La ciudad colombiana. Vol. 4*, Cali: Universidad del Valle, 2010. Para ampliar el tema del negocio de compra y venta de bienes raíces en Cali por parte del empresario Jorge Garcés Borrero, véase María Erazo, “Palpitando la modernidad: el negocio de bienes raíces en Cali (Colombia) a partir del caso de Jorge Garcés Borrero, 1900-1944”, *Revista Historelo*, 6(12), 2014, pp. 127-169.

Si bien, la industria atrajo el mayor porcentaje de migración poblacional de otros municipios del Valle del Cauca y de departamentos cercanos como Cauca o el Viejo Caldas, actividades como los servicios (1938 con 12.8% y 1951 con 25.9%) y el comercio (1938 con 14.1% y 1951 con 12.6%) requirieron también una demanda del personal migrante, aunque en menores proporciones.

Dicho fenómeno generó una aceleración en el crecimiento urbano a través de la construcción de nuevas casas de habitación y edificios, creación de barrios nuevos y expansión de los ya existentes. Estas acciones desencadenaron un importante flujo en el comercio de bienes raíces, incrementándose el desarrollo de la actividad constructora en la ciudad en relación con el aumento del área y edificaciones construidas, a excepción del periodo que comprende la crisis del 29, puesto que se evidencia una caída y posterior activación en dicha actividad.<sup>43</sup>

Este crecimiento y ensanche de Cali motivó que el municipio iniciara un conjunto de normas, en especial sobre el diseño de planos para la organización de algunos espacios en la “ciudad del futuro”, tales como zonas residenciales para mano de obra, localización de actividades económicas, distribución de zonas verdes, lugares de recreación, entre otros.<sup>44</sup> Esta ampliación residencial puso atención en actores tanto públicos como privados. En el caso de los primeros, se centraron en el

43 Para 1923, el total del área construida en Cali era de 34.246 m<sup>2</sup>; en 1930, el área fue de 23.569 m<sup>2</sup>; para 1945, de 139.872 m<sup>2</sup> y para 1958, de 306.085 m<sup>2</sup> (AHMC, Miscelánea, *Boletín Estadístico de Cali*, vol. 5, núm. 5, de 1927; vol. 9, núm. 9, de 1931; y vol. 22, núm. 22, de 1933; Édgar Vásquez, *Historia de Cali en el siglo 20*, p. 217).

44 Algunos planos solicitados por el Concejo de Cali para dicho momento se pueden identificar en el Acuerdo 35 del 29 de abril de 1940 por el cual se dispone a levantar el plano futuro de la ciudad donde se determina los nuevos barrios de la ciudad, ampliación de calles, futuras plazas, parques, locales de escuelas, puestos de policía o de sanidad (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Municipal de Cali*, 27 de agosto de 1940, 952); Acuerdo 67 del 3 de diciembre de 1941 por el cual se autoriza uno o varios contratos relacionados con el alcantarillado y levantamiento del Plano Futuro de la Ciudad, en relación con estudio de alcantarillado (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Municipal de Cali*, 5 de febrero de 1942, 1300); Acuerdo 20 del 3 de febrero de 1943 sobre el levantamiento del plano del alcantarillado donde se aclara realizar un estudio del alcantarillado, pensándose en una ciudad con incremento poblacional a 30 años, repartición en áreas residenciales, escolares, comerciales, industriales, aveni-

diseño de planes de vivienda, en especial para la mano de obra y empleados de diferentes actividades económicas asentados en el municipio.

Este crecimiento, tanto poblacional como el ensanche del caso urbano, estuvo vinculado directamente con el desarrollo de las actividades económicas, en especial las de tipo industrial. En el mapa 2 se logró identificar la localización de estas en un plano realizado para 1937, evidenciando que la gran mayoría se asentaban en la parte central del municipio.

En esta parte de Cali, conformada por los barrios de élites tradicionales, se combinó el uso residencial con el comercial e industrial, concentrándose cada vez más la demanda de espacio para usos de este tipo de actividades económicas. No pocos comerciantes, empresarios y clases medias altas trasladaron su residencia a los nuevos barrios, en especial a El Peñón, Granada y San Fernando.<sup>45</sup>

La ubicación de estos establecimientos industriales se dio debido a que los productores prefirieron aquellas localizaciones que tenían un buen acceso a los grandes mercados y a los suministros de productos que necesitaran ellos mismos o sus trabajadores; no obstante, un lugar que por cualquier razón ya cuente con una concentración de productores tiende a ofrecer un mercado mayor (debido a la demanda que generan los productores y sus trabajadores) y un buen suministro de factores de producción y bienes de consumo (fabricados por los productores ahí existentes).<sup>46</sup>

En el caso de Cali, si bien ya se encontraban asentadas y consolidadas las fábricas en la parte central identificadas en el mapa 2, las nuevas propuestas de organización territorial del municipio sugerían a los nacientes establecimientos ubicarse en otros espacios. Cali como punto comercial, industrial, financiero, de servicios y urbanístico empezó a ensanchar su caso urbano, un fenómeno que llevó a la discusión de planes territoriales con el fin de organizar su espacio.

---

das, plazas y servicios públicos (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Municipal de Cali*, 29 de mayo de 1943, 1601).

45 Édgar Vásquez, *Historia de Cali en el siglo 20*, p. 130.

46 Masahisa Fujita Paul Krugman y Anthony Venables, *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, Barcelona: Editorial Ariel, 2000, p. 15.

Este fenómeno que se identificó en Cali no fue único y exclusivo de la ciudad. A mediados del siglo xx, Latinoamérica vivió un proceso de modernización en el cual los principales municipios comenzaron a experimentar profundos cambios en sus estructuras sociales y urbanas, nuevas costumbres y formas de ver la realidad empezaban a abrirse paso en la sociedad, al tiempo que un espectacular crecimiento poblacional hizo más dramáticas las problemáticas urbanas.<sup>47</sup> En este contexto, las ciudades latinoamericanas dieron inicio al surgimiento de diferentes planes en cuanto al urbanismo moderno. En el caso colombiano, Bogotá, Cali y Medellín, durante este periodo, desarrollaron diferentes proyectos, aunque cada uno con sus particularidades.<sup>48</sup>

Cali tuvo sus primeras iniciativas a través de la elaboración de planos diseñados con el fin de analizar la ciudad y proyectarla en el futuro. Una vez realizadas dichas proyecciones, se dio inicio a la elaboración de diferentes planes que involucraron al sector público y privado con el objetivo de entablar discusiones en torno al destino de la ciudad.

El primer paso fue plantear la legislación en relación con el crecimiento físico del municipio. De esta manera se dio el levantamiento del Plano Futuro según el Acuerdo 35 de 1940, donde, además, se enfatizó en la necesidad de identificar a los ejidos disponibles con el fin de reservarlos para proyecciones a largo plazo.<sup>49</sup> Para la realización de este diseño, cuatro años después se contrató al arquitecto e ingeniero Karl Brunner mediante el Acuerdo 1 de 1944.<sup>50</sup> Según este, el contratado debía levan-

---

47 León Espinosa, "El Plan Piloto de Cali de 1950: el modelo de ciudad moderna a la ciudad real", José Garzón (coord.), *Historia de Cali siglo XX. Tomo I Espacio Urbano*, Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades-Universidad del Valle, 2012, p. 317.

48 Los diferentes planes tendientes a organizar el crecimiento urbano futuro en Bogotá se dan con Le Corbusier en 1950 y el Plan Regulador de Bogotá en 1953; para Medellín con su Plan Director, en 1950. Véase León Espinosa, "El Plan Piloto de Cali", p. 308.

49 Acuerdo 35 de 1940 (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Municipal de Cali*, 27 de agosto de 1940, 803).

50 Karl Brunner fue un profesor austriaco de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, quien se desempeñó también como el Director del Departamento de Urbanismo de Bogotá.

tar el plano de la red de alcantarillado e iniciar los proyectos sobre el Plano Regulador de la Ciudad Futura de Cali.<sup>51</sup>

Cabe resaltar que el Acuerdo 1 de 1944 era la continuación del Acuerdo 35 de 1940, en cuyas especificaciones se tuvo en cuenta las proyecciones del Plano Regulador, la zonificación y el perímetro urbano. Para los intereses de este capítulo, resulta atinado identificar que, para 1944, mediante la cláusula 5 de dicho acuerdo, el municipio propuso al arquitecto e ingeniero Karl Brunner realizar un estudio cívico-económico de las diversas actividades de la ciudad y sus respectivas localizaciones, tales como los espacios residenciales, escolares, verdes, comerciales, industriales y habitacionales.<sup>52</sup>

Un año después, a las exigencias del contrato anterior, según el Acuerdo 178 de 1945, se aprobó el Código Urbano, mismo que se basó en considerar algunas recomendaciones presentadas por Karl Brunner. En este se tuvo en cuenta el plano regulador de ensanche del municipio, la zonificación, el perímetro urbano, las demarcaciones, las reparcelaciones y las urbanizaciones.<sup>53</sup> En el capítulo 4 del artículo 33 de dicho acuerdo, se planteó una división por zonas de la ciudad; así, una de dichas divisiones hace referencia a la parte industrial y ferroviaria.<sup>54</sup> Según lo anterior, el artículo 40 del acuerdo indica que en esta zona podrán asentarse establecimientos industriales, comerciales, de almacenamiento y también viviendas para propietarios, empleados y obreros de empresas; además,

---

51 Acuerdo 1 de 1944 (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Municipal de Cali*, 31 de enero de 1944, 1085).

52 Cabe indicar que el contrato se suspendió por mutuo acuerdo en 1947, pues los requerimientos de este fueron casi imposibles de cumplir; incluso, a Karl Brunner se le había encomendado una serie de planos, los cuales, según León Espinosa, sí fueron encargados. Entre estos encontramos el dibujo original del plano regulador y de ensanchamiento, y de zonificación (Cali: Programa Editorial Facultad de Humanidades-Universidad del Valle, 2012).

53 Véase el Acuerdo 178 de 1945 (AHMC, Fondo Miscelánea, *Gaceta Municipal de Cali*, 10 de agosto de 1945).

54 La división urbana de la ciudad planteada en el Acuerdo 178 de 1945 es la siguiente: I Zona Cívica Comercial, II Zona Comercial, III Zona Residencial Exclusiva, IIII Zona Residencial Ordinaria, V Zona Obreros, VI Zona Mixta, VII Zona Industrial y Ferroviaria, VIII Zona Verde, IX Zonas Restantes y de Reserva.

aclaran que las fábricas que generen emanaciones dañinas o desagradables, ruidos u otros inconvenientes al barrio deben ubicarse a 300 metros de otras distinciones; del mismo modo, los establecimientos que produzcan peligro deben estar alejados del perímetro urbano a una distancia estipulada por el municipio.

Como vemos, la legislación en torno al ordenamiento municipal pasó por diferentes fases: una de estudio (Acuerdo 35 de 1940), otra de planeación (Acuerdo 1 de 1944) y la otra de posible puesta en marcha del Código Urbano (Acuerdo 178 de 1945).

Ahora bien, el crecimiento poblacional y el ensanchamiento urbano eran latentes durante los últimos años de la década de los cuarenta. Por ello, desde el gobierno nacional se delegó a los municipios, mediante la Ley 88 de 1947, fomentar el desarrollo urbano y la continuación futura de los municipios.<sup>55</sup> Posterior a ello, según el Decreto Legislativo 693 del 29 de marzo de 1951, el gobierno nacional también confirió facultades especiales a los alcaldes de ciudades como Bogotá, Medellín y Cali para que adoptaran planes pilotos y/o planes reguladores con el fin de ordenar el desarrollo urbano de dichos municipios.<sup>56</sup>

En relación con lo anterior, aunque el panorama de Cali no era alentador, pues las negociaciones con Karl Brunner habían llegado a su fin, Alfonso Caycedo, miembro del Concejo de Cali, se conectó con algunos

---

55 Según la Ley 88 de 1947, el artículo 7 obliga a municipios que tengan presupuesto no inferior a 200 000 pesos a elaborar el Plan Regulador que indique la manera en que debe continuarse el desarrollo futuro de la ciudad (AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año LXXXIII, núm. 26620, 8 de enero de 1948, p.11).

56 El Decreto Legislativo 693 del 29 de marzo de 1951 por el cual se confirieron facultades a algunos municipios para dictar normas sobre planificación y urbanismo, en su art.1 facultaba a los alcaldes municipales de Bogotá, Medellín y Cali para que adoptaran los planes pilotos que tales municipios contrataron con urbanistas del exterior, como también los planes reguladores que se elaboraran con base en dichos planos pilotos, para ordenar de forma definitiva el crecimiento y el desarrollo de las ciudades mencionadas. En el art. 2 se aclaraba que, una vez adoptados el plan piloto o el plan regulador, los municipios respectivos no podrían modificarlos, ni variar las normas que los desarrollasen, sin la expresa aceptación de la junta planificadora de cada ciudad (AHMC, Fondo Miscelánea, *Diario Oficial de Colombia*, año LXXXVII, núm. 27579, 13 de abril de 1951, p. 2).

arquitectos que estaban diseñando los planes piloto y reguladores en Bogotá y recomendó ante el municipio a la empresa Town Planning Associates (TPA) dirigida por José Sert y Paul Lester Wiener con el fin que se diseñara el Plan Piloto de Cali.

Según León Espinosa, la propuesta fue aprobada y el 23 de marzo de 1949 se firmó un contrato con la firma, acordándose que se adelantaría en cuatro etapas:<sup>57</sup> *a)* análisis de condiciones del municipio por la Oficina del Plano de Cali;<sup>58</sup> *b)* anteproyecto o plano piloto, según los resultados de la etapa anterior; *c)* planos generales entregados por la empresa Town Planning Associates; *d)* desarrollo del Plan Piloto en un Plan regulador. A pesar de todos los inconvenientes desde la firma del contrato, la empresa entregó el proyecto a la Alcaldía Municipal el 22 de septiembre de 1950, misma que, por el Decreto 518 del 13 de octubre de 1950, se aprobó, aunque sin hacerlo público, lo cual generó confusiones entre diferentes grupos interesados en la aplicación del plan.

Habría que esperar hasta 1954 para que, por Decreto 562 de ese mismo año, se adaptara al medio local. En este sentido, para Erick Figueroa, dicho plan tuvo una vigencia de quince años y fue la norma urbanística y arquitectónica imperante en la ciudad hasta que en 1964 se cambió de legislación.<sup>59</sup>

Así las cosas, la aprobación del plan presentó un importante aporte a la localización de diferentes zonas del municipio. De esta manera, en cuanto a la parte industrial, llama la atención que el Plan Piloto entendió a Cali en contacto con su entorno; es decir, si bien se hizo un plan para la ciudad, esta fue vista como un todo en conexión con la región. Wiener y Sert reconocieron la estrecha relación existente entre la ciudad y su área de influencia, en particular con el puerto de Buenaventura.<sup>60</sup> Por ello, el

57 León Espinosa, “El Plan Piloto de Cali de 1950”.

58 Esta oficina ya había sido instalada por las recomendaciones de Karl Brunner.

59 Erick Figueroa, “El Plan Piloto de Cali, 1949-1969”, Olga Eusse, Ana Henao, Nayibe Jiménez y José Garzón, *Atlas histórico de Cali. Siglo XIX-XXI*, Cali: Universidad Católica/Banco de la República, 2020.

60 León Espinosa, “El Plan Piloto de Cali de 1950”, p. 121.

fomento de la conexión a través de vías de comunicación entre los municipios del Valle del Cauca, los diferentes departamentos a nivel nacional y el extranjero era indispensable para los diseñadores de este plan.

Por otro lado, en cuanto al ordenamiento municipal, el plan propuso una zonificación teniendo en cuenta cuatro funciones: trabajar, habitar, circular y recrearse. Así, en relación con la primera, para los diseñadores, sin la zonificación de la industria el control sobre las otras funciones urbanas eran imposibles. Por ello el Plan Piloto propuso localizar la industria en áreas separadas del resto de las funciones urbanas de la ciudad. Para este fin se servía del trazado de la línea férrea, un área sobre la cual la industria podía expandirse sin perturbar las demás actividades.<sup>61</sup> Para ver la separación de la línea férrea, véase el mapa 2.<sup>62</sup>

La organización propuesta en el plan presentó un excelente diseño, pues se quería implementar el modelo de una ciudad moderna con una fuerte zonificación, en comparación con la idea de Karl Brunner reflejada en el Código Urbano, donde se planteaba una flexibilización en el uso del suelo.<sup>63</sup> A pesar de ello, cabe indicar que la planificación de este proyecto y los primeros años de su implementación presentaron reacciones positivas; sin embargo, su aplicación generó críticas de todo tipo e, incluso, grupos de oposición en el desarrollo del mismo.

Así, la propuesta de la empresa Town Planning Associates no fue aceptada por los dueños de la tierra en la ciudad, quienes ejercieron su influencia en el poder político municipal para mantener la propuesta lejos del alcance de la opinión pública.<sup>64</sup> Los propietarios nunca acataron las propuestas del Plan Piloto, no porque hubiese puntos conflictivos sino porque dichos puntos no llegaron a ser claros en su totalidad.

---

61 León Espinosa, "El Plan Piloto de Cali de 1950", p. 122.

62 Para el Plan Piloto la línea férrea separaba la zona industrial de la residencial.

63 Siguiendo los planteamientos de Eduardo Kingman, la modernidad es una noción histórica relativa a cada época y a las mentalidades de cada momento (Eduardo Kingman, *La ciudad y los otros: Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*, Quito: Flacso, 2006).

64 Erick Figueroa, "El Plan Piloto de Cali, 1949-1969", p. 24.

Debido a lo anterior, aunque sí se dio su aplicación, varias de las formulaciones del plan no fueron tenidas en cuenta, en especial lo referido a la industria, ya que el diseño propuesto por arquitectos en un estilo moderno de ciudad ideal giró en contraposición con una Cali que, como lo dice León Espinosa, correspondía a una ciudad real.<sup>65</sup>

Los principales opositores a la zonificación fueron los empresarios industriales, quienes no estaban de acuerdo con las recomendaciones de la empresa Town Planning Associates en cuanto a localizar sus firmas al oriente del municipio, pues estos terrenos no eran recomendables para asentamientos debido a inconvenientes con inundaciones y malas condiciones de habitabilidad.

Los establecimientos industriales seguían localizados en el centro de la ciudad; sin embargo, el crecimiento de Cali y los precios elevados de los suelos hicieron que las nuevas industrias se asentaran a las afueras del municipio, más específicamente en Yumbo. Así, para 1941 la empresa de Cementos del Valle, cuyos dueños fueron los socios K. F. Jensen y Henry Eder, fue la primera planta industrial que se asentó en el espacio denominado Puerto Isaac. Con esta fábrica se inició la expansión del espacio industrial de Cali y fue prolongado hacia un municipio vecino que proyectaba un futuro crecimiento.

A partir de esta cementera se fue configurando el espacio industrial de Yumbo. Según el primer censo de la industria colombiana publicado en 1948, el municipio registró un total de tres establecimientos industriales, cifra que se incrementará durante la década de los cincuenta y sesenta mediante la segunda etapa de industrialización de la región. Dicho fenómeno se empezó a evidenciar debido a las necesidades de los empresarios por localizar sus firmas en espacios donde fueran óptimas las condiciones de transporte (línea del ferrocarril y mayor cercanía con Buenaventura), que el precio del suelo fuera menor en comparación con los del centro de Cali, que la superficie fuera amplia, con el fin de

---

65 León Espinosa, "El Plan Piloto de Cali de 1950".

asentar firmas con la tecnología y la mano de obra necesaria (llegada de multinacionales y empresas nacionales de mayor amplitud), flujo de mano de obra entre los asentamientos residenciales de esta en el norte de Cali en conexión cercana con Yumbo, entre otros.

En este sentido, aunque en Cali se diseñaron planes de ordenamiento municipales, los cuales en diferentes aspectos fueron acatados, en el caso de la industria los empresarios generaron una construcción de su espacio industrial, tanto en el centro de Cali como en su prolongación hacia Yumbo, elemento de la experiencia urbana que incidió en las prácticas cotidianas de este grupo de actores.

## CONCLUSIONES

El análisis presentado en este capítulo dio cuenta de un conjunto de estrategias para la construcción de poderes tanto económicos como políticos en el municipio de Cali durante la primera mitad del siglo xx, los cuales influyeron en la localización de la industria en esta ciudad durante su primera etapa de desarrollo.

Para que todo ello fuese posible, hubo que remitirse a la constitución del departamento del Valle del Cauca como una unidad territorial separada del antiguo Estado Soberano del Cauca, también denominado Gran Cauca. Dicha división sirvió para diseñar, ejecutar y consolidar un proyecto de modernización departamental, el cual incluyó un fortalecimiento en las actividades económicas del nuevo departamento.

Este proyecto de modernización liderado por la élite política y económica del Valle del Cauca evidenció un desarrollo importante en todo el departamento; sin embargo, el papel desempeñado por su capital, Cali, fue fundamental, no solo por el desempeño económico debido a su consolidación como centro financiero, de intercambio comercial y, posteriormente, como líder en la industria, sino también por la concentración de poderes que albergó desde el inicio como una nueva unidad territorial.

El crecimiento de Cali fue evidente. La ciudad concentraba no solo el poder político sino también el económico. Físicamente, Cali empezó a ensanchar su perímetro urbano, el suelo del centro había quedado relegado para la industria y la vivienda de la mano de obra, la construcción de nuevas viviendas para la clase media y la élite de la ciudad se empezaba a expandir sobrepasando el río o ampliándose hacia el sur. Ello obligó al municipio a plantear una reorganización de la ciudad; por lo tanto, a partir de diferentes planes se diseñaron algunas zonificaciones para el uso del suelo, según su función.

En el caso de la industria, los planes fueron claros en proponer una localización diferente de la cual se venía dando. Algunos indicaron que debía haber un desplazamiento hacia el oriente de la ciudad; sin embargo, los terrenos de este sector no servían para el desarrollo óptimo de la actividad industrial; otros fueron más flexibles y recomendaron seguir en el espacio en el que se encontraban, pero considerando las precauciones necesarias para no afectar las residencias contiguas a los asentamientos industriales.

El diseño de estos planes mostraba la ciudad ideal que los arquitectos deseaban; no obstante, el municipio presentaba otro tipo de características alejadas de las planificadas a través de diferentes proyectos de ordenamiento. Ello llevó a que actores como los empresarios se opusieran a las aspiraciones que el municipio deseaba consolidar a partir de estas propuestas.

En este punto, la concentración de poderes políticos y económicos en el municipio de Cali generó que, para la segunda mitad del siglo xx, la nueva localización industrial se diera por fuera de la ciudad, planificando un nuevo municipio como el foco de las nuevas fábricas constituidas durante la segunda fase del proceso de industrialización.

Esta nueva expansión de la industria caleña hacia un nuevo municipio no generó una pérdida en la concentración de poderes construida en Cali, ya que, desde la capital del departamento, se continuó manejando tanto la industria como la actividad económica en general.

# DERECHOS TERRITORIALES Y LA MUNICIPALIZACIÓN DEL ESPACIO INDÍGENA EN LA NUEVA ESPAÑA<sup>1</sup>

SERGIO EDUARDO CARRERA QUEZADA<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

EL TEMA QUE NOS CONVOCA EN ESTE LIBRO, al igual que el seminario que le dio origen, es el del poder local, jurisdiccional y territorial expresado a través de la institución del municipio entre los siglos XIX y XX. Por lo tanto, conviene preguntarse cuáles fueron los antecedentes de estos cuerpos políticos, las corporaciones que le precedieron y los procesos que definieron las características que hoy le conocemos. En este sentido, los cabildos o repúblicas de naturales instaurados en la Nueva España adquirieron una notable importancia para la administración gubernamental a nivel local, no solo porque en ellos se materializó el traslado hacia las Indias de la organización política, económica y jurídica de los municipios castellanos, sino además porque desempeñaron un papel fundamental en la transformación de las antiguas estructuras de los señoríos prehispánicos (*altepeme*) y la adaptación de algunas de sus funciones al sistema impuesto por la monarquía hispana.

Prominentes historiadores del periodo colonial han examinado el funcionamiento de las repúblicas de naturales, mostrando las características comunes de estos cuerpos de gobierno entre algunos pueblos de indios y subrayando las peculiaridades regionales. Sus estudios se han centrado, sobre todo, en la temprana instauración de la organización

---

1 Agradezco a Juan Pedro Viqueira por sus comentarios y atinadas sugerencias para este capítulo.

2 El Colegio de México.

municipal a través de los cabildos, así como las funciones económicas de las cajas de comunidad y las cofradías que fueron adoptadas por la sociedad indígena.<sup>3</sup> Algunos otros, sobre la territorialidad de los pueblos de indios y el alcance jurisdiccional de las repúblicas de naturales, al cual tuvieron derecho mediante el procedimiento de las demarcaciones de las congregaciones. Desde entonces, a la sociedad indígena se le impuso la noción del espacio jurisdiccional occidental, expresado a partir de la centralidad que giraba en torno al poder gubernativo asentado en las cabeceras y cuyo control irradiaba hacia sus localidades sujetas y dependientes.<sup>4</sup> Y sobre los derechos de posesión y los mecanismos de acceso a la tierra en los pueblos coloniales ha corrido mucha tinta. Con todo, aún quedan bastantes temas por debatir y otros aspectos por esclarecer.<sup>5</sup>

- 
- 3 La bibliografía sobre las repúblicas y las cofradías de naturales en la historia colonial de México es vastísima, por lo que remitimos al lector a los siguientes balances historiográficos: Francisco González-Hermosillo Adams, “Indios en cabildo: historia de una historiografía sobre la Nueva España”, *Historias*, 26, abril-septiembre, 1991, pp. 25-63; Francisco González-Hermosillo, “Introducción”, *Gobierno y economía en los pueblos indios del México colonial*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección científica: Serie Antropología Social, 2001, pp. 13-26; Margarita Menegus Bornemann, *Los indios en la historia de México*, México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006; Sergio Eduardo Carrera Quezada (coord.), *Cinco siglos de memoria y trascendencia indígena en la historia de México*, México: Centro de Estudios Históricos/El Colegio de México, 2024.
  - 4 Bernardo García Martínez, *Los pueblos de la sierra: el poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, México: Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México, 1987; Bernardo García Martínez, “Jurisdicción y propiedad: una distinción fundamental en la historia de los pueblos de indios del México colonial”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 53, diciembre, Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericana, 1992, pp. 47-60; Bernardo García Martínez, “La naturaleza política y corporativa de los pueblos de indios”, *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia*, vol. XLII, México, 1999, pp. 213-236.
  - 5 Uno de estos temas es el uso del concepto de “comunidad” en los estudios de los pueblos novohispanos. Andrés Lira indicó que durante la época colonial la voz de “comunidad” remitía a los bienes y finanzas de las corporaciones, tanto civiles como eclesiásticas (Andrés Lira, “La voz comunidad en la Recopilación de 1680”, en Francisco de Icaza Dufour (coord.), *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias. Estudios histórico-jurídicos*, México: Porrúa, 1987, pp. 413-427). Por su parte, Juan Pedro Viqueira ha hecho ver que el concepto de comunidad ha sido utilizado con frecuencia por muchos historiadores como sinónimo de pueblo, poblado, localidad, asentamiento o incluso como la asociación de personas adscritas a un grupo etnolingüístico (Juan Pedro Viqueira, “La comunidad india en México en los estudios antropológicos-

Sobre el proceso de municipalización de las Nueva España, la historiografía ha prestado mayor atención a la organización política y económica de los cabildos y ayuntamientos indios, mientras que la organización espacial municipal pasó a segundo plano. Por esta razón, nuestra contribución para este libro se centra en el marco jurídico del periodo colonial, es decir, en el derecho indiano y en las leyes que buscaron normar sobre el espacio jurisdiccional y productivo de los pueblos de indios novohispanos. Se revisarán las reales cédulas, ordenanzas, mandamientos, decretos y otras disposiciones monárquicas destinadas a los pueblos de indios para instaurar el modelo del municipio castellano, es decir, la organización de las repúblicas o cabildos y, con ello, dotarles de derechos territoriales y jurisdiccionales con límites demarcados. En este fenómeno intervinieron las políticas agrarias y de poblamiento mediante las cuales la Corona preservó, por un lado, los derechos de los cacicazgos y los patrimonios de los indígenas nobles y, por el otro, reconoció el dominio de las tierras para el usufructo de los indios del común o macehuales adscritos a las repúblicas de naturales.

El capítulo está dividido en cuatro partes, cada una dedicada a los procesos ejecutados por las autoridades españolas que incidieron plenamente en el reordenamiento político y espacial de los pueblos de indios novohispanos. Para evitar posibles anacronismos, en la primera parte nos referiremos a los conceptos de “municipio” y “república” descritos en los diccionarios, vocabularios lexicológicos y tratados de juristas del periodo de análisis. Con ello, pretendemos aportar los antecedentes del derecho romano y medieval y las definiciones más apegadas a la realidad novohispana, sustentando así el proceso de municipalización entre la sociedad indígena. La segunda parte corresponde al programa de congregaciones para reubicar y concentrar a la población indígena que se

---

cos e históricos”, *Anuario 1994*, Tuxtla Gutiérrez: Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica/Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas/Gobierno del Estado de Chiapas, 1995, pp. 22-58). En suma, consideramos que es incorrecto seguir utilizando el concepto de comunidad como sinónimo de pueblo de indios.

hallaba en localidades dispersas. La tercera parte aborda los antecedentes que definieron las “tierras por razón de pueblo” y el deslinde de las “seiscientas varas por cada viento”, desde las medidas de protección a las sementeras de los indígenas de mediados del siglo xvi hasta las demarcaciones de dichas superficies que solicitaron algunos pueblos a lo largo del siglo xvii. La cuarta parte se dedica a analizar la titulación de los bienes de comunidad en el contexto de la regularización agraria emprendida por el Juzgado Privativo de Tierras y Aguas de la Audiencia de México a finales del siglo xvii y comienzos del xviii. Como resultado de las diligencias de composiciones dirigidas y coordinadas por mandato de esta instancia, en la mayoría de las provincias y alcaldías mayores los pueblos obtuvieron la titulación de sus bienes de comunidad y las demarcaciones de sus jurisdicciones, yuxtaponiendo así dos tipos de derechos territoriales: la del dominio útil y la del dominio jurisdiccional. Concluiremos con una reflexión acerca de los efectos de estos procesos de municipalización territorial en los pueblos de indios, las condiciones de las tierras que estaban bajo la administración de las repúblicas de naturales y la forma en que se imbricaron con sus demarcaciones jurisdiccionales en los albores del siglo diecinueve.

## EL MUNICIPIO HISPANO Y SU INSTAURACIÓN EN LAS INDIAS OCCIDENTALES

El Diccionario de la Real Academia Española define el término “municipalización” como la “acción o efecto de municipalizar”, es decir, “convertir en municipal un servicio público que estaba a cargo de una empresa privada”.<sup>6</sup> Si bien el significado de este término ha cambiado a lo largo de los siglos, el principio fundamental de la municipalización radica en la transferencia de las actividades particulares o privadas, así como la administración de recursos, hacia las funciones y administración públicas

---

6 *Diccionario de la lengua española*, t. II, Madrid: Espasa Calpe, 2001, p. 1555.

como atribuciones de una corporación concejil o gobierno local con un territorio jurisdiccional determinado. En ese sentido, queremos dar a entender que el proceso de municipalización en la Nueva España se dio desde muy temprano entre los pueblos de indios, al imponerles el modelo de organización política, administrativa y territorial del municipio castellano. Durante este proceso, las funciones judiciales, administrativas y otras facultades políticas de los antiguos señoríos fueron transferidos hacia las repúblicas de naturales o cabildos indios, fenómeno que ha sido profusamente abordado en la historiografía novohispana.

La municipalización implicó la adaptación de la organización política y territorial de los *altepeme* o señoríos indígenas a la estructura corporativa del municipio, conservando sus elementos tradicionales que compatibilizaron con el funcionamiento del nuevo orden impuesto por los peninsulares. Pero la municipalización de la sociedad indígena no solo implicó la instalación de nuevos cargos concejiles y funcionarios de nomenclatura castellana en las nacientes repúblicas de naturales. Para que la nueva modalidad de gobiernos locales se consolidara con éxito fue necesario un reordenamiento espacial, confiriendo derechos jurisdiccionales a los pueblos congregados y confirmando la posesión de sus tierras de labranza, montes, pastos, aguas y ejidos en espacios demarcados y delimitados, de la misma forma en que estaban organizados territorialmente los municipios en la península ibérica.

A diferencia de los cambios en la organización política, el aspecto jurisdiccional y territorial aún no ha sido esclarecido del todo por los especialistas, motivo que nos ha llevado a justificar el análisis del proceso de municipalización desde el punto de vista espacial. A fin de que los lectores que no están familiarizados con estos temas tengan una mejor comprensión sobre la problemática en cuestión, a continuación exponemos los antecedentes etimológicos e historiográficos de los municipios castellanos y su arribo a las Indias.

En su obra, San Isidoro de Sevilla describió la organización territorial de las ciudades medievales en la península ibérica de la siguiente manera:

*Civitas* (ciudad) es una muchedumbre de personas unidas por vínculos de sociedad, y recibe este nombre por sus ciudadanos (*cives*), es decir, por los habitantes mismos de la urbe [porque concentra y encierra la vida de mucha gente]. Con el nombre de urbe (*urbs*) se designa la fábrica material de la ciudad, en tanto que *civitas* hace referencia, no a sus piedras, sino a sus habitantes [...] Las ciudades reciben el nombre de colonias, municipios, aldeas, castillos o villorios [...] Colonia es la ciudad que es ocupada por nuevos habitantes a falta de gente autóctona. Se le denomina “colonia” por el cultivo del campo. Es municipio cuando, manteniéndose el “status” de ciudad, se obtiene del príncipe alguna función mayor o menor. Se llama *municipium*, derivado de *munia*, “funciones”, porque únicamente está obligado a pagar *munia*, es decir, los tributos debidos o las gabelas [...] Las aldeas, castillos y villorios están desprovistos de toda dignidad propia de ciudad: se trata de una simple reunión de personas que, por su pequeñez, está adscrita a ciudades mayores.<sup>7</sup>

Las definiciones anteriores se remontan al antecedente romano y a la etimología proveniente del latín. El *Diccionario de autoridades* del siglo xvii describió la voz castellana de “municipio” como “Ciudad principal, que se gobierna por sus propias leyes. Los romanos denominaban así las que no eran de las Provincias subordinadas a su Imperio, cuyos vecinos podían obtener los privilegios, y gozar los derechos de la Ciudad de Roma”, de modo que “Llamaban los Romanos Municipio a las Ciudades pobladas de gente natural de la tierra, y que se gobernaban con sus propias leyes, gozando de los fueros de Ciudadanos Romanos, como si hubieran nacido en Roma”.<sup>8</sup> En el mismo diccionario la palabra “república” se refería a “El gobierno del público. Oy se dice del gobierno de muchos, como distinto del gobierno Monárquico” y “Se toma tam-

7 San Isidoro de Sevilla, *Etimologías*, edición bilingüe, vol. 2, texto latino, versión española, notas e índices por José Oroz Reta y Manuel A. Marcos Castero, Madrid: Editorial Católica, Biblioteca de Autores Cristianos, 1983, pp. 227-229.

8 *Diccionario de autoridades*, edición facsímil, vol. 2, dirigida por Dámaso Alonso, Madrid: Editorial Gredos, Biblioteca Romántica Hispánica, 1964 [1726], p. 632.

bién por la causa pública, el común o su utilidad”.<sup>9</sup> Las acepciones al uso político de la palabra “ayuntamiento” se refieren a la “Junta, congreso, concurrencia de dos, tres, o mas personas, o cosas que se juntan, o las juntan para diversos usos y fines” y “Lo mismo que Cabildo, o Regimiento que se forma en las Ciudades y Villas, del Corregidor, Alcaldes y Regidores, quienes tienen el cuidado del gobierno político y económico de la Ciudad, o Villa”.<sup>10</sup>

A partir de estas definiciones podemos colegir que los conceptos de república y ayuntamiento expresaban el significado de cuerpos de gobierno con cierta autonomía respecto al poder imperial o monárquico, mientras que el municipio fue la expresión territorial del ejercicio gubernamental de los ayuntamientos o repúblicas mediante el uso efectivo del dominio eminente o jurisdiccional.

A mediados del siglo XVII, Juan de Solórzano y Pereyra –prominente jurista madrileño formado en el humanismo renacentista que tuvo una destacada carrera en distintos consejos de la administración de la monarquía– dedicó un capítulo de su *Política indiana* a la organización municipal y su instauración en las reducciones y congregaciones de los indios. Luego de reconocer la capacidad de los naturales para conducirse bajo órdenes sociales, políticas y civiles, Solórzano y Pereyra explicó el proceso de municipalización en las congregaciones de indios de la siguiente manera:

podíamos no sin causa equiparar estas reducciones ó agregaciones de los Indios á los *metaecios* de los Romanos, y llamarlas con este nombre; pero todavía entiendo, que les quadra mejor y mas en común el de los pueblos, que los mismos Romanos llaman *municipios*, ó *metrocomias*. *Municipios* eran unos lugares pequeños á donde por razon de la labranza, ó por otras conveniencias hacian agregar algunas gentes, y que allí sentasen sus ca-

---

9 *Diccionario de autoridades*, vol. 3, p. 586.

10 *Diccionario de autoridades*, vol. 1, p. 511.

sas y domicilios, y repartiessen entre sí los cargos de ellos, por lo qual se llamaron *municipes*, como lo dicen los textos de [Fr.] A[ugust] A[vila] que de ellos tratan. Las *metrocomias* eran como villas ó pueblos mayores, que tomaron este nombre, como que fuesen madres ó cabezas de las menores, como en España lo son las Villas de las Aldeas; y lo que es Metropoli entre las Ciudades, era *metrocomia* entre los lugares ó municipios, como se colige de otros textos del Volumen y sus comentadores.

Uno y otro corresponde al modo y forma de los nuestros Indios, que se ponen los mayores en cabecera de cada Provincia, y á su abrigo los que no son tan grandes, para que todos se ayuden, y así comúnmente decimos, *los pueblos, y repartimientos de Indios y sus cabezeras*.

También se parecen en que como los de estas *metrocomias*, ó *municipios* por sí, ni por sus descendientes no los podian desamparar, ni irse a vivir a otras partes sin licencia del Principe, como lo dicen los textos, y A[ugust] A[vila] citados, y otros; así tampoco nuestros Indios pueden dexar sus pueblos ó reducciones y repartimientos donde están tasados y empadronados, y si los dexan y se huyen pueden ser y son castigados y vueltos á ellos, aunque no quieran, por las Justicias, y por sus mismos Encomenderos, y Doctrineros.<sup>11</sup>

Cinco siglos después de la conquista, prominentes especialistas en la historia han analizado el traslado del régimen municipal en las Indias Occidentales. Rafael Altamira y Crevea advierte que la investigación histórica del municipio indiano presenta múltiples retos, por ser fragmentaria y difusa debido a la carencia de disposiciones generales que condensen su estructura, atribuciones y operatividad. La ausencia de una materia única y específica para el municipio indiano tiene su explicación en los municipios medievales y en el carácter individual de sus leyes destinadas para cada localidad (cartas pueblos y fueros). Así, este

---

11 Juan de Solórzano y Pereyra, *Política indiana*, edición facsimilar tomada de la de 1776 (Madrid), libro II, capítulo XXIV, t. I, México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979, pp. 186-187.

autor sostiene que la ruta más viable es el análisis de las reales cédulas y otras disposiciones destinadas para el gobierno en las Indias.<sup>12</sup>

Para José María Ots Capdequí, los municipios de Castilla habían tenido su auge en la edad media, entre los siglos XII y XIII, pero para el siglo XV eran instituciones decadentes frente al régimen monárquico. Fue gracias a la conquista de las Indias que la institución municipal tuvo un segundo aire en el marco legal del imperio español, pero particularmente en los ámbitos locales, pues fueron instancias necesarias para el asentamiento de la población ibérica y la fundación de ciudades, villas y pueblos de españoles. Inicialmente fueron útiles para limitar los privilegios señoriales de los conquistadores y los abusos de poder cometidos por los oficiales y funcionarios de la Corona.<sup>13</sup>

Según Charles Gibson, después de la conquista se produjo un paulatino pero profundo proceso de hispanización política entre la población indígena. En un primer momento, la Corona permitió que los caciques siguieran gobernando y administrando los recursos de los pueblos, pero poco a poco ella misma fue limitando la autoridad de la nobleza indígena y sus linajes para ser sustituidos por oficiales indígenas electos bajo el modelo del municipio español. Gibson nos dice que las repúblicas de naturales o cabildos indios aparecen en la documentación novohispana entre las décadas de 1530 y 1550. En palabras de este autor, “los cabildos formados por alcaldes y regidores indígenas surgieron en todas las cabeceras del siglo XVI, y la hispanización política fundada en esto fue uno de los logros más notables del Estado Español”.<sup>14</sup>

Una real cédula de 1618 recordaba a las autoridades virreinales “que en cada pueblo, y reducción [de indios] haya un alcalde indio de la mis-

---

12 Rafael Altamira y Crevea, *Manual de investigación de la historia del derecho indiano*, México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comisión de Historia, 1948, pp. 70-71.

13 José María Ots Capdequí, *El Estado español en las Indias*, México: El Colegio de México, 1941, pp. 61-62.

14 Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*, México: Siglo Veintiuno, Colección América Nuestra, 2000 [1967], p. 175.

ma reducción y si pasare de ochenta casas, dos alcaldes y dos regidores, también indios, y aunque el pueblo sea muy grande, no haya más que dos alcaldes, y quatro regidores: y si fuere de menos de ochenta indios, y llegare a quarenta, no más de un alcalde, y un regidor, los quales han de elegir por año nuevo otros, como se practica en los pueblos de Españoles, e Indios en presencia de los curas”.<sup>15</sup>

Tanto Charles Gibson como James Lockhart subrayan que la peculiaridad del cabildo o municipalidad en la Nueva España fue la transición de la máxima autoridad del *tlatoani* o señor natural que gobernaba en un *altepetl* hacia la figura del gobernador indio, en calidad de representante del cabildo o república de naturales de cada pueblo, toda vez que dicho cargo no existía en los municipios españoles. Sin embargo, a diferencia de Gibson y otros autores que dan un mayor peso a las avasalladoras intenciones monárquicas por imponer el municipio, Lockhart llama la atención sobre la complejidad del contexto mesoamericano y considera necesario tomar en cuenta la particularidad de cada *altepetl*, los distintos niveles de resistencia de la sociedad indígena y su capacidad de negociación frente a los españoles.<sup>16</sup> Dicho con otras palabras, el proceso de municipalización no fue homogéneo ni sincrónico en todo el territorio novohispano.

Bernardo García Martínez fue uno de los primeros especialistas interesados en analizar el proceso de municipalización entre los pueblos indios desde el punto de vista espacial y territorial. Destinó gran parte de su investigación a la comprensión de la naturaleza corporativa de los pueblos de indios confiriendo un enorme peso a la reestructuración en la organización política y territorial provocada por las encomiendas, las doctrinas y las congregaciones. Mientras que en la península ibérica los municipios se habían caracterizado por sus atribuciones au-

15 *Recopilación de leyes de Indias*, libro VI, tít. III, ley XV, f. 200.

16 James Lockhart, *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México central, siglos XVI-XVIII*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 47-57.

tónomas con respecto al poder del monarca, los municipios novohispanos adquirieron preminencia como instancias que centralizaron las funciones administrativas, económicas y gubernamentales a nivel local, pero sin perder sus facultades autónomas. Como lo explicó García Martínez, los españoles pensaron que el ordenamiento político indígena podía ser equiparable –y si no, al menos compatible– con la estructura corporativa de los municipios españoles, de modo que en cada *altepetl* se buscó “implantar un nítido cabildo de origen castellano”. Este autor afirmó que los oficiales españoles se empeñaron en establecer la institución del cabildo “en tantos pueblos como se pudo, y de preferencia en compañía de otros elementos sustanciales de reorganización claros a la gente de la iglesia y del gobierno, como congregaciones y corregimientos”.<sup>17</sup>

En resumen, como lo anotaron los autores antes referidos, la especificidad del cabildo indígena radicó en dos elementos fundamentales. Primero, la centralización de funciones políticas y económicas dentro de cada *altépetl* o pueblo de indios con base en el derecho eminente o jurisdiccional que adquirió cada uno de estos cuerpos de gobierno local. Y segundo, la pervivencia de una organización piramidal incorporada a la estructura municipal, con cargos de oficiales indígenas electos anualmente y la designación de un gobernador como máxima autoridad local. Estas fueron las principales características de los pueblos que fueron congregados entre los siglos XVI y XVII, así como de los nuevos pueblos que se conformaron posteriormente y hasta finales del periodo colonial.

## EL PROGRAMA DE CONGREGACIONES

Uno de los fenómenos que más afectó a los nativos de las Indias Occidentales fue la política de poblamiento impulsada por la monarquía

---

17 Bernardo García Martínez, *Los pueblos de la sierra*, pp. 98-99, 183.

española. Desde su arribo a las Antillas y luego a tierra firme, los europeos buscaron diferentes motivos para modificar los patrones de asentamiento disperso de los grupos étnicos. Su principal argumento era que los indígenas tenían que vivir en localidades que facilitaran su evangelización bajo criterios urbanísticos que los proveyeran de una vida “ordenada, civilizada y en policía”. Pero la reubicación de la población indígena también favoreció a los españoles para controlar el trabajo de los indios en las minas, aprovechándose, al mismo tiempo, de los espacios desocupados para fundar estancias de ganado y tierras de labor. Los procedimientos de traslado forzoso de familias enteras, el abandono de sus localidades de origen y el incremento de la densidad demográfica en los asentamientos elegidos para las congregaciones fueron factores que afectaron la organización espacial de los antiguos señoríos y cacicazgos, transformando de forma radical los territorios y las provincias dominadas por los hispanos. Así, la manifestación más clara de la política de poblamiento de la Corona se reflejó a través del programa de congregación, junta o reducción de los pueblos de indios.<sup>18</sup>

En la Nueva España las primeras reubicaciones fueron realizadas por los frailes de las órdenes mendicantes en torno a sus conventos, como lo fue la fundación de San Francisco de Acámbaro en 1526 y los pueblos-hospitales que logró formar don Vasco de Quiroga en 1531. En la Junta de Eclesiásticos celebrada en 1546 se determinó que era preciso que los indios se congregaran en pueblos y, en calidad de vasallos del rey, fuesen instruidos en la doctrina cristiana y aprovecharan el amparo y de los tribunales. Esta opinión era compartida por las autoridades civiles, de modo que el virrey Antonio de Mendoza continuó con las congregaciones durante los años de su gestión. No obstante, desde los

---

18 Bernardo García Martínez, *Los pueblos de la sierra*, cap. 4; Ernesto de la Torre Villar, *Las congregaciones de los pueblos de indios. Fase terminal: aprobaciones y rectificaciones*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1995; Peter Gerhard, “Congregaciones de indios en la Nueva España antes de 1570”, Bernardo García Martínez (coord.), *Los pueblos de indios y las comunidades*, México: El Colegio de México, 1991, pp. 30-79.

primeros intentos de reubicación, los indígenas se mostraron renuentes a ser desplazados y, sobre todo, a dejar sus sementeras y cultivos.<sup>19</sup>

Las órdenes para congregarse a los naturales provenían directamente del rey y su Consejo. Dos reales cédulas decretadas el 19 de febrero de 1560 mandaron a los virreyes continuar con la política demográfica dirigida a los indígenas, en las que subrayaron, por un lado, lo conveniente que sería congregarlos para facilitar su evangelización y, por otro lado, advirtiendo que a los indios desplazados no debían quitárseles sus sementeras ni otro tipo de tierras, sino, por el contrario, se debía respetar su derecho a conservarlas.<sup>20</sup> Dichas disposiciones facultaron a las autoridades de las repúblicas de naturales para administrar las tierras de los pueblos congregados de manera autónoma.

En 1568, Felipe II le pidió al virrey Martín Enríquez que le informara acerca del mecanismo que se estaba implementando para las congregaciones en la Nueva España, para lo cual le solicitaba que los naturales no fueran agraviados ni despojados de sus tierras. Remitiéndose al dominio eminente de la Corona y su derecho de disponer de los bienes realengos, el monarca también pidió referencias sobre las tierras baldías y sin titularidad que después de la conquista fueron consideradas como pertenecientes al Real Patrimonio. El propósito del rey y su Real Consejo era conocer la disponibilidad de los sitios que quedarían libres después de las congregaciones de los pueblos, para que pudieran ser concedidos entre los colonos españoles para fundar estancias ganaderas y labores agrícolas.<sup>21</sup>

---

19 Juan Manuel Pérez Zevallos, "Las reubicaciones tempranas de México. La reubicación de la población indígena en la Nueva España", Jesús Manuel Macías Medrano (coord.), *Investigación evaluativa de reubicaciones humanas por desastres en México*, México: Secretaría de Desarrollo Social/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2009, pp. 22-24.

20 Ambas reales cédulas citadas por Antonio León Pinelo, *Recopilación de las Indias*, tomo II, lib. 7, tít. 10, leyes 1 y 3, pp. 1825-1826 (Antonio León Pinelo, *Recopilación de las Indias*, 3 tomos, México: Porrúa, 1992 [1681]).

21 Francisco de Solano, *Cedulario de Tierras. Compilación de legislación agraria colonial (1497-1820)*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 209-210.

Las Ordenanzas de Descubrimiento y Nueva Población de 1573 especificaron las características que debían tener todos los pueblos elegidos para las reubicaciones de los indios. Entre las principales condiciones ambientales destacan el suministro de agua, las tierras cultivables y los montes para usos forestales, los caminos y accesos adecuados, así como el espacio de una legua de largo para un ejido donde guardar el ganado.<sup>22</sup> Si bien estas leyes definieron las condiciones de las congregaciones y dotaron de mayor certeza a los naturales para conservar sus tierras, paradójicamente propiciaron que los españoles solicitaran mercedes en los lugares que no fueron reclamados.

Muchas tierras de los pueblos fueron abandonadas por causa de las epidemias y la explotación de la mano de obra indígena en las minas y haciendas de los españoles. La vegetación comenzó a ganar terreno en estos espacios, al grado de que los españoles los demandaron para fundar sitios y estancias de ganado por considerarlos yermos e incultos. Sumado a ello, la precaria situación económica orilló a los naturales a vender fracciones de sus parcelas, situación que alarmó a las autoridades españolas debido a la cantidad de abusos. En busca de una solución, en 1571 el rey resolvió que los indios tenían derecho al dominio directo de sus tierras y les permitió venderlas a los españoles a través de la subasta pública, pero con la condición de que las transferencias siempre contaran con la anuencia de las justicias novohispanas. La desproporcionada venta de tierras indígenas que se generó a raíz de esta disposición propició que los españoles adquirieran más terrenos y fundaran propiedades sin la necesidad de solicitar mercedes a la Real Audiencia, como sucedió en la provincia de Tlaxcala.<sup>23</sup>

A partir de 1580, el rey Felipe II proyectó una reforma fiscal en la que incluía el cobro a sus vasallos en las Indias por los derechos de las regalías

22 Francisco de Solano, *Cedulario de Tierras*, p. 224.

23 Carlos Sempat Assadourian, "Estructuras económicas coloniales: el sistema de las haciendas", Andrea Martínez Baracs y Carlos Sempat Assadourian, *Tlaxcala, una historia compartida, siglos XVII-XVIII*, vol. 10, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1991, pp. 15-26.

de la Corona. En busca de mayores ingresos en sus arcas, el rey instrumentó una política agraria con la que pretendió regularizar a los ocupantes sin títulos legítimos por medio de la figura jurídica conocida como “composición”, mientras que las nuevas distribuciones y concesiones de las tierras baldías debían ser a través de la venta y subasta pública.<sup>24</sup> Este proyecto de regularización agraria entró en vigor el primero de noviembre de 1591 con las reales cédulas de composiciones de tierras. Fue un recurso legal que en la letra protegía a las tierras de los indios de cualquier intento de enajenación, pero en la práctica fomentaba la distribución para beneficio de los españoles de aquellos espacios que quedaron fuera de las demarcaciones de los pueblos congregados. Sin embargo, una de las razones por las que en la Nueva España no se instrumentó de inmediato la nueva política agraria fue que las autoridades virreinales no habían logrado concluir con las demarcaciones y congregaciones de los pueblos de indios.<sup>25</sup>

Durante la última década del siglo XVI y los primeros años del XVII, el gobierno novohispano emprendió una fase intensa en el programa de congregaciones. Conviene señalar que en el gobierno del virrey Luis de Velasco (1590-1595) se registró el índice más alto de concesiones para españoles, pero no bajo la nueva política agraria de recaudación que pretendía el rey y su Real Hacienda, sino a través de la continuidad del otorgamiento de mercedes de forma gratuita. Muchas de estas tierras fueron concedidas en sitios desocupados por población indígena que fue trasladada hacia los pueblos congregados, dando origen a muchas quejas por parte de los naturales agraviados.<sup>26</sup> Para mediar en es-

---

24 Carlos Sempat Assadourian, “La despoblación indígena en Perú y Nueva España durante el siglo XVI y la formación de la economía colonial”, *Historia mexicana*, xxxviii, núm. 4, enero-marzo, 1989, pp. 437-438; Sergio Eduardo Carrera Quezada y Juan Manuel Pérez Zevallos (coords.), “Introducción”, *En todos los rincones imperiales. Apropiaciones de tierras baldías y composiciones de propiedades agrarias en América y Filipinas (siglos XVI-XIX)*, México: El Colegio de México, 2022, p. 17.

25 Sergio Eduardo Carrera Quezada, *Sementeras de papel. La regularización de la propiedad rural en la Huasteca serrana, 1550-1720*, México: Centro de Estudios Históricos/El Colegio de México/CIESAS, 2018, pp. 70-71.

26 Ernesto de la Torre Villar, *Las congregaciones de los pueblos de indios. Fase terminal: aprobaciones y rectificaciones*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1995; Juan Manuel Pérez Zevallos, “Las reubicaciones tempranas”, pp. 38-39.

tos conflictos, en 1595, la Corona emitió una real cédula que ordenó a las autoridades virreinales desocupar a los españoles que tuviesen estancias con justos títulos en tierras que les fuesen útiles para las labranzas de los indios, “dándoles [a los españoles] justa recompensa dellas”, aunque dando continuidad a los juicios en los casos en los que los españoles no contasen con títulos.<sup>27</sup> Con todo, es claro que dicha normativa solo aplicaba para las tierras reclamadas por los indios en pueblos que ya habían sido congregados.

Las congregaciones continuaron durante el gobierno del virrey Gaspar de Zúñiga y Acevedo, Conde de Monterrey, quien en 1598 recibió instrucciones del rey para congregar a los indios y darles tierras, aguas y montes, mientras que a los españoles “a quien se quitaren para ello, las recompensas justas que mereçieren y hubieren de hauer en otra parte”.<sup>28</sup> En respuesta, el Conde de Monterrey asignó jueces de comisión para las visitas de demarcación de los pueblos, cuya tarea fue la de repartir solares anchurosos a cada familia. Para resguardar los derechos tanto de los españoles como de los naturales, los jueces debían redactar relaciones de las estancias y haciendas cercanas a los lugares seleccionados para la congregación, así como de las tierras desocupadas por los indios para ampararlos en su posesión.<sup>29</sup>

La puesta en práctica de estas medidas provocó diversas reacciones, especialmente entre los caciques y demás autoridades indígenas que se quejaron por el traslado forzado de la población y la pérdida de sus tierras. Por su parte, los frailes apoyaron a los naturales en su descontento, dado que veían una mayor injerencia de la autoridad civil que socavaba su legitimidad frente a los indios que procuraban adoctrinar. De cara a este escenario, en 1608 el rey consideró factible que las congregaciones se asentaran en las propias tierras y templos de los indios, para que tuvieran suficientes espacios donde coger agua, leña y contar

27 Antonio León Pinelo, *Recopilación de las Indias*, t. III, lib. 8, tít. 5, ley 7, p. 2068.

28 Antonio León Pinelo, *Recopilación de las Indias*, t. II, lib. 7, tít. 10, ley 8, p. 1828.

29 María Teresa Jarquín Ortega, *Congregaciones de pueblos*, pp. 17-21.

con tierras para sus sementeras, proyectando el posible aumento de la población.<sup>30</sup>

El programa de congregaciones llegó a su fin en la primera década del siglo xvii. Indudablemente, este programa implicó la reconfiguración del espacio al intentar modificar la territorialidad indígena bajo criterios occidentales. Su influencia se dio en distintos grados según cada caso, lo cual ha llevado a los especialistas a matizar sus éxitos y fracasos. Con todo, coincido con Bernardo García Martínez cuando señala que las congregaciones “perjudicaban a unos, beneficiaban a otros, y afectaban a todos”.<sup>31</sup>

## LA DEFENSA DE LAS SEMENTERAS Y LA SOLICITUD DE LAS 600 VARAS<sup>32</sup>

Si bien la autoridad virreinal y sus funcionarios se esforzaron por reubicar a la población indígena en lugares congregados y delimitados, lo cierto es que en muchos casos las demarcaciones de los pueblos no llegaron a concretarse. Existen diversos ejemplos en donde los indígenas no perdieron los vínculos con sus lugares de origen y decidieron repoblarlos. En otros casos resultó muy complicado definir el espacio asignado por la administración virreinal a los pueblos de indios, dado que se presentaron múltiples impedimentos y se impuso, al final de cuentas, la organización indígena y la defensa de sus parcelas. Este último problema, el de la protección a las tierras de los indios, fue un asunto que

30 Antonio León Pinelo, *Recopilación de las Indias*, t. II, lib. 7, tít. 10, ley 5, p. 1827.

31 Bernardo García Martínez, *Los pueblos de la sierra*, p. 175.

32 Uno de los temas de debate entre los historiadores es el uso del término “fundo legal” para referirse a “las tierras por razón de pueblo” o “bienes de comunidad” durante los siglos xvi y xvii. Como lo ha expuesto Felipe Castro Gutiérrez, parece que dicho término jurídico no existió como tal sino hasta comienzos del xix. De tal forma, es anacrónico usar el término de fundo legal en el contexto colonial. Véase Felipe Castro Gutiérrez, “Los ives y devenires del fundo legal de los pueblos indios”, María del Pilar Martínez López-Cano (coord.), *De la historia económica a la historia social y cultural: homenaje a Gisela von Wobeser*, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 2015.

preocupó a los monarcas españoles desde la irrupción de los europeos en territorio americano. A lo largo del siglo xvi, dichas denuncias fueron levantadas por los oficiales de las repúblicas de naturales a solicitud de los indios del común cuyas sementeras eran afectadas.

Las disposiciones jurídicas que intentaron ventilar los efectos negativos de las actividades agropecuarias desarrolladas por los europeos que afectaban los cultivos tradicionales de los indios también influyeron, sin proponérselo, en la definición de las tierras de los pueblos que eran administradas por las repúblicas de naturales de cada cabecera para el beneficio del común de los vecinos. Desde el siglo xvi, la Corona se vio obligada a despachar reales cédulas para amparar a los indios en sus posesiones y, al mismo tiempo, para fijar distancias mínimas de separación entre las fundaciones de estancias ganaderas y labranzas de los españoles respecto a las parcelas indígenas, a fin de protegerlas. Finalmente, estas disposiciones proteccionistas que establecían distancias de protección acabaron siendo interpretadas en el siglo xvii como leyes que reconocían el derecho de los pueblos a una superficie de tierra concedida por la Corona.<sup>33</sup>

En las primeras mercedes para sitios de estancias otorgadas entre 1530 y 1540 no existen referencias explícitas a los conflictos entre españoles y campesinos indígenas, pues en ellas únicamente se asentaron recomendaciones para que los indios no recibieran agravio en sus sementeras y posesiones. Esto se debió a que en los años inmediatos a la conquista los españoles hicieron pocas solicitudes de mercedes de tierras. La real cédula del 27 de octubre de 1535 reservó el derecho de terceros en las concesiones de mercedes, pero sin hacer mención a las tierras de los pueblos. La exitosa adaptación del ganado a las condiciones ambientales del Nuevo Mundo facilitó su reproducción biológica y su crianza, lo que impulsó al virrey don Antonio de Mendoza a instituir la mesta

---

33 Bernardo García Martínez, “La ordenanza del marqués de Falces del 26 de mayo de 1567: una pequeña gran confusión documental e historiográfica”, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, núm. 39, Böhlau, 2002, pp. 161-191.

de la ciudad de México en 1539.<sup>34</sup> Sin embargo, a partir de 1540 los indios comenzaron a denunciar las invasiones de vacas y toros en sus parcelas e hicieron llegar sus molestias hasta los oídos del rey. Una real cédula del 9 de octubre de 1549 registró sus contrariedades, tanto por las destrucciones que los animales causaban a las milpas como la amenaza que representaban para sus vidas. Este mandamiento persuadió al virrey para amparar a los afectados mientras recabara información de la situación para enviarla al Consejo de Indias. Otra real cédula firmada en la misma fecha ordenó la construcción de corrales para la guarda del ganado, evitar que anduviese vagando y que se entrometiera en las parcelas y poblaciones de los indios.<sup>35</sup>

Durante el gobierno del virrey don Luis de Velasco, el padre, incrementaron las solicitudes de mercedes para la crianza de ganado, lo que aumentó significativamente la población de animales. Las autoridades buscaban las vías para proteger los cultivos de los indios sin afectar la producción ganadera de los españoles, así que el 2 de mayo de 1550 se decretó un mandamiento al virrey para que en lo sucesivo repartiera mercedes en tierras yermas y alejadas de los pueblos, donde las estancias pudieran estar al cuidado de pastores que vigilaran el resguardo del ganado. Para contribuir a la solución del problema se planteó sacar a los animales de los términos de los pueblos y llevarlos a provincias alejadas, medida que causó el descontento de muchos dueños de estancias.<sup>36</sup>

---

34 Alonso de Zorita, *Leyes y ordenanzas reales de las Indias del Mar Océano por las cuales primeramente se han de librar todos los pleitos civiles y criminales de aquellas partes y lo que por ellas no estuviere determinado se ha de librar por las leyes y ordenanzas de los reinos de Castilla, Cedula de 1574*, edición facsimilar, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1984 [1574], pp. 206, 289; Diego de Encinas, *Cedula indiano. Libro primero de provisiones, cédulas, capítulos de ordenanzas, instrucciones y cartas libradas y despachadas en diferentes tiempos por SS. MM.*, Imprenta Real, facsimil, Alfonso García Gallo (ed.), Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1945-1946, pp. 70-73.

35 Alonso de Zorita, *Leyes y ordenanzas reales*, pp. 284-285.

36 Alonso de Zorita, *Leyes y ordenanzas reales*, pp. 287-288; Vasco de Puga, *Cedula de la Nueva España. Facsimil del impreso original de 1563. Edición conmemorativa del Vigésimo Aniversario del Centro de Estudios de Historia de México, Condumex*, México: Centro de Estudios de Historia de México, 1985, fols. 153-153v, 173-173v.

Los españoles no se cruzaron de brazos y acusaron a los naturales de tener sus cultivos muy lejos de sus pueblos, a más de tres y cuatro leguas apartadas de sus casas y por lo tanto muy cerca de las estancias. También señalaron que el traslado del ganado hacia otras zonas no había servido de mucho, por lo que solicitaban la indulgencia de su majestad. La venia llegó en la real cédula del 29 de octubre de 1556 que los amparó para no mover los ganados de las estancias. Si consideramos que en este momento las congregaciones estaban a cargo de las órdenes religiosas, entonces las quejas de los españoles fueron el argumento perfecto para que el monarca ordenara a los indígenas sembrar en las tierras próximas a los pueblos. Para dirimir los juicios entre indios y españoles por este asunto, la real cédula determinó que en los juicios se daría propiedad a quien lograra demostrar derechos de posesión más antiguos, pues cabría la posibilidad de que la estancia hubiera sido fundada antes de que algún labrador indígena empezara a cultivar en las cercanías “y se queja que se la comen y dañan pues ella se puso en perjuicio de la estancia y no la estancia en suyo”.<sup>37</sup>

Cada vez eran más los colonos que solicitaban mercedes para sitios de estancias y tierras de labor, de forma que los problemas continuaron y el gobierno novohispano decidió encarar la situación. El virrey don Gas-tón de Peralta, Marqués de Falces, decretó una ordenanza el 26 de mayo de 1567 para regular las concesiones de mercedes. Debido a su contenido, esta es una de las disposiciones más importantes para el tema que aquí nos ocupa, al grado que ha merecido la atención de numerosos especialistas, porque repercutió de manera significativa en el reconocimiento jurídico de las tierras de los pueblos. Contenía enunciados que resultaron confusos para los oficiales que la debían cumplir, pero también para los sujetos involucrados en los conflictos por la intervención del ganado en los campos agrícolas, lo que tornó el asunto cada vez más complejo.<sup>38</sup>

---

37 Alonso de Zorita, *Leyes y ordenanzas reales*, pp. 288-289.

38 El minucioso y revelador estudio de Bernardo García Martínez se encarga de exponernos el sentido original de la ordenanza del virrey, ya que la compara con las

La ordenanza del Marqués de Falces dictó que “de aquí en adelante no se haga merced de ninguna estancia ni tierras si no fuere que la tal estancia esté y se pueda asentar mil varas de medir paño y seda [838 metros] desviado de la población y casas de los indios, y las tierras [de labor] *quinientas de las dichas varas* [419 metros]”.<sup>39</sup> Dichas distancias debían delimitarse durante los procedimientos de entrega de mercedes, en un caso para sitios de estancia y en otro para caballerías de tierra de labor, con el objetivo de establecer espacios que separaran las unidades productivas agropecuarias de los poblados indígenas. Pero en realidad la ordenanza hizo pocas referencias a la protección específica para las parcelas y milpas, y en ningún momento ordenó la demarcación o la concesión de quinientas varas como tierras para los pueblos, como posteriormente se interpretó.<sup>40</sup>

Las leyes y disposiciones decretadas para proteger las tierras de los indios iban de la mano de dos procesos paralelos: la demanda de mercedes de tierras por parte de los españoles y las congregaciones de los pueblos. Las autoridades virreinales se vieron en la necesidad de establecer medidas de superficies. Recordemos que en las Ordenanzas de Descubrimiento y Nueva Población de 1573 se estipuló que las congregaciones debían tener un ejido de una legua por cada lado para la cría de ganado. En 1581, una real cédula evidenció los inconvenientes que provocaba el hecho de que los españoles, negros y gañanes vivieran junto con los indígenas porque los despojaban de sus bienes y hasta de sus familias, de modo que se decretó que “ningún español tuviese estancia, ni labranza, cerca de los dichos pueblos sino una legua o, por lo menos, media desviado de ellos”.<sup>41</sup> Ya en el siglo xvii, otra ordenanza de 1618 impidió que

---

interpretaciones que posteriormente se hicieron de ella, incluso por autores de la historiografía contemporánea. Bernardo García Martínez, “La ordenanza del Marqués”, p. 178.

39 Archivo General de la Nación (AGN), *Ordenanzas*, vol. 2, exp. 235, f. 211. El subrayado es nuestro.

40 Bernardo García Martínez, “La ordenanza del Marqués”, p. 186.

41 Francisco de Solano, *Cedulario*, p. 258.

se fundaran estancias de ganado mayor a menos de legua y media de las congregaciones de los indios, y para las de ganado menor a media legua.<sup>42</sup>

Las reales cédulas y ordenanzas hasta aquí citadas expresaban la preocupación de la Corona y las autoridades virreinales para proteger las tierras de los indios, a través de imponer distancias que separasen la fundación de nuevas estancias y labores de los españoles con respecto a los pueblos de indios. No obstante, las interpretaciones que en el siglo XVII se les dieron a dichas leyes –particularmente a la ordenanza del Marqués de Falces de 1567– comenzaron a definir un espacio de quinientas varas al que supuestamente tenían derecho todos los pueblos.<sup>43</sup> El término que se utilizó para referirse a ese espacio de quinientas varas fue el de “tierras por razón de pueblo”.<sup>44</sup> Pero conviene recordar que la ordenanza se refería a quinientas varas de distancia entre las tierras de labor de los españoles y las poblaciones y casas de los indios, y no a un espacio que *de facto* debiera pertenecerles a los pueblos. Finalmente, el gobierno virreinal reconoció que los indios tenían derecho a solicitar el deslinde de esta superficie de quinientas varas. Quizá no pudo resultar de otra forma, porque al imponer estas restricciones a los españoles y demás castas, por lógica estos espacios tendrían que haberse integrado –o permanecido– a los territorios de los pueblos, ya fuese como bienes de comunidad o cualquier otra categoría bajo el dominio útil (posesión comunal). Como haya sido, las “tierras por razón de pueblo” adquirieron la condición de espacios inalienables.

---

42 Antonio León Pinelo, *Recopilación de las Indias*, t. II, lib. 7, tít. 10, ley 15, pp. 1830-1831; Francisco de Solano, *Cedulario*, pp. 312-313.

43 Bernardo García Martínez, “La ordenanza del Marqués”, p. 189.

44 Stephanie Wood, “The Fundo Legal or Lands Por Razón de Pueblo: New Evidence from Central New Spain”, Arij Ouweneel y Simon Miller (eds.), *The Indian Community of Colonial Mexico. Fifteen Essays on Land Tenure, Corporate Organizations, Ideology and Village Politics*, Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, 1990; Ramón Goyas Mejía, “Tierras por razón de pueblo: ejidos y fundos legales de los pueblos de indios durante la época colonial”, *Estudios de Historia Novohispana*, 63, julio-diciembre, 2020.

Con base en dicha interpretación, a partir de la segunda mitad del siglo XVII muchos pueblos solicitaron la mensura y deslinde de las quinientas varas para que fueran reconocidas por los tribunales virreinales. Algunos lo hicieron para defender sus tierras en litigios contra hacendados, mientras que otros para clarificar las mojoneras con respecto a los pueblos circunvecinos. Los sujetos lo hicieron para elevar su categoría política a pueblo de indios o “pueblo de por sí”, es decir, que demandaron esta base territorial para buscar separarse de sus cabeceras y constituir sus propias repúblicas de naturales, como nuevos cuerpos de gobierno locales que pudieran administrar sus bienes de comunidad de manera independiente. En cualquiera de los casos, el propósito de los solicitantes era que la autoridad virreinal les reconociera (u otorgara) derechos de posesión sobre las tierras que usufructuaban.<sup>45</sup>

Frente a la creciente demanda de solicitudes de deslindes por parte de los pueblos, el rey Carlos II despachó una real cédula el 4 de junio de 1687 que resolvió confirmar el reconocimiento de las “tierras por razón de pueblo”, estableciendo así una nueva prescripción a los naturales para la posesión de sus tierras en dominio útil, la cual solo tuvo efecto en las provincias de la Nueva España. Al igual que la ordenanza del Marqués de Falces, esta real cédula de 1687 tenía un propósito proteccionista, toda vez que los españoles habían estado infringiendo la restricción de las medidas de separación y sus ganados continuaban afectando a los indios. Así, esta cédula contenía varios aspectos que parecían favorecer a los indios. Uno de ellos era que ampliaba el espacio de quinientas varas de tierra “y las más que hubiese menester”, al mismo tiempo que mantenía la distancia de mil varas de separación entre las poblaciones y las estancias de ganados. Indicaba que las solicitudes las podían hacer “no solo al pueblo que fuese cabecera, sino á todos los demás que las

---

45 Por ejemplo, véase la solicitud del deslinde de quinientas varas de los naturales del pueblo de San Mateo Atengo, 31 de marzo de 1683, en AGN, *Indios*, vol. 27, exp. 312, fs. 202v. Hace falta un estudio cuantitativo de las solicitudes de deslinde de las quinientas varas a petición de los pueblos durante estos años.

pidieren y necesitaren de ellas, así en los poblados como en los que en adelante se poblasen y fundasen”. Ello implicaba que dicha superficie se les reconociera tanto a las cabeceras como a sus sujetos. Incluso el monarca fue más allá cuando asentó que se les diera “no solo las 500 varas de tierra al derredor del lugar de la población, y que éstas sean medidas desde la iglesia, sino de la última casa del lugar, así á la parte de Oriente y Poniente, como de Norte a Sur; y que no solo sean referidas quinientas varas, sino mas cien varas a cumplimiento de seiscientas varas”. Por último, se le conminó al virrey de la Nueva España a repartirles tierras a las localidades, aunque fueran de muy “ordinaria vecindad” y, en caso de que “no pareciere á todos suficiente”, se les diese “mucho más cantidad”.<sup>46</sup>

Tanto la ordenanza del Marqués de Falces de 1567 como la real cédula de 1687 fueron de suma importancia en el devenir de los pueblos de indios y su organización político territorial. Esta última cédula conservó el sentido proteccionista al reafirmar las medidas de separación (1 100 varas, que al final de cuentas casi nadie respetaba). Pero la obligación de repartir tierras a las poblaciones extendía, en apariencia, la superficie de las “tierras por razón de pueblo”, porque no solo se les debían medir hasta seiscientas varas, sino repartir y señalar “todas las demás varas de tierra que les pareciere son necesarias, para que los indios de ellas vivan y siembren sin escasez ni limitación”.<sup>47</sup> El hecho de que los indios de los pueblos sujetos pudieran pedir el deslinde de las seiscientas varas y contar con una base territorial propia les fue de gran utilidad para conseguir la separación de sus cabeceras y formar sus propias repúblicas.

Sin mencionar las demarcaciones durante las congregaciones, con la real cédula de 1687 se establecieron nuevos criterios de las superficies a las cuales los indios podían tener derecho. Con todo, esta ley no dejaba

---

46 Mariano Galván Rivera, *Ordenanzas de tierras y aguas, o sea, formulario geometrico-judicial para la designacion, establecimiento, mensura, amojonamiento y deslinde de las poblaciones y todas suertes de tierras, sitios, caballerias y criaderos de ganados mayores y menores, y mercedes de agua*, cuarta edición, México: Imprenta de la Voz de la Religión, 1851, pp. 192-195; Francisco de Solano, *Cedulario*, pp. 365-367.

47 Francisco de Solano, *Cedulario*, p. 367.

de manifestar ambigüedades respecto a los deslindes, pues, aunque en apariencia otorgaba mucha más cantidad de tierra que las seiscientas varas, tampoco terminaba por definir cuánto más era “lo que han menester”. Tampoco menciona que esta superficie debiera corresponder a sus términos o dominios jurisdiccionales reconocidos al momento de ser congregados, por lo que se debe entender que, al menos hasta ese momento, las “tierras por razón de pueblo” únicamente se referían a una porción de la totalidad de los bienes de comunidad de los pueblos y sus repúblicas. Para añadir algo más a esta complejidad, el reparto y deslinde se debía hacer desde la última casa de los poblados, lo que involucra al aspecto urbano y el patrón de residencia. Stephanie Wood ha señalado que las seiscientas varas habían sido destinadas para uso agrícola, pero que en su núcleo se desarrollaban actividades residenciales, donde se hallaba las iglesias, los edificios municipales, las cárceles, los mercados y las casas y solares de los indios principales.<sup>48</sup>

## LAS COMPOSICIONES DE LOS BIENES DE COMUNIDADES Y JURISDICCIONES DE LOS PUEBLOS

El proceso que logró demarcar los territorios de los pueblos de indios novohispanos se desarrolló en el marco del programa de regularización agraria conocido como composiciones de tierras. Las diligencias de composiciones fueron realizadas por jueces de comisión nombrados por el oidor a cargo del Juzgado Privativo de Tierras y Aguas, instancia que fue creada *ex profeso* en 1692 para la ejecución sistemática de estos procedimientos. No obstante, el reconocimiento y la demarcación de las tierras de los pueblos se dio a través de la yuxtaposición o traslape de dos tipos de dominios: el jurisdiccional y el de la posesión o propiedad. La comunión de ambos dominios fue lo que definió la territorialidad de los pueblos de indios a partir de las composiciones de tierras de finales

---

48 Stephanie Wood, “The *Fundo Legal*”.

del siglo xvii y comienzos del xviii. A la luz de lo anterior, tenemos la impresión de que las demarcaciones venían acompañadas de una intención por terminar de “municipalizar” los territorios indígenas, en el sentido de asignar como poseedores a las repúblicas de naturales de aquellos espacios poco definidos o escasamente clarificados, pero que evidentemente pertenecían a los indios de los pueblos, como a continuación explicaremos.

Como ya lo hemos mencionado, el programa de composiciones fue un proyecto de reforma fiscal iniciado por Felipe II, el cual tenía fines recaudatorios con base en la definición de los derechos de propiedad. Comenzó a plantearse en la década de 1580 y se instrumentó en los virreinos indios a partir de 1591. A pesar de la insistencia del monarca, en la Nueva España no se ejecutó de manera inmediata, sino hasta las composiciones generales negociadas entre los dueños de las propiedades rurales y el gobierno virreinal en 1635, 1643 y 1674. Las guerras y la crisis financiera por la que atravesaba la monarquía hispana a finales del siglo xvii obligaron a Carlos II y a su Real Consejo a pedir la ayuda económica de sus vasallos en las Indias. En este contexto, en 1692 se fundó la Superintendencia del Beneficio y Composición de Tierras, instancia que estaría a cargo de ordenar y vigilar las diligencias para la cobranza de los derechos de los bienes realengos en los virreinos.<sup>49</sup> A fin de recaudar la mayor cantidad de dinero posible, las nuevas leyes en materia agraria decretaron la regularización de las propiedades rurales mediante el cobro de composiciones a los dueños que no lograran demostrar su dominio directo con base en la manifestación de títulos legítimos. También fomentaron el denuncia de los baldíos (tierras incultas y sin titularidad) para que pudieran ser adquiridos por medio de subastas públicas y los montos entraran a los fondos de las Cajas Reales.

---

49 Sergio Eduardo Carrera Quezada, “La Superintendencia del Beneficio y Composición de Tierras, 1692-1754”, Sergio Eduardo Carrera Quezada y Juan Manuel Pérez Zevallos (coords.), *En todos los rincones imperiales. Apropiações de tierras baldías y composiciones de propiedades agrarias en América y Filipinas (siglos xvi-xix)*, México: Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México, 2022, pp. 222-223.

Pero lo más importante de estas disposiciones es que incluyeron a personas y corporaciones que anteriormente habían estado exentas de cumplir con las composiciones de sus tierras, como las corporaciones eclesiásticas y las repúblicas de naturales.<sup>50</sup>

Desde las primeras reales cédulas de composiciones de 1591 los indios fueron eximidos de cumplir con la regularización agraria, ya que solo afectaba a las posesiones de los colonos españoles. Sin embargo, para poder disponer libremente de las tierras baldías, el monarca había ordenado a sus virreyes reconocer y reservar las tierras de las congregaciones, “confirmándoles en lo que tienen de presente y dándoles de nuevo hasta lo que les fuere necesario”.<sup>51</sup> Más tarde, con las composiciones generales del siglo XVII los hacendados españoles lograron suspender las visitas de revisión de títulos y medición de tierras, evitando que el gobierno virreinal pudiera verificar las adquisiciones indebidas y las usurpaciones a los pueblos de indios, quienes además eran doblemente agraviados porque estaban impedidos de solicitar la composición. Fue hasta finales del siglo XVII y en el marco de las reformas a la política de la regularización agraria que la Corona cambió su postura respecto al dominio útil, como las tierras corporativas y, en particular, las que estaban en posesión de los pueblos de indios, por considerarlas como posesiones imperfectas. Si bien les quitó a los indios las prerrogativas que tenían y obligó a sus repúblicas de naturales a demostrar la posesión inmemorial de sus bienes de comunidad, al mismo tiempo abrió la puerta a muchos pueblos para obtener por primera vez la titularidad de sus tierras a cambio de un donativo gracioso.<sup>52</sup>

Los Juzgados Privativos de Tierras fueron las instancias ejecutoras de la regularización agraria en los territorios indios, los cuales estuvieron bajo el control de la Superintendencia del Beneficio de Composición

50 Francisco de Solano, *Cedulario*, pp. 375-380.

51 Antonio León Pinelo, *Recopilación de las Indias*, t. III, lib. 8, tít. 3, ley 17, p. 2051.

52 Sergio Eduardo Carrera Quezada, “Las composiciones de tierras en los pueblos de indios en dos jurisdicciones coloniales de la Huasteca, 1692-1720”, *Estudios de Historia Novohispana*, 52, enero-junio, 2015.

de Tierras. Estas dependencias administrativas debían cumplir con lo dispuesto por la Corona y rendir cuentas de la cobranza por composiciones al superintendente y los demás oficiales del Consejo de Indias. Sin embargo, las reales cédulas referentes a la creación de estos órganos administrativos y el nombramiento de sus funcionarios en los virreinos nada indicaron acerca de los procedimientos específicos para la cobranza de las composiciones. Eran muy claras, eso sí, de cuáles eran las calidades de tierras y personas que debían cumplir con las reales disposiciones. Así, los mecanismos de las diligencias los fueron estableciendo los jueces privativos de tierras, las respectivas Reales Audiencias, a través del despacho de edictos y decretos que iban emitiendo conforme el despliegue de la política agraria sobre el terreno de las administraciones locales.<sup>53</sup>

Para el caso de la Real Audiencia de México, el oidor más antiguo responsable del Juzgado Privativo de Tierras tenía la obligación de nombrar a jueces de comisión para cada una de las provincias novohispanas, con el encargo de efectuar las diligencias de manifestación de títulos, vistas de ojos y demarcación de terrenos entre todos los poseedores de tierras, tanto particulares y patrimoniales como comunales y corporativas. Al terminar sus diligencias, los jueces de comisión debían mandar los autos y memorias que resultaron de las diligencias al juez privativo de tierras. Este tenía que revisar cada expediente y determinar si la propiedad presentaba alguna irregularidad por la falta de títulos o la ocupación de demasías, con base en los reportes de los jueces de comisión. Luego se establecía la cantidad que cada propietario particular, república de indios o congregación religiosa debía liquidar a la real caja por la composición de sus tierras y la obtención de una nueva titularidad.

En la práctica, tanto los oficiales del Juzgado Privativo de Tierras como los jueces de comisión enfrentaron distintas adversidades para llevar a cabo las diligencias de composiciones en las provincias novohispa-

---

53 Sergio Eduardo Carrera Quezada, “La fundación del Juzgado Privativo de Tierras y Aguas de la Real Audiencia de México, 1692-1735”, *Revista de Indias*, vol. LXXIX, 276, 2019.

nas. Uno de estos impedimentos era definir los espacios en posesión de los indios que debían someterse a la revisión de títulos, si la inmensa mayoría de los pueblos carecía de ellos. Además, estaba el asunto de la posesión desde tiempo inmemorial a la que tenían derecho los indígenas, la cual estaba respaldada jurídicamente por la costumbre, la ocupación continua y pacífica, y no exclusivamente mediante títulos. Bajo esa lógica, los pueblos de indios no tendrían por qué pagar por la composición de sus tierras. No obstante, las reales cédulas que ordenaron las composiciones de tierras indígenas a partir de 1692 eran muy claras al respecto, pues debían ser acatadas “sin excepción de personas, ni comunidades de cualquier estado y calidad que sean, porque a todos reservo su derecho”.<sup>54</sup>

Frente a estas contradicciones jurídicas, los oficiales del Juzgado Privativo de Tierras de la Nueva España resolvieron que se debía reservar un espacio para los pueblos de indios –dentro del reconocimiento de sus bienes de comunidad– que estaría libre del pago de composición. Este espacio fue el de las “tierras por razón de pueblo” que, a partir de la real cédula del 12 de julio de 1695, se estableció como una medida de superficie limitada a seiscientas varas por cada punto cardinal, que debían ser trazadas desde el centro de los pueblos. La causa de esta real cédula eran las supuestas quejas de los españoles por la interpretación de las medidas de separación, las cuales utilizaban maliciosamente los indios para construir casas y jacales a mucha distancia de los núcleos de sus pueblos. El argumento era que los naturales no solo agraviaban sus haciendas, sino también al Patrimonio Real, toda vez que extendían la solicitud de sus deslindes más allá de las seiscientas varas y en espacios vacíos y sin titulación que, en todo caso, debían considerarse realengos. Con la real cédula de 1695, la Corona resolvió que las mediciones de las seiscientas varas se tendrían que realizar a partir de las plazas centrales de los poblados y no desde la última casa de los poblados.<sup>55</sup>

54 AGN, *Reales cédulas originales*, vol. 24, exp. 133, fs. 522-523v.

55 Francisco de Solano, *Cedulario*, pp. 384-385; Mariano Galván Rivera, *Ordenanzas de tierras y aguas*, pp. 195-197.

Con la cédula de 1695 se fijó un perímetro de seiscientas varas contadas por cada viento, es decir, una superficie de 101 123 hectáreas que formaba parte de los bienes de comunidad de los pueblos, pero que quedó reservada del proceso de composición. Los bienes de comunidad (tierras de repartimiento, ejidos, montes y otros recursos de uso común) eran diversos y sus dimensiones variaban de pueblo en pueblo, mientras que sus términos jurisdiccionales se podían extender por mucho más que el perímetro de las seiscientas varas. Aunque cambiantes e imprecisas por el paso del tiempo, las mojoneras de los pueblos que habían sido congregados se lograron preservar en la mayoría de los casos. Además, muchos pueblos emprendieron distintas estrategias para expandir sus territorios, ya fuese mediante compras de tierras, donaciones de caciques, la adquisición de subasta pública, entre otros.<sup>56</sup>

Desde el decreto de la real cédula del 30 de octubre de 1692, el rey, a través de la Superintendencia del Beneficio de Composición de Tierras, ordenó las diligencias de manifestaciones de títulos y tasación de tierras entre los pueblos de indios. Pero fue hasta comienzos del siglo XVIII que los jueces de comisión efectuaron las visitas y demarcaciones de los bienes de comunidad y el deslinde de las “seiscientas varas a razón de pueblo”. Francisco de Valenzuela Venegas, en calidad de juez privativo, decretó un edicto el 6 de agosto de 1711 con el que ordenó a los jueces de comisión reservar los perímetros de las seiscientas varas. Después debían proceder con las vistas de ojos de los bienes de comunidad, mojonera tras mojonera, contando con la presencia de los oficiales de república, las justicias locales, medidores y las autoridades de los pueblos circunvecinos, vecinos españoles e indios del común. El juez privativo advirtió que en dichas diligencias no debían agraviar ni despojar a los naturales de sus bienes de comunidad, sino únicamente asentar la información de la extensión de los términos y linderos de sus pueblos y admitiéndoles las cantidades que ofrecieran

---

56 Sergio Eduardo Carrera Quezada, *Sementeras de papel*, p. 262.

de donativos.<sup>57</sup> Francisco de Valenzuela Venegas emitió otra disposición el 10 de enero de 1712, en la que requirió a los oficiales de república y autoridades indígenas para que manifestaran mercedes, títulos u otros documentos con los que lograsen demostrar la posesión de sus bienes de comunidad, a fin de exentarlos del cobro por derechos de composición.<sup>58</sup>

Estudios recientes han puesto en evidencia la forma en que se realizaron las composiciones de tierra en distintos pueblos de indios de la geografía novohispana. Frente a la exigencia del aparato español para demostrar la posesión inmemorial de sus territorios, los naturales de los pueblos del altiplano central emprendieron múltiples estrategias, como la elaboración de pinturas, mapas y documentos con los que expresaron la extensión de sus territorios.<sup>59</sup>

Pero lo que se puede verificar en la mayoría de los casos es que los pueblos de indios recibieron la titularidad de sus bienes de comunidad (tierras de común repartimiento, ejidos, montes, aguas y otros recursos de uso común), en los que estaban incluidos los perímetros de las seiscientas varas o “tierras por razón de pueblo”. Y no solo eso: la titularidad que recibieron en los despachos de composiciones a la vez fue sobre la extensión de sus términos, es decir, sus dominios jurisdiccionales. Este es uno de los puntos más importantes de los efectos de las composiciones en la espacialidad indígena y la configuración territorial de las provincias de la Nueva España que podemos reconocer hasta el día de hoy. Recordemos que el programa de regularización agraria únicamente

---

57 AGN, *Tierras*, vol. 3038, exp. 1, fs. 7v-8.

58 Biblioteca Nacional de México (BNM), Fondo Reservado, *Tenencia de la Tierra*, caja 5, exp. 263, fs. 1v-2.

59 Según algunos especialistas, existe una correspondencia entre el proceso de composiciones y la fabricación de títulos primordiales y códices Techialoyan. Véase Stephanie Wood, “La evolución de la corporación indígena en la región del valle de Toluca, 1550-1810”, Manuel Miño Grijalva (comp.), *Haciendas, pueblos y comunidades. Los valles de México y Toluca entre 1530 y 1916*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 139-142; Ethelia Ruiz Medrano, “Argumentos históricos presentados por los pueblos indios para preservar sus tierras, siglos XVII al XXI”, Andrew Roth Senef (ed.), *Caras y máscaras del México étnico. La participación indígena en las formaciones del Estado mexicano*, vol. 1, Zamora: El Colegio de Michoacán, 2010.

comprendía los derechos de propiedad, o sea, la corrección de las condiciones irregulares y de la posesión sin titulación, lo cual no implicaba ninguna acción sobre los espacios territoriales o jurisdiccionales de las villas o ciudades. Pero gracias a los estudios regionales, sabemos que esto no fue así. En el caso de las composiciones de los pueblos se terminó por reconocer tanto sus derechos de propiedad comunal (dominio útil) como sus dominios territoriales (dominio eminente o jurisdiccional), yuxtapuestos bajo un mismo título o despacho de composición de tierras. Quizá esta fue la única fórmula que encontraron los funcionarios del Juzgado Privativo de Tierras para hacer que los naturales, a través de sus repúblicas y autoridades, pagaran por la titulación de sus territorios, que paradójicamente estaban reservados y protegidos por leyes expedidas por la propia Corona.

## A MODO DE REFLEXIÓN

Frente a la configuración municipal actual, la pregunta más obvia sería ¿cómo se dio el proceso histórico y territorial en cada uno de los casos? Sería arriesgado llegar a conclusiones generales sin tener en cuenta las diversas trayectorias y estrategias emprendidas por los pueblos y municipios en el transcurso de cinco siglos. Evidentemente los elementos de los municipios se manifiestan cada vez más distantes cuando comparamos la organización territorial de las entidades del altiplano central con los estados de Guerrero o Oaxaca, o los municipios de la península de Yucatán con los de Sonora o Chihuahua. Pero la formulación de una reflexión más compleja ha conducido a algunos colegas a cuestionarse sobre los orígenes del principio básico de la territorialidad municipal, es decir, sus límites y mojoneras, que a su vez han dado sentido a sus deslindes y demarcaciones.<sup>60</sup> Aún estamos hurgando en los antecedentes

---

60 Agradezco a Justus Fenner y Juan Pedro Viqueira por haberme compartido una versión preliminar de su trabajo “La quimera de los límites municipales en Chiapas”.

prehispánicos y coloniales para responder si los señoríos tuvieron o no límites tan precisos como los que les hemos asignado los investigadores y, con ello, ofrecer una posible explicación de cuándo los territorios de los pueblos de indios, en tanto herederos fragmentados de estos señoríos, consiguieron la demarcación de sus territorios y jurisdicciones.

En este capítulo hemos hecho una revisión de las principales leyes del derecho indiano mediante las cuales la monarquía hispana quiso normar sobre la organización política y territorial de los naturales en la Nueva España. Mediante distintos procesos ejecutados por el aparato virreinal, mostramos de qué manera se introdujeron los principios de la organización municipal desde el punto de vista jurisdiccional, en los territorios de los pueblos de indios. Considerando los matices pertinentes, en la presente investigación sugerimos que es posible trazar los antecedentes de las demarcaciones territoriales de los municipios actuales, tomando como punto de partida la fragmentación de los señoríos, la intrusión del sistema de encomiendas y la formación de doctrinas.

A través del programa de reubicación y congregación de la población indígena en lugares demarcados, se establecieron las bases fundamentales de la organización municipal castellana, compuesta por el cuerpo gubernamental encarnado en los cabildos o repúblicas de naturales y el espacio jurisdiccional. Los resultados de las congregaciones los podemos describir en tres diferentes ámbitos. En el regional, el patrón disperso de los asentamientos fue suplantado por la concentración en poblados, donde las nuevas congregaciones y sus cabeceras tuvieron otro tipo de relación con respecto a las ciudades y villas españolas. En el jurisdiccional, bajo el ordenamiento espacial según los códigos europeos, se establecieron nuevas jerarquizaciones entre los barrios, localidades sujetas y cabeceras de los pueblos, con marcadas formas de subordinación y dependencia respecto a los centros administrativos de las alcaldías mayores. En el local, la disposición interna de las cabeceras y localidades elegidas para congregar a la gente fueron sometidas a una planeación urbana de concepción renacentista, tomando como centro las iglesias,

edificios de gobierno, plazas públicas y cárceles, con calles trazadas de forma reticular y la asignación de casas con solares para cada familia indígena. De esta manera, gobierno y territorio fueron los componentes que definieron a los nuevos pueblos de indios novohispanos, aunque en cada caso regional se manifestaron con sus propias peculiaridades.

Con todo, las demarcaciones de los pueblos congregados no fueron suficientes para proteger las tierras y patrimonios de los naturales frente a los abusos de los colonos españoles que pretendían nuevas concesiones de sitios para ganado o expandir sus propiedades. La postura proteccionista de la Corona se vio reflejada a través de las reales cédulas y ordenanzas que establecieron medidas de separación entre los pueblos de indios y los sitios de los españoles. Las interpretaciones que se les dieron a estas leyes restrictivas a las solicitudes de mercedes para ganado redundaron en la formación de una categoría agraria –al principio poco definida en sus dimensiones– que solo podía ser asignada para beneficio de los indios de la Nueva España, denominada como “tierras por razón de pueblo”. Fluctuando entre quinientas y seiscientas varas que debían ser trazadas desde las últimas casas de las poblaciones de los naturales, desde mediados del siglo xvii el gobierno virreinal efectuó el deslinde de las “tierras en razón de pueblo” a solicitud tanto de cabecezas como de sujetos, como una estrategia legal para defenderse contra los hacendados u otros pueblos vecinos. Hacia finales de dicha centuria, esta nueva categoría agraria fue considerada como el derecho que toda población de indios debía tener, que no podía ser enajenada por particulares y que debía ser relevada del pago por derechos de titulación.

En el contexto de las reformas al programa de regularización agraria y el nuevo impulso que la Corona dio para aplicar las composiciones a todas las calidades de personas y sus tierras, a partir de 1692 los pueblos de indios se vieron obligados a que los jueces de comisión estipularan el costo de sus bienes de comunidad y fijaran un donativo gracioso por el derecho de titulación. Las leyes eran contradictorias y no clarificaban cuáles eran las tierras que por derecho les correspondían a los

pueblos de indios. Para resolver dicha paradoja, en 1695 la Corona fijó el perímetro de las “tierras por razón de pueblo” en seiscientas varas contadas desde el centro de los poblados (101 123 hectáreas) y ordenó a los jueces privativos de tierras reservarles dicho espacio, por los cuales los indígenas continuaban estando exentos de realizar algún pago.

Por mandato del juez privativo de tierras de la Real Audiencia de México, los jueces de comisión nombrados para cada provincia de la Nueva España consideraron que tanto los bienes de comunidad como las extensiones territoriales de los pueblos eran susceptibles de composición. Sin hacer una distinción entre el dominio útil y el dominio eminente, en los títulos de composiciones que recibieron los pueblos desde las primeras décadas del siglo XVIII quedó asentado que las extensiones de sus bienes de comunidad correspondían, al mismo tiempo, con sus términos y dominios jurisdiccionales. De esta forma, los derechos de posesión quedaron empalmados con los espacios jurisdiccionales en una misma demarcación y reconocimiento de linderos y, desde entonces, la concatenación de ambos dominios fue la expresión de una sola territorialidad en cada pueblo.

Las Cortes de Cádiz tuvieron una vigencia efímera en la Nueva España (solo de 1812 a 1814), pero su importancia radicó en marcar las bases de los ayuntamientos que se constituyeron después de la independencia de México. En este contexto, la disposición más radical de las Cortes de Cádiz que retomó el gobierno mexicano fue la supresión legal de los cabildos indios, para ser sustituidos por ayuntamientos de “gente blanca” o “de razón”, es decir, criollos y mestizos. Sin embargo, en el ámbito territorial, la jurisdicción de los municipios continuó siendo la de los pueblos de indios coloniales en la mayoría de los casos. Los propios y arbitrios de los pueblos, villas y ciudades pasaron a la administración de los nuevos ayuntamientos, los cuales tuvieron facultades para administrar sus rentas, siguiendo las disposiciones legales de cada entidad federativa, pues el gobierno mexicano esperaba que los gobiernos locales pudieran sostenerse con los arrendamientos de los propios vecinos.

Nuestras consideraciones finales no son meras especulaciones, toda vez que están fundamentadas tanto en estudios historiográficos de gran amplitud geográfica como en investigación documental y etnográfica.<sup>61</sup> Sirve de ejemplo el caso del actual municipio de Xochiatipan, en la región de la Huasteca hidalguense. Asentado en las estribaciones de la serranía, Xochiatipan fue un *tlaxilacalli* o localidad dependiente del *altepetl* de Yahualica, que a su vez formaba parte del señorío confederado de Metztlán, a cuyo señor natural rendían tributo y prestaban servicios militares por estar ubicados en una zona limítrofe con los señoríos huastecos y totonacas. Después de la conquista, Yahualica se constituyó como corregimiento y luego como alcaldía mayor, mientras que Xochiatipan se mantuvo en calidad de sujeto a la cabecera de Yahualica. En 1715, Xochiatipan y otros dos pueblos sujetos obtuvieron la composición de sus tierras y con ello la delimitación de su territorio y linderos. Con base en este deslinde y la confirmación de sus bienes de comunidad, Xochiatipan se separó de Yahualica en 1740 y se erigió como un nuevo pueblo de indios, con su propio cabildo o república de naturales. En relación con la administración eclesiástica, el cabildo de Xochiatipan y los indios principales fundaron sus primeras cofradías en 1748, y en 1771 la cabecera adquirió la categoría de curato independiente para administrar los sacramentos en cuatro pueblos sujetos y dos haciendas. Con la promulgación de las Cortes de Cádiz en 1812 y después del movimiento de independencia, la república de naturales de Xochiatipan fue suplida en 1821 por un ayuntamiento, cuyos cargos debían ser ocupados exclusivamente por “gente de razón”, condición que suponemos no ocurrió de forma definitiva. Finalmente, el municipio constitucional

---

61 Además de la amplia bibliografía sobre el tema, consúltese el estudio introductorio y la base de datos elaborados por Bernardo García Martínez y Gustavo Martínez Mendoza en su obra *Señoríos, pueblos y municipios: banco preliminar de información relativa a la genealogía de las unidades políticas y territoriales básicas de Mesoamérica, Nueva España y México*, México: El Colegio de México/Red Columnaria/Diócesis de San Cristóbal de las Casas/Historiadores al Servicio de los Archivos/Universidad de Murcia, 2013.

de Xochiatipan se instauró en 1867 y dos años más tarde se incorporó a la entidad federativa de Hidalgo con la demarcación territorial que conocemos hasta el día de hoy.<sup>62</sup>

Finalmente, debemos advertir que los resultados de la municipalización del espacio indígena a través de la imposición del derecho se tendrán que analizar a la luz de cada estudio de caso y región, dentro de la diversidad de experiencias provinciales de lo que alguna vez fue la Nueva España y los pueblos de indios coloniales, pero cuyo reflejo está vigente en las demarcaciones de los municipios actuales que conforman nuestro país.

---

62 Sergio Eduardo Carrera Quezada, *A son de campana. La fragua de Xochiatipan*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/El Colegio de San Luis/Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Colección Huasteca, 2007.



# UNA MUNICIPALIZACIÓN A DESTIEMPO: EL CASO DE SAN QUINTÍN, BAJA CALIFORNIA (1980-2020)<sup>1</sup>

JESÚS MÉNDEZ REYES<sup>2</sup>

VÍCTOR MANUEL GRUEL SÁNDEZ<sup>3</sup>

## INTRODUCCIÓN

EL 27 DE FEBRERO DE 2020, LA VIGÉSIMA TERCERA legislatura de Baja California aprobó la creación del municipio de San Quintín,<sup>4</sup> separándolo política y administrativamente del municipio de Ensenada de Todos Santos, jurisdicción a la que había estado adscrito desde el siglo XIX, cuando el jefe político del Distrito Norte de la Baja California mudó la capital política del mineral de Real del Castillo hacia aquel puerto con salida al océano Pacífico. El presente texto representa un viaje de ida y vuelta a ese momento, en 2020, de obtención municipal.

Al finalizar el siglo XIX, las planicies en torno a la bahía de San Quintín tuvieron un formidable despegue agrícola y exportador, cuyos resultados monetarios poco disfrutaron los habitantes de la región, hasta que en la segunda mitad del siglo XX los movimientos sociales y político electorales potenciaron el descontento, la organización y la agencia de las diversas comunidades que habitaban en dicho espacio geográfico. En este sentido, una región económica y socialmente viva como Valle de San

---

1 Este texto es resultado del proyecto de investigación De colonia agrícola a nuevo municipio. Historia e historiografía de San Quintín, B. C., registrado con el número 307/2689 en el Departamento de Posgrado e Investigación de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC).

2 Instituto de Investigaciones Históricas.

3 Universidad Autónoma de Baja California.

4 “La XXIII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California aprueba la creación del municipio de San Quintín”, *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, decreto número 46.

Quintín merece un buen recuento histórico de parte de la academia, los cronistas y la prensa, ya que, a pesar de su aparente aislamiento geográfico, dispersión de unidades productivas y subordinación respecto de uno de los municipios más extensos de México, ha tenido su propio devenir.

Como parte de las premisas comunes al resto de trabajos de este libro, el municipio es la base de las entidades, los territorios federales y de las comunidades que formaron la nación mexicana después de la Independencia, al depositar en esta institución la formación de la milicia cívica, la impartición de justicia, la educación y la Hacienda pública, además de la administración de propios y arbitrios. Los municipios “legalmente constituidos en función de la representación soberana de [sus] electores”,<sup>5</sup> es decir, de los vecinos del área geográfica y territorial en cuestión, concedieron al cabildo facultades y obligaciones para administrar las cárceles y las casas de corrección, aprobar “la existencia de facultativos y médicos, la conservación de calles y empedrados, el alumbrado público, la construcción de escuelas, la creación de paseos y sitios de recreo públicos, vigilar los garitos, a los vagos y mal entretenidos, [así como] extinguir los juegos prohibidos y todo lo que pueda fomentar la ociosidad y el desafecto al trabajo”. Una última atribución fue la formación de un aparato censal de registro de nacimientos, fallecimientos y matrimonios,<sup>6</sup> y así dotar de información al Ministerio correspondiente y, en general, al Estado mexicano.

El municipio decimonónico base de la organización vecinal, ciudadana o de representación poblacional registró cambios diversos desde el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano hasta cuadrar en el artículo 115 constitucional de la Carta Magna de 1917. Las modifi-

---

5 Sobre la importancia de la Constitución de Cádiz y la organización de municipios en México como institución administrativa y órgano político, véase Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano (ed.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Morelia: El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, 2007, pp. 9-16.

6 Manuel Chust Calero, “La Revolución Municipal, 1810-1823”, Juan Ortiz E. y José A. Serrano (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Morelia: El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, 2007, p. 51.

caciones a ese artículo en 1928, 1933, 1943 y 1953 no registraron gran avance en cuanto autonomía municipal, sino hasta avanzada la década de 1980, al crearse un sistema nacional de planeación democrática, que inauguró comités estatales y municipales.<sup>7</sup>

Según Quiñones, la otra “gran reforma” del municipio ocurrió en 1999, aunque “sus alcances eran limitados al no existir una reglamentación adecuada en los municipios, ni el personal competente que pudiera asumir las nuevas responsabilidades”.<sup>8</sup>

Para el caso de Baja California, los diferentes momentos de organización político-jurídica de Distrito a Territorio y luego a entidad federativa en 1952 pusieron de manifiesto que el municipio libre es la “base de la división territorial y de la organización política y administrativa”, principio asentado en el artículo 3o. de la Constitución Política aprobada en 1953. El texto destaca el carácter de subsidiariedad y equidad entre los municipios y el gobierno del estado (art. 11o.), además de las atribuciones específicas del municipio descritas en el título sexto de la Constitución estatal que en 2015 posibilitaron la formación de nuevos municipios en la entidad, como en los casos de San Quintín y San Felipe, este último en el Golfo de California.

El propósito de este capítulo es colocar en perspectiva histórica un actor político que a su vez es una institución. Sin desagregarlos, en tanto que se encuentra en vísperas de su primera elección formal, nos centramos en la historia de San Quintín y cómo alcanzó el estatus municipal de manera tardía, a pesar de la importancia que ha tenido esa región para Baja California, en gran medida por la dinámica productiva y poblacional, la diversidad y riqueza del factor humano que convive cotidianamente con población migrante, comunidades de pueblos ori-

---

7 Enrique Cabrero, “La reconstrucción del pacto federal: ¿múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?”, Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.), *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México: Cámara de Diputados LXI Legislatura/CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 231.

8 Efraín Quiñonez León, “La fragilidad institucional de los gobiernos locales: una interpretación desde el caso veracruzano”, *Contraste Regional*, vol. 5, núm. 10, 2017, p. 98.

ginarios, antiguos propietarios y numerosos extranjeros asentados en los casi 33 mil kilómetros cuadrados de extensión, sin incluir las islas e islotes que le fueron asignados con el decreto de municipalización.<sup>9</sup>

Así, este capítulo aporta a la visión de conjunto del libro la perspectiva de un ayuntamiento en plena consolidación, por lo que conviene precisarlo en términos metodológicos. Concibiendo el presente esfuerzo como una historia social contemporánea, acudiremos a una serie de evidencias hemerográficas, fuentes de archivo y a la amplia documentación que ha generado el área geográfica aquí escogida. Es un trabajo en coautoría, pues las investigaciones se fortalecen cuando más de dos cabezas piensan diferentes preguntas, basadas en fuentes históricas comunes, sobre problemas de conocimiento que requieren soluciones novedosas. La constante histórica que permitió articular un contexto regional como el de San Quintín consistió en enfocarse en la municipalidad antes, durante y después de su establecimiento, por lo que la exploración de causas y factores detrás de la municipalidad estribó en buscar su carácter necesario para instrumentar cambios políticos e institucionales en la zona.

Posterior al decreto, se formó en San Quintín un Concejo Municipal Fundacional, que coordina los trabajos de las cinco regidurías correspondientes, y los ciudadanos se preparan para elegir alcalde y regidores en 2024.<sup>10</sup> Este proceso no fue terso ni bien recibido por buena parte de los actores políticos y económicos de Ensenada; por el contrario, se registraron varios estira y afloja que prolongaron por meses la municipalización. Un ejemplo se observó durante el plebiscito de 2007 organizado por diversos sectores de la sociedad civil y en el boicot inmediato del grupo en el poder público utilizando los tiempos electorales para impedir que

---

9 Islas e islotes en el mar de Cortés, al sur del paralelo de latitud 29° 40' norte, hasta el paralelo de latitud 28° 00' norte y todas las islas e islotes en el océano Pacífico, al sur del paralelo de latitud 31° 00' norte, hasta el paralelo de latitud 28° 00' norte, exceptuando Isla de Cedros.

10 Designación del Concejo Municipal; véase <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Designan-Concejo-Municipal-Fundacional-del-Municipio-de-San-Quintin-20200902-0033.html>

avanzara el proceso. Cuando finalmente el Congreso local generó la propuesta de municipalización, el gobernador Osuna Millán vetó la ley. Paradójicamente, el ejercicio fortaleció el ascenso de liderazgos sociales que mostraron la diversidad cultural y política de la región.

## BREVE RECUENTO HISTÓRICO DE SAN QUINTÍN

Bahía de la Posesión (1542) o Bahía de San Quintín (1775) se encuentra en el alto Pacífico mexicano y fue punto de referencia de los grandes barcos mercantes que recorrieron las costas de Sudamérica, Centroamérica y las Californias, al menos hasta 1848, tanto para abasto y descanso como para explotar los recursos existentes.<sup>11</sup> Hacia 1861, el gobierno mexicano buscó habilitar la bahía para el comercio de cabotaje; sin embargo, las embarcaciones solo podían ingresar o salir en marea alta y la entrada a tierra por San Quintín era muy angosta.<sup>12</sup>

Un lustro después, durante la guerra de secesión en Estados Unidos, una compañía de aquel país pidió a José María Larroque, subjefe político en la región, le permitiera abrir una ruta transpeninsular desde el Puerto de San Quintín hasta el de San Felipe, para “el transporte de víveres, armamento y demás útiles de guerra que debe mandar el gobierno de los Estados Unidos de América al fuerte Yuma y a otros de la Mesilla”.<sup>13</sup> El permiso no se otorgó, pero el área fue uno de los pocos embarcaderos que se siguieron utilizando con varios propósitos de movilidad desde las Misión de Santo Domingo o la Colonia Santo Tomás hacia el norte o hacia el Golfo de California (véase el siguiente mapa).

---

11 Jesús Méndez Reyes, “Actores ‘redescubiertos’ en el agro exportador mexicano. El caso de San Quintín, Baja California”, J. Martín Bageneta, Alejandra de Arce y Graciela Mateo (comps.), *Entre la economía y social y el mercado. Reflexiones para un debate abierto en el agro latinoamericano*, Buenos Aires: CEAR/UNQ/Cooperar-Inter-Coop, 2016, p. 208.

12 María Jesús Ruiz, “Aspectos económicos en el Partido Norte, 1849-1888”, Catalina Velázquez (coord.), *Baja California un presente con Historia*, I, Mexicali: UABC, 2002, pp. 229-230.

13 Acervo Documental del Instituto de Investigaciones Históricas UABC, Fondo Pablo Herrera Carrillo, caja 5, expediente 43, 2 ff.



Años después, la Compañía de Desarrollo de Baja California logró establecer un servicio de vapores que recorría San Diego, Ensenada y San Quintín con cargas de “hasta 300 toneladas de registro neto”.<sup>14</sup> Avanzado el Porfiriato, la Colnett Colonization Company buscó poblar con europeos y desarrollar una parte de San Quintín,<sup>15</sup> donde se hallaba una salina de dimensiones considerables –explotada desde la época misional–, al igual que beneficiarse con la caza de ballenas y con la extracción de recursos pesqueros y madereros. Las concesiones a la Mexican Land and Colonization Company (de capital estadounidense) y luego a la Lower California Development Company (de inversionistas británicos mayoritariamente), significó el control de poco más 160 000 hectáreas que,

14 Karina, Busto Ibarra, *El Pacífico mexicano y sus transformaciones. Integración marítima y terrestre en la configuración de un espacio internacional 1848-1927*, México: El Colegio de México, 2022, p. 350.

15 Lawrence D. Taylor, “El proyecto para la colonización de la región de Colnett, Baja California, con inmigrantes extranjeros durante el porfiriato”, *Secuencia*, 69, 2007, p. 43.

gracias al diseño de las primeras obras de riego en la región, se destinaron al cultivo del trigo.<sup>16</sup>

Las acciones y arreglos institucionales que definieron el perfil productivo de San Quintín se dieron durante el último tercio del siglo XIX, momento en que se implementaron políticas económicas a favor de ese espacio geográfico. Se buscó colonizarlo, se invirtió en infraestructura, se proyectaron zonas remuneradoras y se transformó en un valle agrícola con miras a la exportación.

La concesión de la Lower California Development Company –llamada también la compañía inglesa– pervivió hasta 1917, y durante el periodo revolucionario fue anulada por el incumplimiento del contrato de colonización, cuyos índices de población jamás se cumplieron. La política agraria de los gobiernos de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón dio pie a la creación de las primeras colonias agrícolas de Valle de San Quintín, sobre todo por el interés del coronel Esteban Cantú por restablecer la soberanía mexicana en el área. No obstante, hubo pocos esfuerzos desde el ámbito federal por habilitar el sur del Distrito Norte de Baja California, a pesar de que en un informe de 1929 se mencionó la urgencia de proyectar obras de irrigación en Valle de San Quintín.

En la década de 1930 se establecieron algunas rancherías, aprovechando las obras de infraestructura de la *compañía inglesa* y proyectando el Valle de San Quintín como un sitio de colonización con habitantes mexicanos y más tarde como una parada turística para continuar hacia el Territorio Sur de Baja California. Ejemplo de lo primero fue la decisión del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) para resarcir la deuda con una familia de orígenes jaliscienses cuyos bienes fueron intervenidos durante la Revolución mexicana. La concesión Orendáin marcó un antes y un después en la formación del modelo de explotación agrícola pues, al encargarse de fraccionar y de lotificar poco menos de

---

16 Lawrence D. Taylor, "Gunboat Diplomacy's Last Fling in the New World: The British Seizure of San Quintin, April 1911", *The Americas*, 52, 4, 1996, p. 523.

99 000 hectáreas, permitieron el establecimiento de colonos agrícolas y empresarios que, con mayores recursos de inversión que los rancheros anteriores, comenzaron a introducir los primeros cultivos como la papa y ciertos árboles frutales.<sup>17</sup>

El fraccionamiento de los Orendáin de Valle de San Quintín cumplió la función de atracción para nuevos negocios agrícolas, sobre todo después de la puesta en marcha de la zona libre en los estados fronterizos del norte del país entre 1933 y 1939, además de la circulación del estudio económico del ingeniero Julio Riquelme (1935) y el informe de la Comisión Mixta Intersecretarial (1936) que prospectaron la construcción de la carretera transpeninsular diez años después. La obra favorecería el turismo de aventura y de larga estancia, por la circulación de “tráilers y casas rodantes” que seguramente acamparon cerca de la bahía de San Quintín.<sup>18</sup>

La afluencia turística y de expediciones científicas como la de E. Yale Dawson, de la Beaudette Foundation, colocaron a Valle de San Quintín entre las potenciales áreas de desarrollo de Baja California, principalmente por la inversión en el sector agropecuario de empresarios de Sinaloa, Sonora, Michoacán y de Estados Unidos. Por supuesto, la demanda de mano de obra para trabajar los campos fue al alza, lo mismo que requerimientos de servicio para la población que se estableció de manera permanente, así como para la temporal o migrante que caracterizó el noroeste de finales del siglo xx. Las décadas de 1960 y 1970 mostrarían una faz distinta en la que los partidos políticos y los actores sociales darían mucho de qué hablar, como anotamos más adelante.

---

17 Víctor M. Gruel Sánchez, “Familias empresariales y políticos profesionales. La especulación inmobiliaria en San Quintín, 1942-1972”, Maricela González y Mario A. Magaña (coords.), *Militancia política en Baja California. Del partido hegemónico a la alternancia*, Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2018, pp. 241-246.

18 Víctor M. Gruel Sánchez, *Al margen de la carretera transpeninsular: turismo residencial, agricultura y minería de exportación en Baja California y Baja California Sur durante el siglo xx*, México: El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, tesis de Doctorado en Historia, 2019, p. 90.

## SAN QUINTÍN COMO PROBLEMA

Dentro del panorama de las ciencias sociales y las humanidades, el caso del valle agrícola de San Quintín se ha constituido como un tema clásico de estudio, por la variedad de enfoques y de campos disciplinarios desde los que se han abordado fenómenos históricos, económicos, migratorios y sociales circunscritos a dicha región, con base en lo cual es posible establecer una producción académica específica. La característica sobresaliente de aquella pluralidad de estudios, que desde finales de la década de 1980 comenzaron a publicarse en relación con San Quintín, parten de una premisa común: la relevancia regional y fronteriza del área de estudio que escapaba a la mínima posibilidad de atribuírsele un carácter municipal.

El valle agrícola de San Quintín fue pensando como ejemplo temprano de los fenómenos de globalización económica y cultural, puesto que, desde el último tercio del siglo XIX, sus tierras experimentaron una integración al capitalismo internacional. Como mencionamos en el primer apartado, los proyectos de infraestructura ferroviaria y portuaria sugeridos por la Compañía Mexicana de Tierras y Colonización fracasaron, por lo que esta falta fue subsanada con crónicas ambiciosas, como las que hablan de un poblamiento mínimo, el embeleso de patronímicos extranjeros y anécdotas de actividades de extracción en pequeña escala.<sup>19</sup>

La relativa autosuficiencia con la que San Quintín se desarrolló durante las últimas décadas del siglo XIX, respecto de la cabecera políti-

---

19 Hilarie J. Heath, "El malogrado proyecto del ferrocarril peninsular del Distrito Norte de la Baja California, 1887-1892", *Estudios Fronterizos*, 24, 12, 2011, pp. 185-221; David Piñera Ramírez, "Las compañías colonizadoras en Ensenada, 1886-1910", *Ensenada. Nuevas aportaciones para su historia*, Mexicali: Instituto de Investigaciones Históricas UABC, 1999, pp. 209-210. Sobre la presencia de extranjeros en la zona, véase David Ramírez Velardo, *Bajo la sombra del pirul. Memoria histórica del rancho Las Escobas, Valle de San Quintín, Baja California*, Mexicali: Instituto de Cultura de Baja California, 2008; Jorge Martínez Zepeda, "San Quintín. Familias pioneras en la primera mitad del siglo XX", *San Quintín. Antología documental*, Tijuana: s. e., 2005, pp. 54-61.

ca del Distrito Norte de la Baja California, Ensenada de Todos Santos, da cuenta de una historia rica en vastas incursiones de contrabandistas marítimos y de una explotación no cuantificada o fiscalizada de recursos naturales. Sin embargo, bajo la sumisión de los gobiernos de extracción liberal y militarista, y, en específico, desde el control territorial del régimen porfiriano de las jefaturas políticas, se procuró establecer –como parte de otros proyectos de carácter utópico como los de la bahía de Ahome y Huatabampo analizadas por Sergio Ortega Noriega– un centro de producción triguera y de procesamiento harinero.

Los restos del viejo molino construido por la Compañía Mexicana de Tierras y Colonización, así como las sucesivas alternaciones y saqueos a su estructura constituyen uno de los primeros y más consabidos registros históricos del área. Al respecto, la obra de Martín Barrón y Lupita Barbosa compiló una serie de entrevistas con algunos de los pioneros que desde principios del siglo xx comenzaron a desarrollar ámbitos no ligados a la agricultura, situándose en las actividades pesqueras, mineras y de extracción de sal marina, producto que viajó hasta la sierra norte de Puebla.<sup>20</sup> Por su parte, Lawrence Taylor reconstruyó las rutas comerciales que utilizaba la familia Bernstein para llevar sal y otros productos marítimos al centro del país.<sup>21</sup>

La irrupción de la revolución mexicana resultó más o menos limitada en el Distrito Norte, pero los cambios conducidos por los gobiernos militaristas sí impactaron las antiguas formas de ocupación del suelo y la vocación económica del área, en el sentido de que los proyectos de colonización que el gobernador Esteban Cantú introdujo para San Quintín perfilaron que los centros habitacionales gravitaran en lo sucesivo alrededor de las áreas de producción agrícola. En esta lógica, la actual geografía municipal de San Quintín obedece a una serie de

---

20 Martín Barrón y Lupita Barbosa, *San Quintín. El Gran Valle*, México: Luz y Arte, 1981.

21 Lawrence D. Taylor, “La explotación de un recurso mineral en la frontera norte de México. La comercialización del ónix mármol de Baja California, 1890-1958”, *Región y Sociedad*, 30, 16, 2004, pp. 117-157.

localidades y de asentamientos definidos durante las primeras décadas del siglo veinte.

Cantú creó colonias agrícolas en todo el Distrito Norte, como la colonia agrícola Vicente Guerrero, que fue la forma de promover el establecimiento de pobladores nacionales en esa parte del litoral, porción siempre vulnerable al ataque extranjero y filibustero. Así que Valle de San Quintín fortaleció su tejido productivo con base en la cercanía y consolidación de un circuito agrícola que se extendía hasta pueblos de origen misional: al norte de la bahía sanquintanense, Valle de Santo Domingo y al sur el Valle de El Rosario. En este punto destaca el informe de David Goldbaum, datado hacia 1918, un inventario muy particular acerca de los intereses de las compañías deslindadoras de origen extranjero en el que sobresale la cartografía colectada que desveló Punta Colnett y el ex pueblo de la misión El Rosario.<sup>22</sup>

A partir de la década de 1920 comenzaron a prosperar miradas y perspectivas que buscaban dotar al área de las mejores condiciones para el aprovechamiento de los recursos. Antes que concentrarse en las formas de organización política, trabajos como los del ingeniero Julio Riquelme Inda o de promotores del corporativismo agrarista e ingenieros militares como Samuel G. Vázquez y Ramón B. Arnáiz buscaron convertir a San Quintín en el principal centro de producción agrícola de una subregión que abarcaría gran parte del litoral con el océano Pacífico.<sup>23</sup>

Pero, más allá de la posición geopolítica que pudiera representar esta bahía y su comarca –solamente comparable a la de Bahía de Magdalena, en el extremo austral de la península–, lo importante es que los esfuerzos gubernamentales buscaban replicar el valle agrícola de Mexicali, producto de las aguas del río Colorado. De ahí que décadas después algunos sociólogos y antropólogos, estudiosos de los jornaleros agrícolas migrantes en San Quintín, pusieran la mirada en agrupaciones clave

22 William O. Hendricks, *Towns of Baja California. A 1918 Report by David Goldbaum*, Los Angeles: La Siesta Press, 1971.

23 Gruel Sánchez, “Familias empresariales y políticos profesionales”, pp. 221-223.

para entender la vocación productiva de la región y documentar de manera paralela la existencia de compañías y medios de enganche de mano de obra en ambos espacios. Nos referimos particularmente a obras de sociólogos mexicalenses de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), sin las cuales sería imposible rastrear las organizaciones de trabajadores que establecieron un antecedente directo al movimiento pro municipio.<sup>24</sup>

Desde otra vertiente se encuentran los trabajos de la socióloga Laura Velasco acerca de las formas de organización colectiva, patrones étnicos y migratorios, así como las disputas entre empresarios y las agrupaciones de jornaleros agrícolas de San Quintín. Destaca sin lugar a duda el libro que coordinó junto con el antropólogo estadounidense Christian Zolniski y la demógrafa francesa Marie-Laure Coubè que, teniendo todos los elementos para plantear un análisis de municipalización, exploraron un modelo multifactorial e interdisciplinario sobre las condiciones de residencia y de urbanización de los migrantes jornaleros agrícolas de origen mixteco.<sup>25</sup>

En este tenor, los estudios sobre la mano de obra migrante que labora en los campos agrícolas de San Quintín desde finales de la década de 1950 han puesto en escena la explotación de trabajadores temporales de comunidades indígenas, de menores de edad, de madres solteras y de entidades muy alejadas de Baja California. Hay que referir los aportes de María Antonieta Barrón, de la Facultad de Economía de la UNAM, sobre salarios diferenciados entre “jornaleros agrícolas migrantes temporales, los jornaleros agrícolas migrantes asentados” en Valle de San Quintín y los hijos de estos últimos nacidos en la entidad. La caracterización

---

24 Everardo Garduño, Efraín García y Patricia Morán, *Mixtecos en Baja California: el caso de San Quintín*, Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 1989; Lya Niño, *Vicisitudes del capital social. Procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas inmigrantes a Tijuana y San Quintín*, Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2008.

25 Laura Velasco, Christian Zolniski y Marie-Laure Coubès, *De jornaleros a colonos: residencia, trabajo e identidad en el Valle de San Quintín*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2014.

recuerda el opúsculo publicado en 2002 que menciona la vida de los jornaleros agrícolas “migrantes golondrinos” y los “migrantes definitivos”.<sup>26</sup>

Los trabajos de José Moreno Mena, Lía Niño y Silvia L. Figueroa de la UABC van más allá, al discutir sobre la explotación de niños trabajadores y de mujeres en los grandes ranchos productores de hortalizas y de frutas, juntamente con la salud reproductiva y la natalidad en San Quintín, que registra casos de anencefalia por el uso de pesticidas y de plaguicidas y una enorme muestra de neonatos con alta incidencia de teratógenos entre los hijos de jornaleros agrícolas, además de investigaciones recientes sobre grupos asentados en Valle de San Quintín de numerosas comunidades indígenas del sur y occidente de México, así como el desarrollo del protestantismo en una “tierra de nadie que todos quieren” por la baja presencia de la Iglesia católica en el lugar.<sup>27</sup>

Así las cosas, el recuento de asuntos económicos, sociales, culturales debía venir aparejado con el tema político, de administración jurídica y de política pública que pusiera a andar la municipalización de Valle de San Quintín, empero la temática se ha abordado muy poco desde el ámbito académico, mejor dicho, desde la perspectiva histórico-académica. Por ejemplo, entre 1964 y 1965, además de las protestas y mítines del Comité de Defensa del Valle de Mexicali, en contra de la salinidad del agua procedente de Estados Unidos, se crearon cinco centros de población agrícola en Valle de San Quintín y hubo disputas para integrar migrantes a los ejidos y a Valle de Guadalupe, ambos en el municipio de Ensenada.

---

26 María Antonieta Barrón Pérez, “Migración y salarios, efectos contradictorios entre los jornaleros agrícolas de San Quintín, Baja California”, *Textual, análisis del medio rural*. 4a. época, 74, 2019, p. 370; Rodolfo de la Fuente Ruiz y José Luis Molina Hernández, *San Quintín. Un camino al corazón de la miseria*, Mexicali: Instituto de Cultura de Baja California/Universidad Pedagógica Nacional, 2002, p. 12.

27 Silvia Leticia Figueroa Ramírez, *Encuentro con la anencefalia en contexto de pobreza y riesgo*, Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2009; José Atahualpa Chávez Valencia, “Jornaleros agrícolas indígenas en el Valle de San Quintín, Baja California: migración, organización y movilización laboral”, *Ra Ximhai*, 16, 1, 2020, pp. 77-79; Abdel Camargo Martínez, *Hacer comunidad y el desarrollo de un protestantismo étnico en una región fronteriza del norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Sur/El Colegio de la Frontera Norte, 2021, p. 48.

Para la siguiente década, el aumento poblacional y la ocupación de tierras fue una constante, además de las huelgas en el sector maquilador y la efervescencia social que se aceleró en 1976 con las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional, la crisis de la deuda en 1980 y, más adelante, la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, amén del cambio de partido gobernante en el municipio de Ensenada en 1983 –del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y luego al Partido Acción Nacional (PAN) en 1986– y en la gubernatura de Baja California, en 1989.

Por cierto, en el otoño de 1983, el gobernador Xicoténcatl Leyva Morera del PRI “ordenó a las fuerzas de choque de la CCI (Central Campesina Independiente) aporrear a los panistas encabezados por Eugenio Elorduy durante el desfile del 20 de noviembre; los que iban a ser aporreados resultaron aporreadores”, ante la cantidad de simpatizantes que acompañaban la formación.<sup>28</sup> Tres años después, cuando Ernesto Ruffo Appel ganó la alcaldía de Ensenada, los priistas tomaron la Delegación Municipal de San Quintín en protesta porque el gobierno federal reconoció el triunfo del Partido Acción Nacional.

Según la prensa, Ernesto Ruffo “acudió personalmente a San Quintín para convencer a los inconformes de desalojar la Delegación”. Ante la negativa, el presidente municipal electo habilitó otras oficinas y ratificó a Luis Ochoa, el delegado municipal que había ganado la contienda a Mercedes Raygoza, candidata del PRI. Mientras tanto la regidora panista Xóchitl González de la Vega buscaba suavizar el ambiente tenso entre los rijosos,<sup>29</sup> como ocurría en las contiendas electorales de Baja California.

---

28 Sobre el surgimiento de la CCI en 1961, impulsado por el gobierno estatal y por Lázaro Cárdenas en Valle de Mexicali y después en la costa de Baja California, véase Braulio Maldonado, *Baja California. Comentarios políticos y otras obras selectas*, Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2006, pp. 343-345.

29 “Autogol del gobierno ante Ruffo”, *Semanario Zeta*, 667, 9 al 16 de enero de 1987.

## LOS INTENTOS FALLIDOS DE MUNICIPALIZACIÓN (1976-2019)

Baja California fue declarada entidad federativa en 1952 y la ley orgánica municipal fue publicada en diciembre del siguiente año distinguiendo cuatro municipios: Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada. El primero continuó siendo la capital política y Ensenada quedó como el más extenso en espacio o territorialidad. ¿Qué políticas públicas debían instrumentarse en esos boyantes municipios que sumaban más de medio millón de habitantes al iniciar la década de 1960?

Como expresa José Luis Méndez, una política pública tiene cuando menos seis elementos para ser llevada adelante: el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución. Y cuando la acción está programada, viene a continuación su realización.<sup>30</sup> La lentitud en el diagnóstico y la solución retuvo las propuestas de autonomía y municipalización en Valle de San Quintín, sobre todo cuando comenzaron los problemas de invasión de terrenos y de migración permanente a la región. Así, lo que investigó profusamente la sociología local fue ignorado por juristas y por politólogos locales.

Notable es que, entre los temas que destacaba la prensa local, en los informes del Departamento de Investigaciones Sociales y de la Dirección Federal de Seguridad de aquellos años, aparecen de manera recurrente las invasiones de alquerías propiciadas por simpatizantes del gobernador en turno, fuesen de propiedad privada, ejidos o baldíos, así como el tráfico de enervantes y personas hacia Estados Unidos, inclusive notas sueltas sobre contrabando de armamento.<sup>31</sup>

El PRI de Baja California lideró la invasión de tierras so pretexto de cumplir con los designios de la Revolución y mexicanizar la península,

---

30 José Luis Méndez M., "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas," *Foro Internacional*, 1(33), enero-febrero de 1993, p. 122.

31 "Contrabando de armamento por Eduardo Arsenio Tostado y María del Pilar Ruiz" en Archivo General de la Nación (AGN), Dirección Federal de Seguridad, serie 1, legajo 44 (1975-1976).

proclive a “agringarse y perder los valores nacionales”. El brazo operativo se hallaba en los agremiados de confederaciones y federaciones oficialistas como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Coordinadora Campesina Independiente (CCI), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y el Sindicato de Trabajadores al servicio de los poderes del estado y municipios de Baja California, entre otras.

Más tarde los liderazgos de migrantes indígenas como Benito García en Maneadero, Maclovio Rojas en la colonia Vicente Guerrero o Camilo Bautista en el Aguaje del Burro perfilaron la toma de tierras y la negociación de estas para acoger a los trabajadores agrícolas que referimos en el apartado anterior, al tiempo que se presentaban “migrantes golondrinos” como los triquis que huían de la violencia en sus comunidades y transitaban entre Sinaloa, Sonora y Baja California para trabajar en los campos agrícolas. Al desplazamiento estacional le siguió la estancia permanente del grupo triqui en Baja California, los valles centrales de California, Oregón y Washington, convirtiendo Valle de San Quintín en sitio de migración intermedia.<sup>32</sup>

Por otro lado, la reforma al artículo 115 constitucional del 6 de febrero de 1976 intentó “dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento” que registraban las ciudades medias y las grandes urbes. Modificación que acompañó la reforma política de 1977 la cual promovió “un mayor pluralismo en los ayuntamientos” al dar cabida a la representación proporcional en las elecciones municipales.<sup>33</sup>

En este sentido, el fortalecimiento de los grupos de izquierda y de los movimientos sociales no fue ajeno al proceso histórico de Baja California, como tampoco la ciudadanización de los procesos electorales y

---

32 Abbdel Camargo Martínez, *Hacer comunidad y el desarrollo de un protestantismo étnico en una región fronteriza del norte de México*, México: El Colegio de la Frontera Sur/El Colegio de la Frontera Norte, 2021, pp. 84-87.

33 Salvador Valencia Carmona, *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*, México: Secretaría de Gobernación/Secretaría de Cultura/INEHRM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2017, p. 100.

la búsqueda del sufragio libre y democrático encabezadas por el PAN. Este no es el espacio para analizar sendas vertientes ideológicas y políticas; baste mencionar que los cambios gubernamentales registrados a finales de la década de 1980 fueron cosecha de estos años de oposición al PRI en Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas y Baja California.

Asimismo, la reforma del 3 de febrero de 1983 sobre las atribuciones de los municipios en la prestación de servicios públicos y las consiguientes contribuciones y recaudación para tales efectos abrió la puerta para demandar la municipalización de poblaciones que cumplieran con los requisitos legales, como era en el caso de Valle de San Quintín.

Si a la variable anterior añadimos la corrupción y la frivolidad del gobernador de Baja California de aquel momento, Roberto de la Madrid Romandía, “el gringo”, el cambio en la política, la administración pública y la gestión municipal no tardaron en hacer eco entre los pobladores y en la prensa opositora. Un botón de muestra fue la venta de terrenos a extranjeros de San Antonio del Mar y la costa tijuanaense, referidos magistralmente por Jesús Blancornelas y Héctor *el Gato* Félix del *ABC Tijuana*, quienes a la postre debieron salir del diario ante las amenazas de despojo y de violencia contra aquel diario.<sup>34</sup>

El periódico se convertiría en el diario *Zeta Libre como el viento* y luego *Semanario Zeta*, que sigue siendo una piedra en el zapato de la clase política y hegemónica en Baja California, además de una fuente documental de primer orden para seguir el tema de San Quintín en sus diferentes vertientes, así como la rendición de cuentas, la transparencia en el ejercicio del presupuesto municipal y el combate a la corrupción. Temas que, aunque muy contemporáneos, pueden perfilarse como una vertiente de la historia institucional y la historia política en México y en Baja California.

---

34 El problema de “San Antonio Shores” se remonta, en verdad, a los arreglos previos a la terminación de la carretera federal número uno, desde el gobierno de Milton Castellanos; véase Víctor M. Gruel Sánchez, *Al margen de la carretera transpeninsular: turismo residencial, agricultura y minería de exportación en Baja California y Baja California Sur durante el siglo xx*, México: El Colegio de México, СЕН, tesis de Doctorado en Historia, 2019, pp. 94-95.

¿Qué pasó con la municipalización, que es el tema que nos ocupa como parte de este libro? Para juzgar el retraso del que hablamos, sumemos dos elementos más. Primero, los temas laboral y sindical, agudizados por la devaluación y la crisis económica de la década de 1980; segundo, el papel de la sociedad civil y los partidos políticos para poner en marcha el proceso de autonomía en Valle de San Quintín.

En las postrimerías del año 1978 se registraron movilizaciones de trabajadores y de comerciantes en Tijuana, Mexicali y Ensenada, además de una huelga en el Sindicato Industrial de Trabajadores Salineros, Marineros, Maquinistas, Cargadores, Similares y Conexos de Baja California, y de los primeros intentos de sindicalización en los ranchos agrícolas de Maneadero y San Quintín.<sup>35</sup> Por cierto, el Sindicato Independiente de Obreros Agrícolas nunca fue reconocido por la autoridad laboral en Baja California ni en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en Ciudad de México.

Por ende, la CTM manejó a su antojo las desavenencias entre patrones y empleados del sector primario de la economía hasta que la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) comenzó nuevamente a invadir tierras. Fue el caso de tres mil familias de mixtecos azuzadas por sus líderes, quienes invadieron la colonia Vicente Guerrero. En este punto hacen su aparición los partidos políticos como el Socialista de los Trabajadores (PST), el Comunista Mexicano (PCM) y el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) con poca influencia política desde el punto de vista institucional que dominaba el Partido Revolucionario Institucional.

En el sector agrícola, los trabajadores de origen mixteco fueron los que más atención merecieron, ya que habían sido “punto de referencia para que Amnistía Internacional y la Comisión Internacional de Derechos Humanos” evidenciaran la explotación y las promesas no cumplidas por el gobernador Leyva Morera: “Construir viviendas, clínicas,

---

35 Jesús Méndez Reyes, “Actores ‘redescubiertos’”.

parques, escuelas y todo lo necesario para una mejor existencia de los indígenas”. A estos señalamientos hay que agregar la tozudez de la COIAC y del sinaloense Benito García, militante del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), además de la de Alejandro Moreno Berry, “un tormentoso político cuyo distintivo han sido las armas, el amedrentamiento y las invasiones”.<sup>36</sup>

Diez años después el escenario mudó de aires cuando los habitantes de Valle de San Quintín esperaron expectantes a Cuauhtémoc Cárdenas, de la Corriente Democrática y en plena campaña presidencial, para que escuchara y atendiera las quejas de los trabajadores de la región en el caso de ganar la elección.

Durante la década perdida –como se ha dado por llamar a los años ochenta del siglo pasado–, el sector agrícola de Baja California registró numerosos cambios en cuanto al proceso productivo, de comercialización y de contratación de trabajadores en los campos, ranchos y viveros, particularmente en el sur del municipio de Ensenada.

A su vez, se incrementaron las posturas para apoyar una pretendida libertad de los habitantes de Valle de San Quintín y conseguir autonomía respecto de Ensenada y de Mexicali. En este caso no solo de carácter administrativo sino con el deseo explícito de municipalizarse lo más pronto posible.

En resumen, durante la última década del siglo xx se registraron permutas sustantivas en la composición poblacional y ocupacional de Valle de San Quintín, desde la transformación sectorial del mercado laboral, “la segregación étnica y de género, el asentamiento residencial, el reclutamiento y enganche de trabajadores”, además de la diver-

---

36 “San Quintín en el ojo de la tormenta política”, *Semanario Zeta*, 721, 22 al 29 de enero de 1988; Sergio Haro Cordero, “Moreno Berry alienta a Benito García a invadir tierras en San Quintín”, *Semanario Zeta* 721, 22 al 29 de enero de 1988, pp. 17-18. Para una reconstrucción del conflicto entre la COIAC, la expulsión de su exlíder Benito García y la invasión de tierras, véase José Atahualpa Chávez Valencia, “Jornaleros agrícolas indígenas en el Valle de San Quintín, Baja California: migración, organización y movilización laboral”, *Ra Ximhai*, 16, 1, 2020.

sificación ocupacional en empleos no agrícolas como el comercio y el transporte.<sup>37</sup>

Estos cambios sociales se entrecruzaron con las demandas de la clase empresarial y exportadora de San Quintín, por lo que la impetración de convertirse en nuevo municipio y trazar el destino de la región tomó fuerza, principalmente cuando en 2007 el Partido Acción Nacional logró ganar la gubernatura –y le reconocieron el triunfo– con el economista y anterior presidente municipal de Tijuana José Guadalupe Osuna Millán.

La posibilidad de organizar nuevos municipios persuadió a diversos actores colectivos para poner manos a la obra, en la confianza de que los gobiernos local y federal darían luz verde a la iniciativa. El proceso fue escabroso, las trabas y reservas afloraron desde el inicio y la respuesta negativa llegó de donde menos se esperaba.

Recuérdese que el objetivo del municipio es dual: “la representación de los intereses locales ante los otros órdenes de gobierno y la capacidad de gobernar según particularidades o características regionales comunes”,<sup>38</sup> como lo era y lo es Valle de San Quintín. En este sentido, si los alcances del municipio suponen la participación y el reforzamiento de los ciudadanos que viven en él, los habitantes sabían que municipalizar la zona podía validarse organizando un plebiscito.

Entre los argumentos en contra de crear el sexto municipio estuvo la generación de recursos propios y la capacidad de gestión municipal.

El caso de [Playas de] Rosarito es un ejemplo del último municipio que desde hace mucho mostraba características de tener suficientes recursos,

---

37 Diversos testimonios están en el capítulo III de Laura Velasco *et al.*, *De jornaleros a colonos*.

38 Mauricio Merino Huerta, Jaime Hernández Colorado y Liliana Veloz Márquez, “Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en los municipios mexicanos: hacia un modelo homogéneo”, M. Merino, J. Hernández y E. Avilés (coord.), *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*, México: CIDE, 2017, p. 112.

porque es una zona turística importante, porque llega mucha gente, tiene hoteles, tiene una zona habitacional turística; también de gente que quiere vivir en la playa que va desde los límites de Tijuana hasta La Misión. Se le veía mucho potencial económico, sobre todo en la época que se hizo municipio, cuando se tenía la perspectiva de que iba a venir una inversión de los *baby boomers* a radicarse en los edificios de condominios... antes del desplome de la economía gringa en el 2009.<sup>39</sup>

En palabras del entrevistado, San Quintín contaba con una industria agrícola poderosa, tecnificada y de exportación, pero no era una industria “integrada a la región”, su población no era dueña de los terrenos ni de los grandes ranchos. La lógica de Leonel S. Cota podría resumirse en la siguiente paradoja: si esas empresas son tan poderosas, tan grandes –ABC o Los Canelos, Productora Industrial del Noroeste (Pinos), El Vergel, Del Monte, Driscoll’s o BerryMex, algunas con plantas de desalinización de agua para el autoabasto y generan millones de dólares–, ¿por qué San Quintín sigue estando “amolado”? ¿Por qué no se tienen ahí mejores escuelas, centros cívicos y culturales, calles pavimentadas, una población menos abandonada?

La respuesta era que se carecía justamente de autonomía municipal, de trasladar la recaudación y el ramo 33 del presupuesto al puerto de Ensenada y dejar en dilación a Valle de San Quintín y a sus subdelegaciones. Además, el exceso de burocracia municipal en Ensenada, la inexistencia de mecanismos de transparencia en los egresos, que el porcentaje del ramo 33 se asignara por número de habitantes y no por extensión territorial o indicadores de pobreza a superar, amén de que los partidos políticos de todo signo despreciaban sistemáticamente “a la

---

39 Entrevista a Leonel S. Cota Araiza, físico e investigador del Centro de Nanociencias y Nanotecnologías de la UNAM, campus Ensenada, realizada por Francisco A. Núñez Tapia, el 13 de abril de 2015, Acervo Documental del Instituto de Investigaciones Históricas, UABC, Fondo Archivo de la Palabra.

gente del sur, los oxacos, los avenidos, los migrantes”, como solía llamarse en pleno siglo XXI a los habitantes de la región.

Por otro lado, era evidente que viajar 200 kilómetros de Valle de San Quintín a Ensenada y otros 200 de regreso para resolver trámites en las oficinas del gobierno del puerto resultaba altamente costoso en tiempo y en dinero. Este argumento fue otro de los que más se repitió poco antes de la organización del plebiscito. Del mismo modo, entre las voces representativas a favor de la municipalización y críticas a la opinión del Consejo Coordinador Empresarial de Ensenada, resaltó la del médico Fernando Figueroa Calderón. El pediatra argumentó que no se trataba de una mutilación del área ni de quitar propiedad a los empresarios, pues “el Valle de San Quintín no es de ellos”.<sup>40</sup>

El Comité pro municipalización de San Quintín organizó foros públicos y fijó el plebiscito para el 28 de octubre de 2012, cuando se sabía que la presidencia de la república volvía a manos del PRI. En el Comité se encontraban también Jorge López Peralta, Cano Núñez, Vicente Guerrero Herrera, una organización estudiantil de la Universidad Autónoma de Baja California, miembros de la sociedad civil y activistas de movimientos sociales, indígenas o con representación de su comunidad: Daniel Magaña Ramírez, Carlos Torres Peña, Juan José Ríos, Julio Sandoval, Daniel Torres y Florentina Guzmán Reyes, madre de Selvio Ibáñez, actual miembro del Comité Fundador Municipal de San Quintín.

El plebiscito fue seguido por la prensa local y nacional por tratarse de un tema político social, pero también político electoral. Habían pasado por Valle de San Quintín José Narro Céspedes, de la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas, luego Partido del Trabajo, el perredista Gerardo Fernández Noroña y otros miembros de esa agrupación política que en su momento aglutinó varias causas de los habitantes de la región.

---

40 Entrevista a Fernando Figueroa de TVES Noticias; véase <https://www.youtube.com/watch?v=vTkMt7-X4vI> (última consulta: 11 de marzo de 2024).

Al principio eran una serie de pláticas realmente amistosas, como debe ser, porque todos somos ensenadenses. Desgraciadamente empezaron las pugnas [entre] los diputados del PAN, el PRI, el PT, el PRD, etc., y de ahí empezaron a abusar realmente de la bondad de los habitantes... se hicieron dos grupos, los del sí y los del no y las cámaras empresariales recurrieron a una campaña publicitaria muy ruin diciendo que [la gente de San Quintín] no tenía capacidad para poderse autorregular... una serie de pretextos para no entrar a fondo y decidir la municipalización. Volantes y espectaculares muy ofensivos hacia la gente del sur [esgrimiendo nos] quieren quitar el 60 por ciento del territorio. Ensenada debería estarle otorgando a San Quintín una cantidad aproximada de 43 millones de pesos que le corresponde equitativamente y no se le están otorgando.<sup>41</sup>

A pesar del boicot de las cámaras empresariales, más de 17 000 personas votaron por el “Sí a la municipalización de San Quintín”; parecía que el consenso logrado desde la gubernatura del panista Héctor Terán Terán (1995-1998) se haría realidad. Como referimos arriba, no ocurrió así. El tiro de gracia a la propuesta vino del gobernador en funciones, José Guadalupe Millán, quien vetó la ley en el mes de julio de 2013, cuando había sido una promesa de campaña seis años atrás.

Entre las razones que se blandieron para tal decisión estuvo la propuesta de convertir a Punta Colonet en centro turístico de relevancia y posible puerto de altura para competir con los de California. Si Colonet pasaba a manos del nuevo municipio, poco podrían beneficiarse los empresarios y políticos de los otros municipios. “Hubo una discusión al respecto y en ese tiempo decían: hagan lo que quieran, pero de Colonet al sur. Colonet se queda en Ensenada”.<sup>42</sup> El proyecto de un nuevo puerto se cayó y el resultado del plebiscito también.

---

41 Entrevista a José Luis Fernández, simpatizante del Partido Acción Nacional y miembro del Grupo Madrugadores de Ensenada, realizada por Francisco A. Núñez Tapia, 12 de diciembre de 2014, Acervo Documental del Instituto de Investigaciones Históricas, UABC, Fondo Archivo de la Palabra.

42 Entrevista a Leonel S. Cota Araiza.

Otras voces más sensatas opinaron que debía darse la municipalización de Valle de San Quintín, pero en diferentes momentos:

Hay que regularizar la tenencia de la tierra, hay que buscar la gente dispuesta, faltan hospitales, le falta esto, lo otro, etc., puede ser un plan de tres años o cuatro años donde se favorezca el nacimiento de un municipio fuerte, cuando tenga la infraestructura que requiere. En ese ínter se pudiera hacer una zona administrativa que funcionara a base de un organismo que no fuera autoridad, ni nada, que pudiera planear. Alguien que viera que los planes se ejecuten, alguien que viera que las dependencias municipales y de gobierno trabajen... alguien que tenga acceso al gobernador y que le diga hay que hacer esto o que sepa gestionar en [Ciudad de] México.<sup>43</sup>

La negativa del gobernador en cuanto a poner en práctica el mandato ciudadano sería retomado por el Partido del Trabajo y por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) tiempo después. En las elecciones municipales de 2013 y en las de 2016, el PAN perdió el ayuntamiento de Ensenada, en sendas ocasiones a manos del PRI, aunque con un nivel de abstencionismo mayor a 50 por ciento del padrón electoral. En las elecciones de 2018, Morena se quedó con la mayoría de los distritos electorales, lo que supuso quedarse con las diputaciones locales y con los cabildos en buena parte de Baja California.

No estamos afirmando que haya una relación directa entre la no municipalización y la pérdida de las elecciones del blanquiazul, pero quienes se dedican a estos temas, desde enfoques más bien distintos a la historia, deberán de considerar este vector como parte de su análisis. Al mismo tiempo, la diversidad cultural en Valle de San Quintín aletargó

---

43 Entrevista a Jesús del Palacio presidente municipal de Ensenada (1989-1992) y Delegado de Desarrollo Económico en ese momento, realizada por Francisco A. Núñez Tapia, 9 de abril de 2015, Acervo Documental del Instituto de Investigaciones Históricas, UABC, Fondo Archivo de la Palabra.

el proyecto de un nuevo municipio, que continuará avanzando como se propuso. Contraviniendo los trabajos sociológicos de Everardo Garduño o Laura Velasco, Leonel S. Cota lo explicaba de la siguiente manera:

Yo lo enfoco más bien como un problema de comunidad, no veo en San Quintín una comunidad unida, que tenga puntos de vista, proyectos, una visión de largo plazo que los incluya a todos. La mitad de los pobladores de San Quintín no tienen sentido de pertenencia, porque los trajeron, y además viven en condiciones muy inequitativas... Por otro lado, los dueños de los grandes ranchos productores tampoco lo tienen, por que ellos tienen su dinero muy probablemente fuera de México, muchos de ellos viven en San Diego, sus hijos están en escuelas americanas [EE. UU] o europeas, entonces qué sentido de pertenencia pueden tener ellos ahí. Los políticos se han aprovechado de esto...<sup>44</sup>

Había que cuestionar a qué tipo de identidad y unidad se refería el entrevistado. En el caso de las comunidades mixteca, zapoteca y triqui, se observaban resultados palpables de comunidad hacia 2010. La radio comunitaria indígena XEQIN *La Voz del Valle* fue uno de los vehículos para integrar a las colectividades indígenas asentadas en el Valle de San Quintín.

Según Abdel Camargo, “la relevancia de la radio [indígena] para los nuevos colonos fue enorme”; y así fue<sup>45</sup> en el caso de Selvio Ibáñez Guzmán, uno de los participantes en aquel ejercicio, quien obtuvo reconocimiento entre la comunidad. Como profesionista del área turística había capacitado a operadores de empresas hoteleras y había propuesto que las comunidades indígenas apostaran por el turismo alternativo; también había asesorado a cooperativas productoras de almejas en Sinaloa, entidad donde estudió en la Universidad Intercultural.

---

44 Entrevista a Leonel S. Cota.

45 Camargo, *Hacer comunidad*, pp. 100-105.

De regreso en San Quintín, el profesional conminó a políticos, académicos y ciudadanos a dar seguimiento a las demandas de la comunidad y en 2020 Selvio fue designado regidor de servicios públicos municipales e infraestructura del Concejo Municipal Fundacional de San Quintín, que operará hasta 2024.<sup>46</sup>

## “MÁS VALE MUNICIPIO POBRE QUE DELEGACIÓN MISERABLE”. A MODO DE CONCLUSIÓN

La disciplina histórica y la crónica regional han sido poco avezadas en la exploración y el seguimiento de las continuidades y los cambios políticos y económicos de largo plazo en la región bajacaliforniana, mientras que los sociólogos, antropólogos y otros científicos sociales han logrado acompañar el proceso de transformación de Valle de San Quintín desde la entrevista, el rescate de la memoria colectiva y las herramientas metodológicas de lo que suele llamarse historia del presente. Había que seguir ese esfuerzo desde la Historia no coyuntural, sobre todo desde la exploración del municipio y el cabildo como órgano colegiado del mismo, como se privilegia en otras entidades del país.

La primera crítica a esta sugerencia es que los municipios de Baja California son relativamente recientes, a diferencia de los cabildos novohispanos o el municipio gaditano que acompañó la etapa independiente de México. Ensenada de Todos Santos capital del Distrito Norte de Baja California se estableció en 1882, poco antes de las leyes de colonización porfiristas y la fundación de colonias agrícolas y delegaciones municipales en la península. Hacia 1921, cuando el poder ejecutivo federal desapareció, los municipios y *los locos 20* inyectaron dinamismo a los poblados limítrofes a Estados Unidos y regresó la consideración de formalizar los municipios en el Territorio (1931) y el estado de Baja California (1952).

---

46 Entrevista a Selvio Ibáñez Guzmán, regidor del Concejo Municipal Fundacional de San Quintín, realizada por Jesús Méndez Reyes, 12 de agosto de 2022.

Setenta años después, Valle de San Quintín logró constituirse como municipio. No ha sido un camino sencillo, sobre todo cuando la región se ha convertido en un enclave productivo para la exportación y la explotación de la mano de obra, por la diversidad y la dispersión de su población, que en 1950 contabilizaba menos de 2000 habitantes; en 1995 la población se había multiplicado por diez y en el último censo de 2020 refiere casi 118000 habitantes. Y más de 15 por ciento declaró hablar un idioma o lengua distinta al español, entre ellas las lenguas indígenas.

En la primavera de 2015 estalló un nuevo movimiento de trabajadores y trabajadoras agrícolas en San Quintín. En esta ocasión no por tierras sino por las condiciones laborales.<sup>47</sup> El paro de jornaleras y de jornaleros ese 17 de marzo movilizó a más de 20000 operarios por aumento salarial, reducción de las horas de trabajo, pago de tiempo extra, explotación de mano de obra infantil, acoso laboral y sexual de los mayordomos de los ranchos contra las mujeres, discriminación en el trabajo por género, etnia, edad, no hablar correctamente el español o exclusión por embarazo. “Como las empresas no están dispuestas a pagar las cuotas de seguridad social ni las prestaciones de la maternidad, la crianza y el cuidado, crean las condiciones para que ‘por las buenas’ y voluntariamente, las jornaleras embarazadas o que crían bebés o hijos o hijas pequeñas se auto-despidan o sufran castigos”.<sup>48</sup>

Ante esta oleada de protestas, el cierre de la Carretera Transpeninsular, el apoyo de la Alianza de Organizaciones Nacional, Estatal y Municipal por la Justicia Social, violencia manifiesta y la quema de neumáticos, se respondió a los quejosos con el incremento salarial escalonado. Sobre todo, retomando la idea de la municipalización, ya que desde Ensenada “llegar a calmar y atender un evento” en Valle de San

---

47 Méndez Reyes, “Actores ‘redescubiertos’ en el agro exportador mexicano”.

48 Gisela Espinosa Damián, Esther Ramírez González y Amalia Terro Torralba, *Vivir para el surco. Trabajo y derechos en el Valle de San Quintín*, México: Universidad Autónoma Metropolitana/Naxihi na xinxe na xihi, Mujeres en defensa de la mujer, A. C./Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2017, p. 89.

Quintín requería movilizar policías, guardia civil o militar, negociadores y políticos con alto costo en tiempo, recursos financieros y operativos.

En 2019 se retomó la propuesta de municipalización y finalmente en febrero de 2020 se promulgó el decreto de creación del sexto municipio de Baja California. Esta acción legal supondría que se entregarían activos fijos y financieros, nómina y personal adscrito al Valle de San Quintín, con el fin de apoyar al Concejo Municipal Fundacional (CMFSQ) 2020-2024 y agilizar sus tareas. Por el contrario, el munícipe de Ensenada y una parte del cabildo aletargó la entrega-recepción, retiró las patrullas y a los policías, se llevó las computadoras e impresoras, cerró el inmueble donde operaba la antigua delegación municipal dependiente de Ensenada y, cuando el presupuesto federal anual llegó a Baja California, no se avisó al presidente del CMFSQ ni se fijó el tiempo límite para ejercer el gasto desde los criterios de la Secretaría de Hacienda.

Hay que señalar que, por consenso, fueron designados para conformar el Concejo Municipal Fundacional Jorge Alberto López Peralta como presidente; la empresaria del ramo hotelero María Celeste Gómez Juárez, como regidora de Administración, Finanzas y Catastro; la socióloga y luchadora social Anayeli Bautista Tenorio, como regidora de Bienestar Social, Desarrollo Urbano, Ecología, Medio Ambiente e Inclusión; el agricultor de frambuesas Arnulfo Silva Martínez como regidor de Seguridad Pública, Protección Civil, Juventud y Deporte; y el licenciado en Turismo Selvio Ibáñez Guzmán como regidor de Servicios Públicos Municipales e Infraestructura, a quien mencionamos anteriormente.

Algunos de los participantes en el Concejo Municipal Fundacional fueron parte de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala que echó a andar el proyecto de municipalización trabado por el exgobernador blanquiazul y algunos miembros de las cámaras empresariales. Asimismo, como parte de la evaluación y el diagnóstico realizado por la Coordinadora en estos años, quedaron evidenciados serios problemas en Valle de San Quintín, como la violencia intrafamiliar, la falta de oportunidades para seguir estudiando más allá de la secundaria o el bachillerato técnico,



FOTO 1. Concejo Municipal Fundacional de San Quintín, sesión del 30 de junio de 2023 (cortesía del CMFSQ).

el narcotráfico y el consumo de estupefacientes, la explotación laboral y la violación a derechos humanos, la carencia de agua potable, la falta de alcantarillado, la falta de seguridad en la tenencia de la tierra y la ineficiente infraestructura de comunicación telefónica y de internet.

La política pública del CMFSQ comenzó sus tareas atendiendo algunas de aquellas carencias; por ejemplo, la compra de patrullas, una oficina para atender a mujeres violentadas por sus parejas, convocar la contratación de policías, volver a operar la telesecundaria, el arriendo de antenas repetidoras de telecomunicaciones e internet, la creación de una universidad intercultural y de profesores de idiomas indígenas, la electrificación de colonias alejadas de los principales poblados y ejidos, la renta de inmuebles para operar las diferentes comisiones del cabildo fundacional y la atención al problema de la ecología y del medio ambiente que aqueja la región.<sup>49</sup>

Los primeros meses de operación del CMFSQ fueron caóticos porque no había ni dónde sentarse, por dónde comenzar o a quién preguntarle en Ensenada sobre asuntos fiscales –al tiempo que la pandemia de

---

49 Entrevista a la licenciada Anayeli Bautista Tenorio sobre el Concejo Municipal Fundacional de San Quintín, realizada por Jesús Méndez Reyes el 12 de agosto de 2022.

covid amodorró el proceso, señalaron los entrevistados– y ejercer el gasto público a tiempo. Hubo que llamar telefónicamente a la Ciudad de México para que orientara a los nuevos servidores públicos, hubo sesiones y cursos vía remota, iniciaron los trabajos, pero, aun así, la Comisión de Fiscalización del Congreso del Estado no aprobó la cuenta pública del ejercicio 2021. Una de las razones esgrimidas fue que se utilizaron más de dos millones pesos como viáticos.

No sabemos si es mucho o poco para ejercer recursos en esa partida presupuestal, porque la consulta vía transparencia no fue atendida hace año y medio, aunque es conocido que hubo una reducción del diez por ciento a las dietas de los concejales por orden del anterior gobernador de Baja California. Cabe aclarar que, en el mes de mayo de 2023, en el informe del presidente del CMFSQ, se dieron a conocer los sueldos de los municipales, la recaudación municipal 2022 y lo aportado por la federación, así como el número de empleados y los sueldos de servidores públicos dependientes del municipio.<sup>50</sup> En números redondos, el sueldo mensual de un concejal de San Quintín es de 78 000 pesos mensuales, menor a los 79 000 pesos de uno de Ensenada y los 90 000 de uno de Tijuana.

La municipalización finalmente llegó al Valle de San Quintín y habrá que seguir la pista al Concejo Fundacional que concluirá pocos meses después de la última revisión de este texto, aunque por la decimocuarta reforma al artículo 115 constitucional, se permite la (re)elección consecutiva por un periodo adicional y podríamos seguir viendo al mismo presidente municipal, regidores y síndicos. En algunos años podremos juzgar adecuadamente el paso que dieron los habitantes de la región y dar sentido a la línea histórica que trazamos en esta contribución.

---

50 “Sueldazos al gobierno de San Quintín”, *Semanario Zeta*, 13 de mayo de 2023.

# LA CONTADURÍA DE PROPIOS Y ARBITRIOS EN GUATEMALA: UN ESTABLECIMIENTO TARDÍO (1769-1813)

ANA MARÍA PARRILLA ALBUERNE<sup>1</sup>

Controladas sus finanzas [del municipio] difícilmente no se controlaba su política.<sup>2</sup>

LA CONTADURÍA GENERAL DE PROPIOS Y ARBITRIOS fue, desde su creación en junio 1760, el órgano central que fiscalizó y dirigió las distintas haciendas municipales del reino en la Península. Como tal, uno de sus objetivos principales era controlar y dirigir la marcha de las haciendas locales, a las que se dotó de su correspondiente reglamento, iniciando una lenta pero firme andadura hacia la centralización y la homogeneización de la fiscalidad municipal. Posteriormente, se promulgó la Ordenanza Real del 19 de agosto de 1760 que estableció un cuadro general de los arbitrios que podrían percibir las ciudades del reino y que, en adelante, estaría bajo la supervisión de intendentes. A nivel municipal, se instauraron juntas para el gobierno y la administración de estos ramos: las Juntas Municipales de Propios y Arbitrios. A la cabeza de estas instituciones colegiadas aparecían el contador general y los intendentes como piezas claves del engranaje en los territorios de la Península Ibérica.

La creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, en 1760, es para algunos investigadores el hito más importante de las refor-

---

1 Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

2 Manuel Martínez Neira, *Revolución y fiscalidad municipal. La Hacienda de la villa de Madrid en el reinado de Fernando VII*, Madrid: Instituto de Estudios Madrileños, Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III de Madrid, 1995, p. 23.

mas fiscales a nivel local en esta etapa, puesto que supuso el control de aspectos cruciales del municipio, un anhelo de la monarquía desde tiempos de Felipe V.<sup>3</sup> En efecto, las instrucciones establecían claramente que se encargaría de:

- Tomar conocimiento de los propios y arbitrios
- Establecer la cuenta y razón de ellos
- Evitar gastos superfluos y que los sobrantes sirvieran para disminuir las cargas que pesaban sobre los cabildos

De esta forma se convirtió en la primera estancia reguladora de las finanzas locales cuyo contador aparecía como secretario en la Junta Superior, con asiento detrás del último de los vocales, pero únicamente con voto informativo.<sup>4</sup> Es decir, esta contaduría era el puente de comunicación entre el intendente y la Junta Superior en cuestión de finanzas locales. Una vez que el intendente había llegado a su puesto, debía realizar un informe detallado de los propios y arbitrios de que gozaba el pueblo, villa o ciudad, con un análisis razonado de su posible permanencia o extinción, así como de la pertinencia de su cuantía.<sup>5</sup> Con este informe se hacía un Reglamento interino de Propios y Arbitrios, o Bienes de Comunidad, clasificados en cuatro categorías:

1. Dotaciones o ayuda de costas y salarios de funcionarios
2. Réditos de censos o cargas de pueblos
3. Gastos para fiestas votivas y limosnas voluntarias
4. Gastos extraordinarios que podían ser definidos por el intendente cuando no superaban los 40 pesos en villas y ciudades de españo-

---

3 Juan A. Granados Loureda, "Reflexiones en torno a las reformas del régimen municipal de A Coruña a mediados del siglo xviii", *Obradoiro de Historia Moderna*, 5, 1996, pp. 96-97.

4 *Real ordenanza para el establecimiento é instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, Madrid: [s. n.], 1786, caps. 29 y 30.

5 *Real ordenanza para el establecimiento é instrucción*, caps. 31 al 33.

les o 20 pesos en pueblos de indios. Cuando la cantidad era superior debía consultarse con la Junta Superior de Hacienda<sup>6</sup>

A nivel municipal, la Ordenanza, imponía la creación de una Junta Municipal en cada ciudad, villa o “lugar de españoles”, incluyendo las capitales de provincia, a cuyo cargo se encontraban los planes de propios y arbitrios. Esta estaba constituida por el alcalde ordinario de primer voto más antiguo, que administraba y manejaba los propios y arbitrios, dos regidores y el procurador general o síndico, sin voto, para procurar al común.

El plan no se llevó a cabo en Nueva España hasta 1765, fecha en la que se publicó el *Reglamento General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad*.<sup>28</sup> Este reglamento se modificó en varias ocasiones en un afán por adaptar el que se había diseñado para la caja real de Madrid a la realidad novohispana. A partir de este momento se creará en el virreinato la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad, la cual fue el inicio de un ejercicio de ordenamiento de la Real Hacienda en apartados. Por encima de ella se encontraba la Junta Superior de Real Hacienda de Nueva España abriendo su entramado o red de control sobre las contadurías provinciales, a las cuales los regidores debían rendir cuentas, <sup>29</sup> pero ¿qué sucedió en el reino de Guatemala, donde sabemos que tan importante organismo de gobierno no se instauró, al menos, hasta 1809? Para dar respuesta a esta pregunta nos planteamos como objetivo general analizar y comprender los problemas que se presentaron en el reino de Guatemala para la instalación y el funcionamiento de la Contaduría de Propios y Arbitrios. Considero que la tardanza en implementar esta nueva administración tiene sus orígenes en la resistencia por parte de los cabildos, ya sean de españoles o indios, a permitir la fiscalización de sus bienes locales, pero además de

---

6 *Real ordenanza para el establecimiento é instrucción*, cap. 34.

la Audiencia a perder sus competencias en materia judicial sobre los asuntos que tuvieran que ver con la Hacienda.

El texto que presento está dividido en cuatro apartados. El primero hace referencia a la creación de la Contaduría General de Guatemala y del Tribunal de Cuentas, tras la visita de José de Gálvez, con la intención de ordenar y normar la Hacienda. En segundo lugar, presentamos la forma en que se aplicaron las reformas de los borbones en materia fiscal a un nivel provincial, cambios que produjeron resistencia por parte de las autoridades centrales de la Audiencia, sobre todo de los oidores, que veían mermadas sus competencias en materia judicial en el ramo de Hacienda. En un tercer apartado hablaremos sobre la creación de una Mesa de Propios dependiente del Tribunal de Cuentas y de cómo, de esta forma, se creó un sistema que creaba una discrepancia de funciones entre un tribunal, cuya labor era resolver sobre los contenciosos relativos a la administración, gestión y registro de los bienes de la Hacienda, y las competencias de la mesa, cuya finalidad era el examen y feneamiento de las cuentas. Por último, hago alusión a los problemas que se suscitaron durante el establecimiento de la Mesa y a la decisión de crear una Contaduría General de Propios y Arbitrios en 1806, así como algunas de las consecuencias emanadas de esta tardía disposición.

## LA CONTADURÍA GENERAL DE GUATEMALA Y LA CONFORMACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

En los territorios de Indias pertenecientes a la monarquía hispana, los funcionarios de la Real Hacienda estaban obligados, al menos según la legislación, a enviar informes periódicos a la Casa de Contratación de Sevilla, informes que eran verificados por los contadores de cuentas y los visitadores de las cajas reales. Esta necesidad de dar seguimiento a la fiscalización de las cuentas empujó a la creación de la Cámara de Indias y la Junta de Hacienda, en 1600. Además, en 1605, se crearon los tribunales de

cuentas en México, en Santa Fe y en Lima.<sup>7</sup> Estos tribunales eran el enlace entre las cajas reales y la contaduría del Consejo, y su jurisdicción coincidía con la del virreinato, de manera que Guatemala continuó enviando sus informes al Tribunal de México. Ahora bien, esta primera organización se mantuvo durante el reinado de los Austria con ligeras modificaciones; pero, a mediados del siglo XVIII, podemos observar cambios paulatinos.

La Junta de Real Hacienda, según la legislación, tenía la obligación de reunirse una vez a la semana para tratar casos o dar solución a conflictos relativos a la Real Hacienda. Aunque parece ser que, como sucedió en Nueva España,<sup>8</sup> esta junta solo lo hizo cuando el asunto lo ameritaba: “Como dinero faltante en las cuentas presentadas por los oficiales reales, y los casos especiales, no contemplados en las leyes o de difícil interpretación, concernientes al ramo hacendario”.<sup>9</sup>

En el Reino de Guatemala, al igual que en otras jurisdicciones, la relación entre los diferentes representantes del poder regio y local –presidencia, audiencia, ayuntamiento– era tensa puesto que defendían y trataban de aumentar sus competencias en el control de un ramo tan importante como era la Hacienda, ya fuera a nivel regio o local. Esta situación se volvió aún más áspera a partir de las medidas impulsadas por los monarcas borbones para controlar y dirigir la marcha de las haciendas locales, escenario que José Miranda achacó al férreo intervencionismo.<sup>10</sup> En 1768 se emitió un plan para unificar el gobierno de

---

7 José M. Mariluz Urquijo, “El Tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas de Buenos Aires”, *Revista Española de Control Externo*, 2-4, 2000, p. 131.

8 José Luis Galván Hernández, *Al mejor servicio del rey. La Junta Superior de Real Hacienda en Nueva España, 1786-1821*, tesis de Licenciatura, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2017, p. 14.

9 Rodolfo Esteban Hernández Méndez y Norma Alma Lucky Ramírez Juárez, “La Real Hacienda y las políticas económicas borbónicas en el reino de Guatemala, 1731-1821”, *Proyecto*, Guatemala: Dirección General de Investigación (DIGI)/Escuela de Historia/Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas (IIHAA)-Universidad de San Carlos, 3 de febrero a 31 de diciembre de 1997, p. 25.

10 José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México: Ediciones del Cuarto Centenario de la Universidad de México, 1952, p. 209.

los territorios indianos al de la metrópoli. Con esa intención se inició la visita de José de Gálvez, dándose los primeros pasos hacia una constitucionalización del erario regio que se apreciará de manera más contundente una vez implantado el sistema de intendencias en Indias, como veremos más adelante.<sup>11</sup>

Un caso que, sin duda, ejemplifica estas tensiones se produjo en 1769, cuando el presidente de la Audiencia de Guatemala, Pedro de Salazar y Herrera, nombró al oidor José Antonio Vázquez Aldama para la revisión de cuentas de propios del ayuntamiento de Guatemala desde el año de 1767 hasta la fecha del nombramiento.<sup>12</sup> La elección de la fecha inicial obedecía a la emisión de una Real Cédula que prescribía tres puntos: que se debía tomar cuenta y razón de las cuentas que los capitulares del ayuntamiento no hubieran presentado o se hubiera revisado por los ministros en turno; segundo, que se debían presentar dos asientos de alcabalas y aguardiente, ya que ambos ramos se encontraban encabezados en el ayuntamiento, y las cuentas de la agregación del sobrante de estos ramos de propios; tercero, que en lo sucesivo las cuentas de propios debían darse anualmente.

El nombramiento ejecutado por el presidente dio pie a una consulta de la Audiencia a la Contaduría General de Guatemala: ¿tenía el presidente la facultad de alterar la costumbre? Hasta ese momento el oidor en turno solo podía tomar las cuentas por vía de apelación o de exceso, puesto que las dudas o casos arduos se debían consultar a la Junta que se mandó establecer, con el título de Ordenanzas, en la ciudad, compuesta por el presidente, el oidor decano y el fiscal. De esta forma quedaba constituida la Junta Superior de Guatemala el 30 de enero de 1770, dando al presidente de la audiencia el control sobre todos los asuntos de Real Hacienda en su jurisdicción. Además, indicaba que a partir de ese mo-

---

11 Ernest Sánchez Santiró, "Constitucionalizar el orden fiscal en Nueva España: de la Ordenanza de Intendentes a la Constitución de Cádiz (1786-1814)", *Historia Mexicana*, LXX, 1, 257, julio-septiembre, 2015, p. 113.

12 Archivo General de Indias (AGI), Guatemala, leg. 760, exp. 10, "Expediente ejecutado por la Contaduría General", Guatemala, 1770.

mento sería el contador principal “nuevamente creado para el reino de Guatemala, que este ministerio tome las cuentas de propios”; es decir, se estaba instalando el Tribunal de la Contaduría Mayor de Guatemala, el cual tendrá un papel fundamental en la fiscalización de las cuentas de propios, puesto que se le daba la facultad de dar sentencia en los casos de exceso o malversación. Hasta 1770 había existido un contador de cuentas reales, pero:

Este no tenía oficiales, ni jurisdicción alguna, y su oficio se reducía a poner las notas, y reparos, que encontraba en las cuentas que se le pasaban: dábase traslado de dichas notas al oficial real, o Contador, que rendía la cuenta, y oídos sus descargos, dos señores ministros de la Real Audiencia determinaban lo conveniente. Mas informado el Rey de la inordenada administración y confusa ordenación de las cuentas de este Reino [...] determinó se crease una Contaduría mayor, que sujetó a la instrucción de 14 de junio de 1769, dispuesta por la Contaduría General de Indias, y nombró por primer Contador Mayor a don Salvador Domínguez de Salgado. Llegando a esta Ciudad el Nuevo Contador, abrió el Tribunal de cuentas por febrero de 1771, y comenzó a arreglar esta oficina conforme a la instrucción. Compúsose este Tribunal de un Contador Mayor, 5 Oficiales, y un Escribano, que lo es el de Cámara.<sup>13</sup>

Estos tribunales tenían múltiples funciones, entre ellas: tomar y fenecer las cuentas de los oficiales reales y otros empleados de la administración y cobrar los atrasos de los deudores al fisco. De esta manera se velaba por la pureza y la eficacia de las oficinas reales en el manejo y el cobro de rentas.<sup>14</sup> Además, el contador más antiguo debía visitar anualmente las cajas para hacer inventario y presentar las cuentas ante el virrey o presi-

13 Domingo Juarros, *Compendio de la Historia de la Ciudad de Guatemala*, t. 1, Guatemala: Editado por Ignacio Beteta, 1808.

14 Luis Navarro García, “El Real Tribunal de Cuentas de México a principios del siglo XVIII”, *Revista Española de Control Externo*, 1-1, 1999, pp. 168-69.

dente de la Audiencia. Recibía las fianzas de los oficiales reales, a lo que se sumaba tener que asistir con voz y voto a las Juntas de Hacienda convocadas por el virrey o presidente de la Audiencia.<sup>15</sup> Ahora, con la instrucción de 1769 se les agregaba tomar cuenta y razón de las cuentas de propios de los ayuntamientos. De esta forma quedaban establecidas en Guatemala las dos instancias necesarias para el cuidado de la administración y el control de los recursos económicos del Reino, incluidos los bienes municipales: la Junta de Hacienda y la Contaduría Mayor con su Tribunal de Cuentas.

Durante estos primeros años, en el caso de Guatemala, ante la ausencia de una Contaduría de Propios y Arbitrios, el control de estos ramos quedó en mano de la Audiencia de Guatemala. En 1771, se solicitó al presidente que informase sobre la liquidación de cuentas de propios y arbitrios, así como de los ramos de alcabalas y aguardiente que encabezaba el ayuntamiento de la ciudad. La respuesta no se hizo esperar y en ella se evidenciaba que, si bien los capitulares habían liquidado sus cuentas de los ramos de alcabalas y aguardiente, había retraso con respecto a las cuentas de propios por la existencia de un solo oficial real en las cajas, o al menos eso aducían. De manera que se hacía patente que los ramos correspondientes a la fiscalidad municipal no serían tan fáciles de examinar, dada la ausencia de personal dedicado en exclusividad a esta labor.

## EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN EN LA ETAPA DE LOS BORBONES: EL NIVEL PROVINCIAL

Hasta el reinado de Fernando VI, en la Península, el sistema de fiscalización de los Borbones discurrió por los mismos cauces seguidos por los Austria, y, aunque existieron algunos intentos por controlar de forma

---

15 *Leyes y Ordenanzas del Tribunal de Cuentas*. Ordenanzas dadas por el Rey Don Felipe III en Burgos, 24 de agosto de 1605.

más estrecha los ingresos y los gastos de los ayuntamientos, no parecieron ser el producto de un plan perfectamente tratado.<sup>16</sup> Ahora bien, es a partir de este reinado cuando se percibe la necesidad de crear un organismo que, bajo la dirección de un ministro, se encargase de los propios y arbitrios, pero no de todos los aspectos, sino únicamente de los asuntos gubernativos; los judiciales quedarían bajo la responsabilidad del Consejo de Castilla. Es entonces, en 1760, como indicábamos con anterioridad, cuando aparecerá la Contaduría General de Propios y Arbitrios, aunque no totalmente desligada del Consejo de Castilla, que a partir de ese momento se ocupó de las funciones administrativas y contables, así como de preparar los expedientes que más tarde serían examinados y discutidos por los fiscales y ministros de la Sala Primera del Gobierno del Consejo.

En el Reino de Guatemala, la organización y la administración de Real Hacienda, a inicios del siglo XVIII, ha sido poco estudiada y, por lo tanto, es difícil medir su eficacia, aunque todo parece indicar que la palabra que mejor designa a este periodo es: caos.

La Contaduría General de Propios y Arbitrios tenía como cometido principal crear o asignar un reglamento a cada pueblo para controlar los ingresos de los municipios. Estos documentos funcionaron como una ordenación del gasto y se convirtieron en unos presupuestos perpetuos que dictaba el poder central. A partir de este organismo se crearon las Juntas de Propios y Arbitrios que a nivel local controlaban y organizaban las finanzas municipales, de manera que el ayuntamiento veía mermadas sus competencias sobre el control de sus finanzas.

Como sabemos, la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes en el Reino de Nueva España* se implementó el 4 de diciembre de 1786, siendo uno de sus principales objetivos la más eficiente extracción de excedentes económicos, mediante un cambio administrativo y la ejecución de una serie de medidas económicas. En

---

16 Carmen García García, "Hacienda municipales y bienes de propios: Las reformas de Carlos III", *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 1, 1986, p. 106.

un principio, la aplicación de la *Ordenanza* en la Audiencia de Guatemala se hizo con base en la *Ordenanza* del Río de la Plata.<sup>17</sup> Recordemos que la intendencia de San Salvador se creó el 17 de septiembre de 1785. Posteriormente, con el establecimiento de la *Ordenanza* de Intendentes de la Nueva España, el 4 de diciembre de 1786, se adoptaría este nuevo código.

A pesar de este primer paso en la aplicación de la *Ordenanza* en el Reino de Guatemala, el proceso siguió derroteros muy diferentes.

Aunque en un principio todo parecía indicar que la aplicación de la *Ordenanza* de intendentes no había modificado las prerrogativas que tenía el presidente dentro de la Junta Superior de Hacienda, la cual presidía, sí se pueden apreciar algunas transformaciones dirigidas a limitar su poder. Además del presidente, hasta ese momento la Junta estaba constituida por cinco oidores, un fiscal y dos oficiales reales, hasta la implantación del régimen de intendencias.<sup>18</sup> Pero a partir de 1786, su composición varió, estando a partir de ese momento integrada por el presidente, el regente, el fiscal de lo civil, el contador de la caja matriz y el contador mayor de la contaduría de cuentas.<sup>19</sup>

A nivel provincial, el intento de controlar los propios, arbitrios y bienes de comunidad en el reino de Guatemala fue un fracaso una vez instaurado el sistema de intendencias a partir de 1786. Los primeros intendentes se dieron a la tarea de organizar el nuevo sistema provincial. Para ello comenzaron solicitando la creación de cajas reales, allí donde no existían, junto con los cargos necesarios para su desarrollo; pero, además, reclamaron las competencias que les correspondían; prueba de ello fue la petición realizada por el intendente de San Salvador, reclamando que el juzgado de censos dejara de conocer y manejar los bienes derivados de los censos, quedando únicamente como un tribunal en caso de disentimiento.<sup>20</sup>

---

17 *Real Ordenanza para el establecimiento é instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Virreinato de Buenos Aires*, Madrid: Imprenta Real, 1742.

18 Archivo General de Centro América (AGCA), Guatemala, A3, leg. 1283, exp. 22103.

19 Hernández Méndez y Ramírez Juárez, "La Real Hacienda", p. 26.

20 AGCA, A 1, leg. 258, exp. 5698, "Oficio del señor presidente pasado al juzgado de censos". Guatemala, 1786.

En teoría el sistema de intendentes debía crear en cada jurisdicción una Junta Municipal, con la que se pretendía la fiscalización de la administración de los bienes de las ciudades y villas. De entre los vecinos se elegía un mayordomo que se responsabilizaba del dinero cobrado y de presentar las cuentas, los ingresos y los egresos. Los egresos extraordinarios o las inversiones debían tener el visto bueno de la Junta Provincial de Propios y Arbitrios que tutelaba el intendente y, por último, el presidente de la Audiencia. Ahora bien, aunque los borbones trataron de centralizar la administración, el sistema falló desde su base, puesto que los miembros de la Junta Municipal eran el alcalde ordinario de primer voto más antiguo, dos regidores y el procurador general sin voto; siendo los miembros del ayuntamiento parte de la Junta, el sistema estaba destinado a fracasar. Más que eso, en el caso de Guatemala, el control sobre los propios y arbitrios fue prácticamente inexistente en estos primeros años, puesto que, ya fuera porque los ayuntamientos se negaban a entregar sus cuentas, como por el hecho de que no existía un órgano que realmente fiscalizara dichos bienes, los ramos de propios, arbitrios y bienes de comunidad quedaron, durante muchos años, pobremente atendidos.

Por poner un ejemplo, en el caso de la Intendencia de Ciudad Real, la Junta era la encargada de la recaudación de arbitrios, pero no siempre había personas decididas a asumir el puesto de mayordomo. Se aducía la escasa remuneración o la situación desfavorable en que se colocaba al enfrentarse a los miembros de la élite como recaudador; de esta forma los arbitrios debieron sacarse a remate en muchas poblaciones de la intendencia, de manera que solo Ciudad Real quedó bajo la inspección directa de la Junta. En efecto, la Junta Municipal operó con muchas dificultades en la década de los noventa del siglo XVIII; es más, en ocasiones no se lograba encontrar a personas que quisieran ocupar los puestos del ayuntamiento. Podemos decir *a priori* que la aplicación de la Ordenanza y la creación de las intendencias en el Reino de Guatemala, allí donde se establecieron, instauró una crisis profunda en las instituciones locales, puesto que, al prohibirse los repartimientos, sistema sobre el que

descansaba la economía en la provincia, se necesitaron años de reacomodo en el nuevo orden imperante, aunque esto no supuso una crisis económica grave generalizada, como muchos han querido observar.<sup>21</sup>

## LA MESA DE PROPIOS DE GUATEMALA

En el año de 1791 se había solicitado a los intendentes y alcaldes mayores que enviaran un informe con las cantidades que constituían sus fondos de propios y arbitrios, pero la solicitud no fue escuchada, por lo cual se consideró que era suficiente con saber qué fondos constituían los bienes de comunidad. Una vez realizada la pesquisa, el fiscal de la Contaduría Mayor evidenció que “[A] la vista de varios expedientes que han llegado al fiscal sobre propios y arbitrios y bienes de comunidad, le han hecho conocer que, sin una contaduría general del ramo, no es posible conseguir el arreglo de estos caudales”.<sup>22</sup> De esta forma, el fiscal propuso la creación de una Mesa de Propios y Arbitrios dentro de la Contaduría Mayor de Cuentas, que se ocupara “única y privativa para la cuenta y razón de los ramos egresados, con la competente dotación al oficial que la sirviese, y precedido informe del Contador Mayor, la juzgó muy precisa por entonces”.<sup>23</sup> La razón que esgrimía para no crear una oficina independiente de la Contaduría Mayor era la cortedad de fondos de propios, arbitrios y bienes de comunidad, de manera que 2% de la recaudación de dichos caudales no permitía la erección de una contaduría independiente. Aun así se consideraba que se utilizaran para sobrelle-

21 José Javier Guillén Villafuerte, “El problema de la decadencia en el Chiapas tardocolonial”, *Estudios de Cultura Maya*, xli, primavera-verano de 2023, pp. 193-226.

22 AGCA A1, leg. 258, exp. 5715, “Expediente instruido sobre creación en la contaduría mayor de una Mesa para el arreglo de los fondos de propios y arbitrios y bienes de comunidad”, 1794, f. 1.

23 AGI, Guatemala, Legajo 760, 2-23, “Reino de Guatemala. Propios y arbitrios de aquella ciudad y la de Chiapa y comunidades de indios. Informes sobre solicitudes de aumentos de salario de los administradores de propios y liquidación de cuentas de ellos. Sobre los arbitrios propuestos para el aumento de Propios de la Ciudad Real de Chiapa desde 1770”, f. 1.

varla “hasta que los ramos de propios, arbitrios y bienes de comunidad con los grandes incrementos que pueden prometerse y de consecuencia con el engrosamiento de las atenciones del caso la exijan a la contaduría general que demanda la ordenanza”.<sup>24</sup> El Tribunal de la Contaduría pronto expresó las ventajas que para el rey suponía la creación de una mesa de propios “hallaría V[uestra] A[lteza] en el momento que lo exigiese cuantos presupuestos, estados y noticias [que] piden de suyo el despacho de los expedientes relativos a estos fondos y la sola legítima inversión, mejor gobierno y mayor incremento de ellos”<sup>25</sup> porque hasta ese momento los documentos de esos ramos se habían encontrado dispersos, lo que, sin duda, hacía muy complicado seguir las causas relativas a propios, arbitrios y bienes de comunidad.

Durante el año de 1792, el virrey de Nueva España, conde de Revillagigedo, solicitó una consulta en los tribunales americanos para conocer cómo se estaba ejecutando la Ordenanza de Intendentes en materia de propios y arbitrios, ya que la legislación en torno a esta materia de gobierno había ocasionado una serie de confusiones jurisdiccionales; virreyes, intendentes y audiencias se disputaban su control, unos haciendo alusión a su potestad gubernativa y los otros a la jurisdiccional.<sup>26</sup> En la audiencia de Guatemala, el mismo año de la consulta en Nueva España, llegó información sobre una real cédula en la que se ordenaba que, desde ese momento, la inversión de caudales de propios, arbitrios y bienes de comunidad se hicieran con la aprobación de la Audiencia de Guatemala y no de la Junta Superior de Hacienda.

La Audiencia de Guatemala, como alto tribunal de justicia, se interesó por los propios y arbitrios, de manera que se le encargó al escribano de cámara, Juan Hurtado de Mendoza, la elaboración de dos expedien-

24 AGCA, A1(1), leg. 258, exp. 5715, “Expediente instruido ...”, 1794, f. 1 y f. 3.

25 AGCA, A1(1), leg. 258, exp. 5715, “Expediente instruido ...”, 1794, f. 2r.

26 Yovana Celaya Nández, “El gobierno de la fiscalidad local”, Juan Francisco Pardo Molero (coord.), *El gobierno de la virtud: política y moral en la Monarquía Hispánica (siglos XVI-XVIII)*, Madrid: Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, 2017, pp. 375-397.

tes que tenían dos propósitos: el primero de ellos se dedicó a “sobre el mejor arreglo de las cuentas de comunidades” y el segundo, trataba sobre la creación de una mesa de propios en la contaduría mayor.<sup>27</sup>

Así, en 1794 el rey decidió crear una Mesa de Propios dentro del Tribunal de Cuentas. Para servirla se presentó la consabida terna: en primer lugar, aparecía Tomás Moreda, que en aquel momento ocupaba la plaza de oficial tercero del tribunal; en segundo lugar, se consideraba a Fernando Palomo, oficial cuarto de dicho tribunal, que además había servido en la administración general de alcabalas; y, por último, se encontraba Antonio Andrés, que era escribiente en el tribunal. Finalmente, el 25 de enero del mismo año fue elegido Tomás Moreda como encargado de la mesa, con un sueldo de 600 pesos.<sup>28</sup> En ese momento la Real Audiencia decidió que, mientras se recibían los estados de cuenta de propios, arbitrios y bienes de comunidad, el sueldo se extraería o incluiría en los de Real Hacienda, esperando que posteriormente fuera reintegrado de los fondos devengados de lo que habría de fiscalizar; pero como las cuentas no se recibieron, se decidió dar a Tomás Moreda el puesto de oficial mayor de la contaduría mayor.

Esta decisión supuso el ascenso del resto de los oficiales del tribunal en la escala de oficiales, ya que Moreda había dejado vacante su puesto de oficial tercero, lo que repercutió además en la mejora de sus salarios. En ese momento debió haberse nombrado a otra persona para la Mesa de propios, ya que “en aquella época sólo debía tratarse de facilitar cuantos ahorros fuesen posibles”.<sup>29</sup> Ahora bien, el fiscal determinó que, como estaba pendiente la creación de la Contaduría General de

---

27 AGCA, A1 (1), leg. 258, exp. 5712, “Sobre pago de las costas de dos expedientes sobre arreglo de cuentas de comunidades uno y otro sobre creación de la mesa para el arreglo de fondos de propios y arbitrios”, 1994.

28 AGCA, A1(1), leg. 258, exp. 5715, “Expediente instruido ...”, 1794, ff. 7 y 8.

29 AGI, Guatemala, leg. 760, exp. 2-23. “Reino de Guatemala. Propios y arbitrios de aquella ciudad y la de Chiapa y comunidades de indios. Informes sobre solicitudes de aumentos de salario de los administradores de propios y liquidación de cuentas de ellos. Sobre los arbitrios propuestos para el aumento de Propios de la Ciudad Real de Chiapa desde 1770”, f. 2.

Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad, era mejor no hacer ningún cambio, aunque era conveniente evitar que ambos puestos quedaran durante mucho tiempo en las mismas manos; sin embargo, lo cierto es que Moreda continuó siendo oficial de la Contaduría Mayor, ya que, tras la muerte de Ambrosio Camero, se reintegró como oficial segundo, a la vez que desempeñaba el cargo de encargado de la Mesa de Propios. Una vez hecho el nombramiento, se comisionó a Tomás de Moreda para hacer una visita por las distintas provincias para fiscalizar las cajas de propios, arbitrios y bienes de comunidad, para la cual la Real Audiencia le señaló un sobresueldo de 3 pesos diarios para el viaje y 20 reales para los que le acompañaran. Incluso el contador mayor, Tomás Wading, se ofreció a hacerse cargo de la mesa en su ausencia.

En efecto, el 3 de diciembre de 1794, el contador mayor, Tomás Wading, y la Audiencia solicitaron la creación de la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad, aduciendo que la Mesa no era suficiente para llevar la cuenta y razón de estos ramos, que eran muchos los negocios relativos a propios, arbitrios y bienes de comunidad y, por lo tanto, era imposible que Moreda pudiera atenderlos todos:

Reconocer bastantes cuentas, satisfacer a cuantas noticias le pidiese la Real Audiencia, formar estados demostrativos, dilatados prorrrateos, examinar las relaciones que remitiesen los intendentes, corregidores y alcaldes mayores, seguir correspondencia con los jefes del reino para remediar muchos vicios que padecía la recaudación y distribución de los mencionados ramos, el examen, glosa y funcionamiento de las cuentas de los de aquella capital, y tratar con su ayuntamiento, y el Mayordomo de Propios.<sup>30</sup>

De la misma forma, el contador mayor se excusaba diciendo que era imposible que el Tribunal de Cuentas pudiera apoyarle, puesto que tenían muchas cuentas pendientes; como ejemplo, indicaba que el ramo

---

30 AGI, Guatemala, leg. 760, exp. 2-23. "Reino de Guatemala", f. 3.

de alcabalas tenía cálculos aplazados desde hacía 10 años. Además, señalaba que uno de los problemas a los que se enfrentaba la Mesa era la dificultad de realizar no solo el arreglo de cajas foráneas de pueblos de españoles y ladinos sino el de las cuentas de comunidad de indios, puesto que únicamente con un seguimiento exhaustivo era posible ceñirse a las instrucciones y machotes; en el fondo se traslucía la resistencia de los pueblos a que las autoridades intervinieran en sus erarios. Se apuntaba que la recaudación adecuada de milpas de comunidad, o su equivalente, sería suficiente para sostener la Contaduría, en lo que fue un segundo intento por restablecer este sistema de incremento del erario de las comunidades.<sup>31</sup>

Era innegable que la Contaduría de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad era indispensable, y en 1797 el fiscal pidió al Contador Mayor que realizara un plan para su implementación. Mientras tanto Tomás de Moreda seguía al frente de estos ramos. En el dictamen que conformó la Real Audiencia se evidenciaron los fondos nada despreciables que constituían dichos ramos:

resultó que ascendían a 196 mil 940 pesos y 6 1/2 reales y sus existencias a 109 mil 499 pesos que ambas hacían un fondo de 306 mil 439 pesos y 6 reales, siendo así [4a] que los bienes de comunidad todavía podrían seguir aumentando hasta 289942 pesos siempre que se observase con rigor la ley 31 título 4 libro 6 de la Recopilación de las Leyes de Indias y aún podrían calcularse mayores fondos, si los intendentes y los alcaldes mayores hubiesen remitido las noticias que les estaban pedidas asegurando el contador mayor.<sup>32</sup>

---

31 Para comprender la forma en que funcionaban los bienes de comunidad y la forma en que se trató de reimplantar las milpas de comunidad en Chiapas y Guatemala, véase José Javier Guillén Villafuerte, "Los indios contra sus milpas de comunidad. Provincias de Chiapas y Guatemala, 1660-1730", *Relaciones. Estudios de Historia y sociedad*, 44-174, verano de 2023, pp. 31-52.

32 AGI, Guatemala, Legajo 760, 2-23. "Reino de Guatemala. Propios y arbitrios de aquella ciudad y la de Chiapa y comunidades de indios. Informes sobre solicitudes de aumentos de salario de los administradores de propios y liquidación de cuentas

En real cédula de 1803, el rey amonestó al presidente, la audiencia y al contador decano por haber permitido tal situación: una persona con dos puestos incompatibles y la existencia de una Mesa de Propios en el Tribunal de Cuentas, cuya finalidad era la de resolver sobre los contenidos relativos a la gestión económico-financiera pública y su registro contable, frente a la primera, cuya labor era el examen de todas las cuentas de propios y arbitrios.<sup>33</sup>

A raíz de las pesquisas iniciadas en 1803, el presidente de la Audiencia solicitó a Moreda que presentase razón de las cuentas que faltaban exhibir de estos ramos; decían, en el documento referido, “cuáles se han rendido, cuáles se han glosado y fenecido”. Moreda respondió que solo se presentaban propios y arbitrios en la capital y que el mayordomo la tenía reunidas hasta 1801. Que estaban sin fenecer desde 1794, porque se habían presentado en 1802. Moreda continuaba diciendo que “En la presentación de las comunidades, ha habido sus atrasos y defectos como sucede con todo nuevo establecimiento, pero sin embargo en los últimos años solo los alcaldes mayores de Chimaltenango, Sololá, Sacatepequez y Escuintla han dejado de presentarlas. Ninguna de esta clase está fenecida, porque sólo se ha tratado hasta ahora de arreglar el método de formación y establecer la presentación”. Se aduce también que “Como en esta capital no se ha establecido intendencia no se ha formado reglamento interno dispuesto por el artículo 33 de la Real Ordenanza”. El resultado al que llega Jacobo de Villaurrutia, presidente en ese momento de la audiencia, es que esta era la prueba clara de la necesidad de crear una Contaduría de Propios y Arbitrios en la Audiencia.

Ese mismo año, siguiendo las indicaciones de la cédula real, los contadores mayores hicieron la propuesta de una terna<sup>34</sup> para nombrar a un

---

de ellos. Sobre los arbitrios propuestos para el aumento de Propios de la Ciudad Real de Chiapa desde 1770”, f. 3.

33 AGCA, Guatemala, A1, leg. 218, exp. 5130, “Oficio del M.Y. S. Presidente comunicando la Real Orden en que S.M. se ha dignado resolver se nombre un sujeto para que desempeñe la Mesa de propios con absoluta separación de los demás asientos de la Contaduría”.

34 AGCA, Guatemala, A1, leg. 218, exp. 5130, “Oficio del M. Y. S.”, f. 5.

encargado interino de la Mesa de Propios: en primer lugar se propuso a Fernando Palomo, que se había desempeñado como oficial de la Contaduría de Cuentas y encargado de la administración de varios ramos de la Real Hacienda, había formado parte del cabildo de Guatemala en diversas ocasiones y su padre había presentado informe para el traslado de la capital al Valle de Vacas. En segundo lugar, a Nicolás Coronas, de la Tesorería General de Hacienda y, por último, a Miguel Rivera. Se presentó por su cuenta Joaquín Ortiz de Letona, hasta donde sé emparentado con la familia Batres, una de las familias pertenecientes a la élite guatemalteca con mayor presencia en el cabildo, quien llegó a ser Intendente en Honduras, pero no fue incluido en la terna. También solicitó ser incluido Juan José Saravia, amanuense de Diego Piloña en Guadalajara, pero tampoco fue considerado en la triada, a pesar de ser cercano al presidente de la Audiencia, Jacobo de Villaurrutia. Sin duda, estos actores deberán estudiarse con mayor detenimiento, pero queda claro que la Contaduría no quería perder el control sobre la Mesa de Propios; por lo tanto, incluyó en la terna a personas cercanas obviando a otras, quizá, mejor situadas. Finalmente, fue nombrado para el cargo Fernando Palomo.

Cuando Palomo tomó cuenta de su cargo, se encontró con que no contaba con los utensilios necesarios para llevar a cabo su labor: “Una silla, tinteros, plumas, papel blanco, papel sellado, tijeras, compás, lápiz, corta plumas, tinta, arenilla, lacre, oblea y dos libros en blanco de 150 hojas”. Moreda, anterior responsable, indica que todo lo tomaba del tribunal de cuentas y que con 25 pesos asignados podría dotar a la mesa de lo necesario. Después de considerar varias opciones, finalmente se consideró que el recurso necesario para dotar a la mesa de propios debía salir de los fondos de comunidad que se encontraban bajo la supervisión de los ministros de Real Hacienda.<sup>35</sup> Es decir, es a penas en 1803 cuando realmente inicia la actividad de la Mesa de Propios.

---

35 AGCA, Guatemala, A1, leg. 218, exp. 5131. “Don Fernando Palomo oficial interino de propios, arbitrios y bienes de comunidad sobre que se le habilite de los utensilios que necesita su oficina y se le señale alguna dotación para los gastos de escritorio”.

Los bienes de comunidad, como decía al principio, eran administrados por la audiencia y aprobados por la Contaduría Superior de Real Hacienda, pero las cuentas quedaron olvidadas por la audiencia durante bastante tiempo hasta que se percataron del monto de ingresos en este ramo. Los ministros de Real Hacienda, quienes eran los encargados de los bienes de comunidad, solicitaron que sus servicios fueran compensados con 2% de lo recaudado, momento aprovechado por Tomás de Moreda para solicitar a los ministros las cuentas de dicho ramo. Ahora bien, al dar el informe sobre los mismos la audiencia fue consciente de la omisión en la que había incurrido, puesto que los ministros de Real Hacienda habían utilizado los sobrantes de las cajas para otorgar censos a particulares, y en 1805 el presidente solicita que se le enviaran todos los sobrantes de las cajas comprendidas en 40 leguas a la redonda de la capital, con la finalidad de cubrir cualquier necesidad de los pueblos. Los ministros pronto respondieron sobre las diversas instrucciones y cédulas que mandaban que los fondos permanecieran en cajas de tres llaves en las cabeceras de provincia y la aprobación por consulta del 2 de noviembre de 1803, que indicaba que se pudieran usar las dos terceras partes del fondo para habilitaciones, pero añadían que estaban de acuerdo con que todos los sobrantes de los pueblos, situados a 40 leguas de la capital, se trasladasen a la cabecera, y fuera de la intendencia del reino el arca se situara en la Tesorería General de la Real Hacienda o en la Casa de la moneda, teniendo llave el Juez de Censos, el Fiscal Protector y otros ministros. Este asunto se tiene que investigar con mayor profundidad, pero si sabemos que finalmente en 1806 se solicitó que todos los sobrantes se mandaran a la Caja de Censos, aun así, muchos alcaldes mayores se resistieron, aduciendo que la mayor parte se había enviado a la Caja de Consolidación o que se habían invertido en obra pública.

Cuando se aprueba el nombramiento de Fernando Palomo como encargado de la mesa de propios y arbitrios en 1806 se indica: “No conviene su majestad en que por ahora se cree la Contaduría General de

Propios y Arbitrios de este reino por no tener estado”.<sup>36</sup> Aun así todo parece indicar que ese año se estableció, por fin, una contaduría que permitiera el mejor control sobre los fondos municipales.

## LOS PROPIOS Y ARBITRIOS EN GUATEMALA. LA FISCALIZACIÓN IMPOSIBLE

Aunque los intentos por buscar una regla general que permitiera la mejor administración y manejo de los propios, arbitrios y bienes de comunidad tenían una data larga, una vez establecida la Ordenanza de Intendentes, primero de Río de la Plata y más tarde de Nueva España, en el Reino de Guatemala los intentos por conocer y fiscalizar estos fondos se redoblaron. Así que a partir de 1786 se mandaba a los intendentes, corregidores y alcaldes mayores de ciudades y villas que dieran cuenta de los capitales de que gozaban en sus cabeceras; recordemos que estos, según dictaba la Ordenanza, estaban obligados, una vez que había llegado a sus puestos, a realizar un informe detallado de los propios, arbitrios y bienes de comunidad de que gozaban el pueblo, villa o ciudad, con un informe razonado de su posible permanencia o extinción, así como la pertinencia de su cuantía.

Precisamente, en 1791 se dictó un Real Acuerdo en el que se recordaba a las autoridades intermedias que debían cumplir con su obligación. De esta forma se mandaron cuatro despachos: uno al gobernador de Costa Rica, a los intendentes de San Salvador y Chiapas, respectivamente, y un cuarto al alcalde mayor de Sonsonate. Un año más tarde la solicitud se amplió al ayuntamiento de Guatemala, donde se solicitaba específicamente: “razón puntual de los enunciados ramos; de su concesión y origen; de las cargas perpetuas o temporales; de los gastos precisos o extraordinarios a que están sujetos; de los sobrantes o faltas que

---

36 AGCA, A1, leg. 219, exp. 5151. “Oficio del Muy Ilustrísimo Señor Presidente comunicando la real orden de 6 de marzo de 1806 en que se aprueba el nombramiento de Don Fernando Palomo para la mesa de propios y arbitrios de este reino”, Guatemala, 1806.

resultan al fin de cada año, si ellos tienen facultad; el motivo o causa de consecución”.<sup>37</sup> En 1792 se hubo de recordar el mandato, puesto que tanto las intendencias de León, Comayagua y Ciudad Real, así como el ayuntamiento de Guatemala, habían eludido su responsabilidad. La orden solo había sido cumplida por el gobierno de Costa Rica y por la alcaldía mayor de Sonsonate.<sup>38</sup>

Los motivos aducidos para no haber llevado a cabo la orden fueron variados. Algunos intendentes trataron de realizar los consabidos reglamentos, pero lo cierto es que no contaban con el conocimiento suficiente como para llevarlos a cabo, puesto que ni desde la Junta Superior ni desde la Contaduría Mayor se especificaba la forma en que debían realizarse. Así, vemos cómo en el caso de Ciudad Real en 1794 se llevó a cabo un *Reglamento para propios*<sup>39</sup> compuesto por 19 artículos, en los que se detallaba el proceder de la Junta Municipal; aunque se denomina reglamento, en realidad no cumplía con los puntos que la Junta Superior de Real Hacienda demandaba. Así el fiscal del Tribunal de Cuentas contestaba a la propuesta indicando que los ramos gravados no se podían considerar propios sino arbitrios y que faltaban los ramos de atenciones públicas, como el caso de la vacunación.<sup>40</sup> En otros casos, los reglamentos no se hacían porque se desconocía el auto acordado de 1791, y así lo indicaba la Junta Superior: “Habiéndose mandado pedir las indicadas

37 AGCA, A1, Leg. 258, exp. 5715. “Acordado para que por las intendencias y demás provincias se de razón puntual de los fondos de propios y arbitrios”, Guatemala, 1791, f. 5.

38 AGCA, A1, Leg. 258, exp. 5715. “Acordado”, f. 7.

39 AGCA, A1(1), leg. 7, exp. 108. “reglamento para propios de Ciudad Real, tomado en virtud de la provisión de 29 de octubre”, Ciudad Real, 1794.

40 Para el caso de Ciudad Real, véase Ana María Parrilla Albuérne, “Propios y arbitrios del ayuntamiento de Ciudad Real. Un pulso entre el poder local y los nuevos funcionarios de la Intendencia, 1766-1812”, María del Rocío Ortiz Herrera (coord.), *Ayuntamientos chiapanecos: fiscalidad, elecciones, ciudadanía y defensa de bienes de comunidad*, México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2018, pp. 18-48; “El libre abasto y tráfico de carne en la Intendencia de Ciudad Real y su repercusión en las finanzas locales”, Yovana Celaya Nández y Ana María Parrilla Albuérne (coords.), *La fiscalidad del municipio: instituciones, impuestos y jurisdicciones en México, siglos XVIII-XX*, México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Universidad Veracruzana, 2021, pp. 51-87.

razones a las intendencias y alcaldías mayores del reino, que son diez y siete [información de 1810] solo se libraron seis reales provisiones a las cuatro intendencias, gobierno de Costa Rica y villa de Sonsonate, quedando en esta parte sin cumplimiento el dictado auto de 26 de mayo de 1791”.<sup>41</sup> Y, por último, existían los casos en los que el reglamento no se hizo porque no se consideró que debiera hacerse.

Dado el retraso en cumplir la real orden, el 10 de junio 1801 se emitió una real cédula a la Audiencia de Guatemala para que dispusiese de conformidad con el artículo 44 de la Ordenanza de Intendentes de la Nueva España que se formara el reglamento de propios para cada pueblo “comprendidos en la Intendencia de Nicaragua [así] como para todos los demás del reino incluso los de meros indios que sean cabeceras [...] para que se arreglasen a su tenor y se cumplieren inmediatamente con la formación de dichos documentos”.<sup>42</sup> En un informe emanado por el contador general para la América Septentrional indicaba que el punto esencial se reducía a la resistencia del ayuntamiento de Guatemala a formar el reglamento de propios, fundado en las siguientes razones: 1. Que no estando erigida la intendencia en aquella capital y por consiguiente en la administración de sus propios no debe hacerse novedad ni adoptarse en la materia las disposiciones del código de Intendentes; 2. Que estando arreglado el sistema de Propios a las Leyes que en este caso gobiernan, no debe tampoco reformarse porque dicha ciudad no está comprendida en las Real Cédula referida de 1 de junio de 1801 expedida particularmente para la Provincia de Nicaragua; 3. Que dicho ayuntamiento con arreglo a la ley a su particular privilegio, testimoniando al número 2 del segundo cuaderno que dirige y a la costumbre inmemorial en cuyo goce jamás ha sido perturbado, puede librar seis mil maravedíes cada cabildo ordinario y hasta 100 pesos en los casos y para los fines de notorio beneficio público bajo las circunstancias que lo ha hecho; 4. Que las fiestas

---

41 AGCA, A1, leg. 258, exp. 5715, “Acordado para que por las intendencias y demás provincias se dé razón puntual de los fondos de propios y arbitrios”, Guatemala, 1791, f. 5.

42 AGI, leg. 760, exp. 4. “Acuerdo”.

juradas que celebraba, igualmente que la dotación de sus subalternos aprobada por la audiencia en sus respectivas oportunidades, deben correr como hasta aquí sin alterar sus prácticas y establecimientos.<sup>43</sup> Según el contador general, este asunto debía ser atendido por el presidente de la Audiencia de Guatemala, puesto que a su cargo estaban en primera instancia todos los asuntos relacionados con las cuatro causas que la Ordenanza de Intendentes de Nueva España mandaba atender, buscando la uniformidad del cumplimiento de las leyes.

Aunque ya estaba erigida la Contaduría de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad desde 1806, se hizo imposible conocer el sobrante del caudal o la falta resultante anualmente. Las solicitudes para la integración de los reglamentos se sucedieron, pero en 1810 la Audiencia de Guatemala apuntaba que, aunque los reglamentos se hubieran formado desde 1807, cuando la contaduría ya se había instalado, los cambios producidos en las finanzas municipales de los territorios habrían hecho imposible el cálculo de los bienes, solamente habría sido posible realizar un cálculo: “eran las cuentas anuales de estos fondos, pero como en esta contaduría no hay constancia de ellas por rendirse en las cuentas, según dicho reglamento tampoco se puede echar mano de estos documentos para el efecto”.<sup>44</sup> Ejemplo de ello, continuaba, era la situación en 1810 de diferentes ayuntamientos: el ayuntamiento de Guatemala había tomado varias cantidades de dinero a usura, tanto para la introducción del agua como para gastos de proclamación de Fernando VII; en San Salvador no se había contado en su reglamento con algunos arbitrios o con los gastos para el facultativo en Medicina o el maestro de escuela; en Comayagua no se tenían en cuenta los impuestos sobre dulces, cacao,

---

43 AGI, Guatemala, 760, 2-10, “Propios y arbitrios de aquella ciudad y la de Chiapa y comunidades de indios. Informes sobre solicitudes de aumentos de salario de los administradores de propios y liquidación de cuentas de ellos. Sobre los arbitrios propuestos para el aumento de Propios de la Ciudad Real de Chiapa desde 1770”.

44 AGCA, A1, Leg. 258, exp. 5715, “Acordado para que por las intendencias y demás provincias se dé razón puntual de los fondos de propios y arbitrios”, Guatemala, 1791, f. 6.

ganado y añil; en León, el impuesto de las carretas o el cacao. De manera que la audiencia proponía que se volviera a emitir el mandato para dar razón puntual de los propios y arbitrios de que gozaban los pueblos.

Las solicitudes de reglamento se sucedieron, pero aun así muchos ayuntamientos se resistieron a crear sus reglamentos. Aquellos que lo hicieron se quejaron de los inconvenientes que les había traído el establecimiento de los ramos de propios y arbitrios. En efecto, en 1809 el subdelegado del Soconusco informaba de la queja de varios pueblos de su jurisdicción donde se dio este establecimiento, pues les condujo a la falta de harinas debido a la imposición de dos reales sobre cada carga que se introducía en ellos. De igual manera ocurría con el abasto de carne, “retrayéndose los comerciantes de venir con sus ventas por la misma causa a que en consiguiente que los frutos de este país no han tenido extracciones, y por eso estos habitantes miran ya con abandono sus cosechas”.<sup>45</sup>

Las dificultades surgieron en 1813, cuando se hubo de extraer de los bienes de propios y arbitrios las ayudas de costa que debían destinarse para que los representantes de Centroamérica llegaran a la Cortes de Cádiz.

## PALABRA FINALES

En este texto hemos querido abordar un tema poco estudiado, pero que indudablemente repercutió en la situación que presentaban los pueblos, villa y ciudades del Reino de Guatemala al momento de su independencia. La falta de una Contaduría de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad desde la implantación de la Ordenanza de Intendentes en el Reino de Guatemala trajo como consecuencia una administración y seguimiento de estos fondos municipales fragmentado y deficiente. Por poner un ejemplo, desde la implantación de las Intendencias en 1786 se

---

45 AGCA, A1(1), leg. 53, exp. 607. “El común de vecinos de los pueblos de Tuxtla y Tapachula, sobre los perjuicios que se les arrojan con haberse establecido en ellos los ramos de propios y arbitrios”, Soconusco, 1809, f. 1.

dispuso que los bienes de comunidad fueran administrados por los ministros de la Real Hacienda, mientras que los propios y arbitrios lo eran por los intendentes con autorización de la Audiencia.

En estos primeros años, el fenecimiento de las cuentas de propios y arbitrios se dejó en manos de una Mesa de Propios dependiente de la Contaduría Mayor, situación que provocó una serie de conflictos y equívocos sobre quién debía hacer qué. El encargado de la Mesa de Propios, por su parte, como oficial de la Contaduría, enfocó sus esfuerzos en esta, desatendiendo aquella, de manera que durante varios años los ayuntamientos no entregaron sus cuentas y, por lo tanto, nunca fueron fenecidas, con lo cual muchas municipalidades continuaron administrando sus bienes, usándolos, en muchas ocasiones, para fines a los que no estaban destinados. Además, la Mesa de propios fue creada, única y exclusivamente, para hacer cuenta y razón de los egresos, lo que limitó mucho sus competencias para fiscalizar adecuadamente los fondos municipales. Además, dependía del Tribunal de Cuentas, cuya labor era contenciosa del ramo de Hacienda y, por lo tanto, se producía un claro conflicto de intereses.

Uno de los aspectos más importantes para tener en cuenta es que la Junta Superior de Real Hacienda, a pesar de haberse creado en 1786, en realidad tuvo muchas dificultades para operar, por las continuas objeciones de los oidores de la Audiencia de Guatemala.<sup>46</sup> Durante los enfrentamientos entre unos y otros surgieron elementos que nos ayudan a comprender las dificultades no solo para instaurar una Contaduría de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad, sino para la aplicación de las transformaciones derivadas de la aprobación de la Ordenanza de Intendentes de 1786. Por un lado, en el territorio del Reino de Guatemala solo se crearon cuatro intendencias –San Salvador, Chiapas, León y Comayagua–. Derivado de ello, los oidores de la audiencia adujeron durante

---

46 Sobre este asunto, véase Ana María Parrilla Albuérne, “El equilibrio imposible. Formas de resistencia a la implementación del sistema de Intendencias en el Valle de Guatemala”, *Historia Caribe*, 20-48, 2025, pp. 53-84.

varios años que eran ellos los que debían seguir atendiendo los contenciosos sin resolver en el ramo de Hacienda. Esto es importante para nuestro tema, puesto que esta situación jurisdiccional produjo que, por ejemplo, el ayuntamiento de Guatemala entendiera que, si no se había formado intendencia en el Valle, ellos no tenían obligación de formar reglamento y menos de dar cuenta de sus fondos municipales, situación que compartieron con otras alcaldías mayores y corregimientos que se resistían a cumplir con lo establecido en la Ordenanza. Por otro lado, allí donde se habían formado intendencias, territorios alejados de la cabecera del reino, los intendentes y subdelegados tenían serias dificultades para formar sus reglamentos porque, para 1803, como vimos, apenas la Mesa de Propios estaba dilucidando el método y la formación de estos. En el caso de los bienes de comunidad, la situación fue otra puesto que, finalmente, sus bienes pronto fueron fiscalizados.

# CENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA Y HACIENDA LOCAL EN MÉXICO: LA SUSTITUCIÓN DEL *IMPUESTO DE PATENTE* POR EL *IMPUESTO GENERAL SOBRE LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO* EN VERACRUZ, 1929-1931

MARÍA DEL ÁNGEL MOLINA ARMENTA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

PROPUESTO POR ADALBERTO TEJEDA –entonces gobernador de Veracruz– y aprobado por la legislatura estatal de aquellos años, el 1 de enero de 1931 entró en vigor el Impuesto General sobre la Industria y el Comercio (en adelante IGIC) que sustituyó al Impuesto de Patente (en adelante IP) establecido en 1886 en dicho estado. En términos generales, ambos impuestos pretendían gravar el consumo desde la actividad mercantil e industrial. La imposición del IGIC debe entenderse como parte de dos procesos: uno nacional y otro local. El primero refiere el proceso de coordinación fiscal que para aquellos años impulsaba el gobierno federal. En el contexto de los primeros años posrevolucionarios, la legitimación del poder central exigió la concentración de facultades tributarias en manos federales a través del establecimiento de *una* sola figura tributaria sobre cada ramo tributario. Para el caso de la fiscalización que recaía sobre la industria y el comercio, en enero de 1929 la federación invitó al conjunto de entidades federativas a sustituir los impuestos locales que recaían sobre el ramo para dar exclusiva vigencia al IGIC federal. Se trataba de suspender la facultad fiscal local para darle espacio exclusivo a la facultad fiscal federal.

---

1 Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Estancias Posdoctorales por México (EPM), 2024 (1), modalidad académica de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación.

El establecimiento de este en Veracruz respondió a dicha invitación y sustituyó, como hemos dicho, al IP que, para entonces, era el principal impuesto que recaía sobre las actividades mercantiles e industriales. El proceso local es de mayor envergadura y se refiere al proyecto tejedista de reorganización hacendaria iniciado con la Ley de Organización Fiscal de 1930 y plasmado en la Ley de Reorganización Hacendaria de 1931.

Es de suma importancia señalar que el establecimiento del IGIC en Veracruz adquirió cierta particularidad: el impuesto entró en vigor con el diseño indicado por la federación, pero no se cedió a esta la facultad tributaria del ramo. De esta manera, se estableció el impuesto que se constituiría en uno de los pilares fiscales de la Hacienda veracruzana a lo largo del siglo xx que dependía de las transacciones mercantiles realizadas en el estado y no de la dispensa federal, como era el caso de las participaciones petroleras. En el contexto de las relaciones que para entonces Tejeda guardaba con las autoridades federales y en Veracruz, la singularidad del IGIC recién referida también adquiere un importante contenido político. El objetivo de este capítulo es reconstruir este episodio de la coordinación fiscal desde la experiencia veracruzana, subrayando la interacción entre las Haciendas federal, estatal y municipal. En este sentido, sostenemos la idea de que la imposición del IGIC en Veracruz coadyuvó al afianzamiento del poder político tejedista en dos sentidos: primero, en relación con el gobierno central, en tanto que su establecimiento no supuso la concesión de la facultad fiscal local a la federación; y también dentro del estado, en la medida en que el IGIC le permitió acercarse a comerciantes e industriales, tan reacios a su proyecto agrario y, sobre todo, reforzar políticamente al municipio, jurisdicción clave para su proyecto agrario.

Es importante mencionar que este planteamiento no tiene como objeto de estudio la fiscalidad municipal en sí misma. Pretende más bien mostrar la experiencia veracruzana en torno al IGIC para dar cuenta de que, en la definición del arreglo fiscal, también esta participa. En este sentido y en términos historiográficos, esta propuesta pretende ir más

allá de la idea de que el municipio es un actor pasivo en la definición del arreglo fiscal. Cierto es que su soberanía fiscal está supeditada a la estatal, pero eso no necesariamente supone que no se pueda constituir en un instrumento político para el gobierno estatal, como fue en el caso veracruzano en el contexto tejedista. En este sentido, pretendemos profundizar el análisis histórico de la centralización fiscal en México, tan poco estudiada a nivel local. Después de *Excepciones y privilegios* de Luis Aboites, y a reserva de su estudio y el de Luz María Uhthoff sobre los conflictos entre la Hacienda federal y la veracruzana a principios del siglo xx, no encontramos estudios sobre el proceso de coordinación del siglo xx mexicano desde una perspectiva local.<sup>2</sup> En relación con la historiografía fiscal veracruzana, este planteamiento pretende dar continuidad y establecer diálogo con los estudios que Yovana Celaya ha desarrollado sobre la modernización fiscal de finales del siglo diecinueve.

El capítulo está estructurado en dos secciones temporales. La primera solo abarca 1929, año que podemos considerar el punto de partida del análisis. En esta sección abordamos tanto la invitación que la federación extendió a las entidades federativas para coordinarse en materia de industria y comercio a través del IGIC, como la importancia que para entonces tenía el IP en Veracruz, que tendría que ser sustituido por el primero. La segunda sección comprende 1930 y 1931, periodo durante el cual se establece el IGIC en Veracruz. En esta sección atendemos la imposición del IGIC con sus respectivas particularidades.

---

2 Luis Aboites Aguilar, *La disputa mexicana por el petróleo. Veracruz versus la nación (1922-1935)*, México: Archivo Histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011; Luz María Uhthoff López, "La industria del petróleo en México, 1911-1938: del auge exportador al abastecimiento del mercado interno. Una aproximación a su estudio", *América Latina en la Historia Económica*, 17(1), 2010. Cabe mencionar que, en términos generales, la producción historiográfica sobre coordinación tributaria en materia de industria y comercio desde una perspectiva local se encuentra casi en las mismas condiciones. Hasta donde se tiene noticia, solo se encuentra la tesis doctoral de Abel Padilla, quien aborda el problema para el caso michoacano.

## EL PRIMER MOMENTO: 1929

LA EXENCIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN FEDERAL A CAMBIO  
DE LA COORDINACIÓN

El 19 de enero de 1929 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Circular no. 21-2-10 en la cual la Secretaría de Hacienda (SH) estableció, con base en las facultades conferidas por el artículo 14 de la Ley de Contribuciones e Ingresos del Erario Federal de ese año, las reglas que servirían de base para conceder exenciones totales o parciales de *contribución federal* a las entidades federativas que decidieran coordinar su sistema tributario con el federal. En el discurso político de aquellos años, la noción de coordinación fiscal hacía referencia a la sustitución de los diversos impuestos federales y locales que recaían sobre una misma fuente de riqueza por una sola figura tributaria. La intención al coordinar la fiscalidad nacional, como señalaban las autoridades hacendarias federales empeñadas en reorganizar la Hacienda pública tras el movimiento revolucionario de 1910, fue prescindir de este escenario donde concurrían los distintos niveles de gobierno sobre la misma fuente y eliminar, de paso, la complejidad que suponía la heterogeneidad de los esquemas tributarios locales. Se trataba, en pocas palabras, de acabar con la *anarquía fiscal* imperante para establecer un sistema tributario que no entorpeciera la actividad económica y que, al mismo tiempo, reportara incrementos importantes en los ingresos del gobierno. Con el paso del tiempo, este proceso significó la centralización de facultades tributarias a favor de la federación, en tanto que la única figura tributaria vigente para cada uno de los ramos se ubicó dentro de las competencias de dicha jurisdicción. La coordinación supuso, por supuesto, dificultades diversas de gran calado y logró consolidarse hasta 1980 con el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Atendiendo la oferta federal contenida en la circular aludida, la Hacienda veracruzana administrada por el gobierno de Adalberto Tejeda sustituyó, en 1930, el

impuesto de patente que recaía sobre giros mercantiles e industriales establecido desde el Porfiriato, por el impuesto general a la industria y al comercio recomendado en las conclusiones de la primera Convención Nacional Fiscal (CNF) celebrada en 1925, como la figura unificadora de los impuestos locales que recaían sobre dichos ramos.

Ahora bien, antes de presentar los pormenores relacionados con esta oferta federal en materia de industria y comercio, es necesario profundizar en las recomendaciones recién referidas y en la forma en que la federación intentó realizarlas antes de la circular de 1929. En principio, debemos señalar que la primera CNF, convocada por la SH el 22 de julio de 1925 y celebrada el 10 de agosto del mismo año, representó un espacio de encuentro entre autoridades hacendarias federales y locales cuyo objetivo principal fue, como se indicaba en la convocatoria, armonizar las relaciones fiscales de la nación con la intención de contar con una Hacienda nacional funcional al desarrollo y crecimiento económico, que fuera capaz de dejar atrás la dependencia respecto de los impuestos relacionados con el comercio exterior. Al igual que la segunda y tercera CNF celebradas posteriormente en 1933 y 1947 respectivamente, este encuentro no tuvo un carácter estrictamente deliberativo, porque no era un órgano colegiado, pero sí sustentaba una naturaleza resolutoria en tanto se esperaba que, a través de la ejecución de sus conclusiones, se atendiera la imperiosa e inaplazable necesidad nacional de reformar el sistema tributario.<sup>3</sup>

En el marco de este propósito, la federación dispuso desarrollar las labores de la convención a través de dos espacios: la Comisión del Plan Nacional de Arbitrios y la Comisión de Reformas Constitucionales. Ambas comisiones tenían un carácter complementario. Mientras la primera se encargaba de diagnosticar los males y de proponer una solución técnica-

---

3 En el discurso que Pani presentó para inaugurar la convención, señalaba: “Señores Delegados: En la invitación que, por acuerdo del C. Presidente envió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los C. C. Gobernadores de los Estados, quedó tan claramente expuesta la imperiosa e inaplazable necesidad nacional que se espera remediar con la ejecución de las conclusiones que adopte esta H. Asamblea [...]”, SHCP, *Memoria Primera Convención Nacional Fiscal*, México, 1926, pp. 9-10.

administrativa, la segunda proponía cómo realizarla en términos jurídicos. La primera comisión se constituyó, a su vez, por subcomisiones encargadas de estudiar el estado de cosas que guardaba cada ramo, para entonces presentar el conjunto de conclusiones aprobadas. En la reunión de la subcomisión del comercio y la industria, los representantes federales presentaron un dictamen sobre la concurrencia que imperaba en el ramo, que vale la pena seguir de cerca porque permite identificar la justificación, al menos discursiva, de las modificaciones que presentaremos más adelante. El documento inicia reconociendo el impuesto de patente, el de compraventa y el de capitales como los gravámenes más comunes que a nivel local recaían sobre el ramo. Advirtiendo la carencia en la disposición de datos, pero atendiendo la necesidad de contar con una radiografía de la concurrencia en la materia, presentaban una serie de deficiencias para cada uno de ellos. El desorden en el impuesto de patente se advertía, en principio, en su diseño. Este último aspecto será abordado con mayor detalle para el caso de Veracruz en el siguiente apartado. Por lo pronto, basta con señalar que, para las autoridades federales, no se trataba de una sola figura tributaria, sino más bien de un conjunto de impuestos por demás heterogéneos:

... el llamado impuesto de patente [...] es, más que un solo impuesto, una serie de impuestos que recaen sobre negociaciones mercantiles e industriales de distintos giros, listados alfabéticamente en las leyes de los Estados, siendo a veces unas cuantas las negociaciones comprendidas en la lista, y otras veces muchas más, como para demostrarlo, bastan las leyes de patente de Chiapas y Puebla, cuyas tarifas comprenden dieciséis negociaciones y más de doscientas cincuenta respectivamente; pudiendo advertirse que en Jalisco, ni para el gravamen de los establecimientos mercantiles, ni para el de los establecimientos industriales existe lista alguna, puesto que la ley establece simplemente el máximo y el mínimo de una cuota rígida a toda clase de establecimientos.<sup>4</sup>

---

4 SHCP, *Primera*, 1926, p. 104.

A esta circunstancia, sumaban la diversidad de criterios en la definición de las cuotas de patente, a cargo de las Juntas Calificadoras. En estos espacios donde participaban autoridades y contribuyentes locales, la cuota correspondiente para cada giro se fijaba entre el nivel máximo y mínimo indicado en las respectivas leyes de ingreso estatales. Señalaban, por ejemplo, el caso de Tamaulipas, donde las tarifas de las negociaciones se establecían según su ubicación en determinados lugares de una municipalidad, o en función de su ubicación de en ciertas municipalidades. En este sentido, afirmaban: “En Tamaulipas son unas las cuotas en Ciudad Victoria, Matamoros y Laredo, y otras las que deben establecerse en las demás municipalidades del Estado”. En el caso de Campeche y de Yucatán, tenía lugar una situación similar, en tanto se definían las tarifas según el monto del capital invertido en cada negociación. En el lado opuesto, sostenían, se encontraban situaciones como las de Aguascalientes, donde la ley no establecía criterio alguno para la fijación del impuesto a pagar. Las autoridades fiscales federales quizá aludían a cierto carácter discrecional en su asignación.

Como resultado de estas cuestiones, según se lee en el dictamen, el derecho de patente se consideró una figura arbitraria que se establecía con impreciso y vago criterio. Así, argumentaba el dictamen, la cuota a pagar no resultaba proporcional a la utilidad de los causantes que era, al final de cuentas, una expresión de la renta que debería gravar el impuesto en su carácter de directo. Su arbitrariedad se expresaba también en la *repercusión* que suponía sobre el consumo, en la medida en que las negociaciones sobre las que recaía el patente se contemplaban tanto las fábricas de determinado artículo como sus expendios. La repercusión, afirmaban, era aún más castigada en los artículos de demanda constante, como los de primera necesidad. En esta narrativa se advierte una cuestión importante que debe revisarse con sumo cuidado y que por el momento solo advertimos. El patente era criticado por sus deficiencias técnicas como impuesto directo, pero, a la vez, asociado con los impuestos indirectos a través de las repercusiones sobre el consumidor. En una

posición más radical en este sentido, Alberto J. Pani, entonces secretario de Hacienda, señalaba en la convocatoria de la primera CNF que los impuestos directos “sólo lo eran en apariencia”. Eran, en el fondo, impuestos indirectos. Esta asociación, desde esos años, resultó clave para justificar la coordinación del sistema tributario nacional en su conjunto y tomó particular importancia para el caso del comercio y la industria. Adjetivar de indirectos a los impuestos locales de carácter directo permitía adjudicarles, casi por definición, las causas de todos los males que aquejaban al sistema fiscal de la república. En la misma convocatoria, Pani, tras afirmar que los impuestos indirectos constituían la base del sistema fiscal nacional, afirmaba haciendo directa insinuación al impuesto de patente:

Además, este impuesto debe establecerse sobre la fuente de producción o sobre la circulación, lo que origina una paralización del espíritu de empresa, un obstáculo en la circulación de los bienes y, merced a los fenómenos de repercusión y absorción del impuesto, una injusta distribución de las cargas fiscales, que gravitan pesadamente sobre la iniciativa y sobre el trabajo, quedando libres de ellas los que equitativamente deberían reportar su mayor peso.<sup>5</sup>

Este elemento discursivo, cabe señalar, estuvo presente durante el largo periodo que implicó el proceso de coordinación fiscal del ramo. De hecho, para la segunda CNF celebrada en 1933, las implicaciones de estos impuestos sobre el consumo y la circulación como las que señalaba Pani permitieron reconocer el conjunto de gravámenes locales (estatales y municipales) que recaían sobre el ramo como “impuestos alcabalatorios”. Mayor fuerza adquirió esta cuestión en la tercera CNF que tuvo lugar en 1947 y de la que surgió el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles

---

5 SHCP, *Primera*, 1926, p. 6.

(ISIM), vigente entre 1948 y 1980, que estableció, no sin conflicto, las bases para la coordinación en la materia.<sup>6</sup>

Ahora bien, si consideramos que los impuestos sobre compraventa y capitales no fueron gravámenes tan castigados en el dictamen y que su presencia e importancia en los erarios estatales no era tan significativa, es claro que el blanco de la crítica del dictamen fue el impuesto de patente. Este último no solo estaba presente en tantos estados, también participaba, en promedio, con un porcentaje importante del ingreso tributario local. En cambio, el impuesto sobre compraventa solo se encontraba vigente en pocos estados y su colaboración no era representativa. Refiriendo el impuesto sobre capitales, el documento señalaba: “Son pocos, por otra parte, los Estados que tienen este impuesto, y por esta razón es posible prescindir de mayores consideraciones por lo que a él toca, para la reorganización de la imposición que grava la industria y el comercio”.<sup>7</sup>

Siendo estas las circunstancias que convergían sobre la tributación del ramo en cuestión y bajo la lógica de que coordinar significaba centralizar, la federación sugirió, a través del dictamen de la subcomisión del ramo, cambios que giraron alrededor de dos cuestiones.<sup>8</sup> La primera fue la sustitución del impuesto de patente, compraventa y capitales, por uno solo que recayera sobre las utilidades presuntas de cada giro. Así, se definió al ingreso que resultaba de la compraventa, entrada u operaciones de comerciantes e industriales como el hecho económico que daba lugar a la obligación de pagar el impuesto. Las utilidades presuntas se obtendrían a partir del producto de dos factores: el valor de los ingresos obtenidos por cada empresa y el coeficiente de utilidades previamente

---

6 Véase María del Ángel Molina Armenta, *Coordinación fiscal en México e imposición indirecta: la economía política del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles*, México, UNAM, 2021; Luis Aboites Aguilar, “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, *Historia Mexicana*, México: Colegio de México, vol. 51, núm. 2, 2001; María José Rhi Sausi y María del Ángel Molina Armenta, *El mal necesario. Gobierno y contribuyentes ante el dilema de las alcabalas, siglos XIX y XX*, México: UAM-A, 2014.

7 SHCP, *Primera*, 1926, p. 109.

8 La propuesta federal de coordinación del ramo fue aprobada por la subcomisión y, de hecho, se presentó como el dictamen oficial de la subcomisión. Lo anterior quizá, a nombre de los señores, delegados de tal y cual estado, respectivamente.

determinado por una comisión. Sobre estas se aplicarían cuotas diferenciales: reducidas para los artículos de consumo indispensable para la vida y aumentadas para las operaciones efectuadas con artículos de consumo perjudicial. En palabras de Vázquez Santaella, a través de este gravamen, se buscó satisfacer los postulados que los anteriores violaban, es decir, que permitiese hacer una discriminación de utilidades y regular la repercusión sobre el consumo por medio del sistema de cuotas diferenciales.<sup>9</sup> Así surgió el Impuesto General al Comercio y la Industria.

Es importante señalar que la redefinición de la base que supuso el nuevo impuesto, es decir, transitar del establecimiento –que era principalmente gravado por el patente– al ingreso, trajo importantes consecuencias en las propuestas que posteriormente presentaría la federación para coordinar el ramo. Definir al ingreso como la base para alcanzar la utilidad del causante y redistribuir la repercusión fue la base para que, en 1947, se propusiera el ISIM como la figura unificadora del ramo. Y, entonces, la coordinación fiscal del comercio y la industria se propondría e impulsaría desde 1947, con dicho impuesto indirecto, que iría sustituyendo a los de carácter directo locales.

Bajo un formato que no abrió mucho margen para una vasta discusión, las propuestas de la federación fueron plasmadas en las conclusiones de la Subcomisión y posteriormente aprobadas en el pleno de la asamblea de la Primera Convención Nacional Fiscal. Así, la propuesta federal se convirtió en la recomendación oficial que el ejecutivo, a cargo de Plutarco Elías Calles, pretendió elevar a rango constitucional a través de la propuesta de reforma a la misma que presentó en noviembre de 1926 ante el Congreso de la Unión.<sup>10</sup> Ante la indisposición de las entidades federativas a acceder a un formato de coordinación con esas características, la propuesta de reforma constitucional se retiró del Congreso sin ser discutida. Lo cierto también es que el proyecto fiscal que la fede-

---

9 SHCP, *Primera*, 1926, p. 115.

10 La iniciativa contemplaba, por supuesto, todos los rubros.

ración proponía no contaba tampoco con claridad absoluta. Si se revisa con cuidado la discusión de la Subcomisión alrededor del dictamen, pronto se cae en la cuenta de algunas cuestiones que no estaban del todo claras, como la definición de la base gravable que permitiría sustituir la heterogeneidad de impuestos locales que recaían sobre el comercio y la industria. En este sentido, el impuesto mismo no era del todo certero. Para la federación más valía avanzar en la centralización, aunque no se tuviera el mejor diagnóstico técnico.

Ante el fracaso de este esfuerzo, la federación emitió la circular de enero de 1929. En este contexto, el documento significó un nuevo esfuerzo por impulsar la coordinación fiscal, retomando por supuesto las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal en términos de la figura tributaria propuesta para el efecto, pero dejando de lado la pretensión de modificar la Constitución. Ahora, se presentaba como incentivo para los estados prescindir del pago de la contribución federal. Vayamos, entonces, a los términos del documento, para entender en qué consistió esta nueva propuesta y qué representó en términos de las relaciones fiscales entre la federación y los estados.

Según se lee en el numeral 1, II y II de la circular, los estados interesados en quedar exentos del pago de la contribución federal debían enviar a la Secretaría de Hacienda todas las leyes fiscales que tuvieran en vigor, con la intención de que esta, tras su estudio, emitiera un dictamen donde se definían las modificaciones necesarias para ajustar el sistema tributario local a las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal en cuanto a la organización, bases y procedimientos de recaudación de los diversos impuestos locales y el proyecto de distribución de competencias de la iniciativa de reformas constitucionales de 1926.<sup>11</sup> En materia de industria y comercio, la federación solicitaba el establecimiento del Impuesto General sobre la Industria y el Comercio y definir bajo su competencia la legislación de los impuestos del ramo.

---

11 Circular núm. 21-2-16.

En el marco de esta mecánica, la coordinación tampoco tuvo buenos resultados. Para 1931, como señala Luis Aboites, 13 estados habían obtenido exención de distinto tipo: “Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, y Sinaloa alcanzaron la exención total en impuestos estatales y municipales; Coahuila, Nayarit, Querétaro, Sonora y Tamaulipas, solo en impuestos estatales, y los estados de México, Puebla y Veracruz, solo en unos impuestos estatales”.<sup>12</sup> La consecuencia de este estado de cosas, sostiene Aboites, fue la inequidad entre entidades federativas en términos de la contribución federal y, en algunos casos, malas prácticas. Así, en 1934 la federación dio marcha atrás a la exención de la contribución federal, abonando incluso al problema de la concurrencia fiscal que buscaba eliminar. En materia de comercio e industria, existían estados en los que el IGIC siguió vigente hasta ya bien entrado el siglo xx, como fue el caso de Veracruz. ¿Cómo se explica este proceso desde la Hacienda pública veracruzana? Iniciemos con la revisión del impuesto de patente para después dar paso a la respuesta estatal.

#### LA IMPORTANCIA DEL IMPUESTO DE PATENTE EN EL FISCO VERACRUZANO

En el marco del proceso de construcción de la Hacienda liberal veracruzana que buscó, entre otros objetivos, derogar las alcabalas y dar prioridad a los impuestos directos, el gobernador Juan de Luz Enríquez decretó en 1886 la Ley de Derecho de Patente a establecimientos mercantiles (fijos y ambulantes) e industriales. Celaya señala en este sentido que, a través del nuevo impuesto, se fiscalizaba el capital en giro en aquellos ramos y se consolidaban los impuestos directos en el fisco veracruzano.<sup>13</sup> En este marco, comerciantes e industriales no solo debían

12 Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México: El Colegio de México, 2003, p. 158.

13 Yovana Celaya Nández, “La revolución económica de las ideas y los intereses. La Hacienda veracruzana y la reforma liberal, 1870-1890”, *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano*, año 14, núm. 34, enero-abril de 2018, p. 31.

declarar ante el fisco el capital invertido en sus negociaciones. También debían registrar sus establecimientos, el número de empleados y el volumen de producción, con la intención de que la Junta Calificadora les asignara una cuota a pagar. Esta, a su vez, se definía con base en un listado extenso de giros que tenían asociada un rango a pagar delimitado por una cuota máxima y una mínima. Las Juntas Calificadoras, por su parte, fueron órganos constituidos por autoridades hacendarias y contribuyentes.

El establecimiento del derecho de patente en Veracruz respondió también a los esfuerzos de la Hacienda veracruzana por ampliar la base del derecho de consumo al que sustituía y disminuir la evasión fiscal que el primero suponía. Esto explica por qué en la ley de patente la lógica de gravar la compraventa en el establecimiento donde se realizaba la última operación mercantil ya no se hizo sobre el consumo, sino sobre el capital en giro (es decir, mercancías, productos existentes en el establecimiento, volumen de operaciones) de comerciantes con los que se fiscalizaba la demanda final y de industriales con los que se fiscalizaba la demanda intermedia.<sup>14</sup> De este modo, y a pesar de su carácter directo, el patente gravó el tránsito mercantil que se asocia regularmente a figuras tributarias de carácter directo.

La explicación de la trayectoria legislativa del impuesto de patente y su relación con el comportamiento económico y político de Veracruz es una problemática que aún no ha sido estudiada por la historiografía fiscal del estado. Sin embargo, una revisión gruesa de sus modificaciones permite sostener que, entre 1886 y los años posteriores a la revolución, las autoridades hacendarias locales dieron espacio a un conjunto de decretos y leyes que reformaron las cuotas y ampliaron los giros. En la ley de 1886 con la que entró en vigor, se registraban 158 giros. En cam-

---

14 Un estudio que presenta un acercamiento para entender cómo se definió el impuesto de patente se encuentra en Dora Sánchez-Hidalgo, “De pequeños comerciantes establecidos a contribuyentes en el puerto de Veracruz de 1872-1886” en Yovana Celaya Nández y Graciela Márquez Colín (eds.), *De contribuyentes*, 2018.

bio, en la Ley General de Hacienda de 1926, que fue modificada tras la circular de enero de 1929 a la que hemos hecho alusión en el apartado anterior, se registraban 227 giros que alcanzaban prácticamente cualquier tipo de giro mercantil e industrial. Como se observa en el cuadro 1 del anexo estadístico, estos contemplaban establecimientos que comerciaban bienes de consumo básico hasta aquellos encargados de la producción y distribución de bienes y servicios más elaborados.<sup>15</sup>

Un elemento importante que subyace en estas modificaciones es la incorporación de nuevas actividades económicas al derecho de patente a través de disposiciones especiales. En la Ley de Hacienda de 1926, además del derecho de patente a los giros mercantiles, establecimientos industriales y talleres de artes y oficios, se establecía reglas específicas para el pago del derecho de patente sobre compras de café, expendios de pulque y fábricas de alcohol, aguardiente, azúcar y panela o piloncillo.

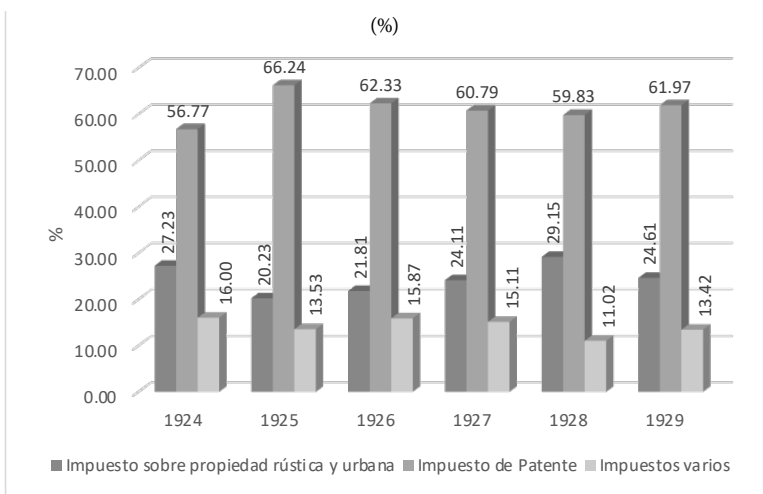
Otra cuestión que debe subrayarse es el importante espacio de negociación que las Juntas Calificadoras representaron para el contribuyente. En los informes de gobierno de aquellos años se lee en repetidas ocasiones casos en los que las autoridades hacendarias atienden los reclamos de contribuyentes e, incluso, de fomento de la actividad económica a través de la concesión de descuentos, condonación de multas y mejoras administrativas para el pago de patente. La consecuencia de esta dinámica fue la legitimación de este impuesto y el importante

---

15 Las disposiciones que hasta el momento regían el derecho de patente eran: Ley de patente de 1886, Decreto número 77 de 17 de diciembre de 1886, Decreto número 19 de 24 de junio de 1887, Decreto número 24 de 1º de julio de 1887 a excepción del artículo 8º, Decreto número 63 de 12 de diciembre de 1887, Decreto número 13 de 28 de mayo de 1888, Decreto número 56 de 18 de diciembre de 1891, Decreto número 49 de 10 de diciembre de 1892, Decreto del Ejecutivo de 16 de marzo de 1898, Decreto número 16 de 3 de noviembre de 1909, Ley número 54 de 29 de diciembre de 1910, Decreto del Ejecutivo de 11 de octubre de 1917, artículos 2º y 3º, Decreto del Ejecutivo de 19 de octubre de 1917, artículo 4º, Ley de 28 de noviembre de 1918, Ley de 2 de julio de 1921, Decreto número 128 de 6 de diciembre de 1921, Decreto número 287 de 24 de mayo de 1922, Decreto número 328 de 1º de julio de 1922, Decreto número 79 de 3 de enero de 1923. Decreto de 30 de abril de 1923, Ley de 12 de julio de 1923, Ley de 12 de julio de 1923, Decreto número 30 de 3 de abril de 1924 y la Ley general de Hacienda de 1926.

músculo político que representó su fiscalidad para las relaciones entre la Hacienda estatal y los comerciantes e industriales cuyas actividades tenían un peso económico por demás importante.

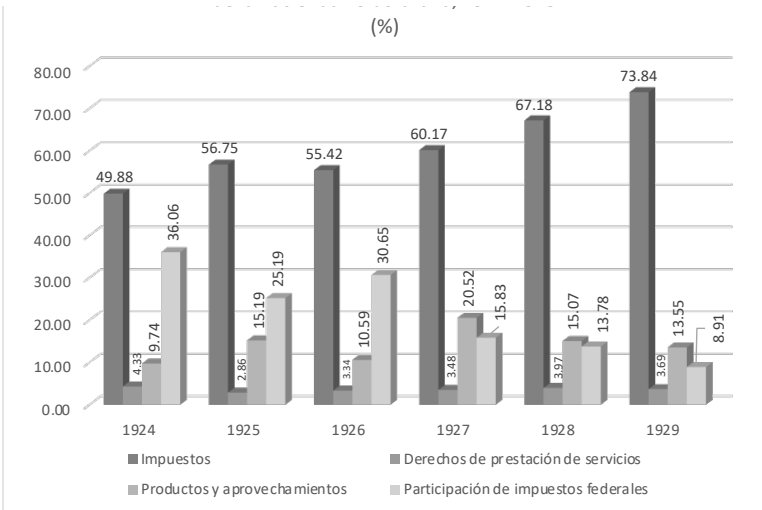
La capacidad de incorporar nuevos rubros que alcanzaban una proporción amplísima de las transacciones mercantiles del estado y la legitimidad que el impuesto alcanzó a través de las Juntas Calificadoras son elementos que explican la importancia económica y política que con el paso del tiempo adquirió el impuesto de patente. Si revisamos la composición de los ingresos tributarios del fisco veracruzano entre 1924 y 1929, como mostramos en la gráfica 1, caemos en cuenta del peso abrumador que para entonces tenía el impuesto de patente.



GRÁFICA 1. Composición de los ingresos tributarios de la Hacienda veracruzana, 1924-1929  
FUENTE: elaboración propia con base en el cuadro 2 del anexo estadístico.

Como se observa en la gráfica 1, los ingresos de la Hacienda veracruzana estaban constituidos por tres grandes rubros. Los impuestos sobre la propiedad raíz rústica y urbana que representaban la segunda columna fiscal del estado en términos de recaudación, el impuesto de patente que

se constituyó en el primer renglón recaudatorio y otro conjunto de figuras tributarias que hemos agregado en el gráfico para simplificar el análisis. Estos gravámenes eran el impuesto sobre compra-venta de inmuebles (que no se fiscalizaba a través de patente), el impuesto sobre el ejercicio de profesiones, el impuesto al durmiente, el impuesto sobre capitales im- puestos, el impuesto sobre corridas de toros y el impuesto sobre el consu- mo de ganado (que tampoco se fiscalizaba a través de patente). Durante este periodo (1924-1929), la participación del impuesto de patente y las actividades económicas que gravaba a través de disposiciones especiales (comercio de pulque, fábricas de alcohol y aguardiente, fábricas de azú- car y panela, fábricas de hilado y tejido, producción de puros y cigarros, al comercio de plátano y al comercio de café, cuya recaudación se mues- tra en el cuadro 2 del anexo) rebasaba 50% de los ingresos tributarios locales. Este nivel se fue al alza, alcanzando en 1929 una participación de 61.97 puntos porcentuales, a pesar de la baja reportada de 1927 y 1928 cuando pasó de 60.79 a 59.83 por ciento.



GRÁFICA 2. Composición de los ingresos de la Hacienda veracruzana, 1924-1929.  
FUENTE: elaboración propia con base en el cuadro 2 del anexo estadístico.

Ahora bien, si revisamos el conjunto de los ingresos del fisco veracruzano como lo hacemos en la gráfica 2, caemos en la cuenta de que el ingreso tributario y las participaciones de impuestos federales constituían las dos principales fuentes de ingreso. Después, le seguían los productos y aprovechamientos que participaron con una tasa promedio anual de 14.1% y los derechos de prestación de servicios que lo hicieron con una media de 3.61%. De este conjunto de datos, llama la atención la relación entre los ingresos tributarios y las participaciones. Como hemos señalado, en la composición de los primeros, el patente representó un motor crucial de recaudación. Por su parte, la participación de ingresos federales que Veracruz recibía para entonces estaba exclusivamente constituida por la transferencia del Impuesto Federal a la Producción de Petróleo. Lo que estamos diciendo es que los ingresos veracruzanos se sustentaban en dos actividades económicas: la producción de petróleo y la actividad de comerciantes e industriales. La primera se encontraba federalizada (por eso se recibía como participación federal). La segunda aún pertenecía al fisco veracruzano y representaba prácticamente el sustento de la soberanía tributaria de Veracruz, si consideramos su aporte en términos de recaudación que recién mencionamos. De este tamaño económico y político era la fiscalidad del comercio y la industria en la Hacienda veracruzana que la federación pretendía comprender en sus facultades tributarias a través de la circular de 1929.

## EL SEGUNDO MOMENTO: 1930-1931

### EL AFIANZAMIENTO POLÍTICO FRENTE A LA FEDERACIÓN: LA IMPOSICIÓN DEL IGIC EN VERACRUZ SIN CEDER LA FACULTAD TRIBUTARIA

En atención a la circular que la Secretaría de Hacienda giró el 10 de enero de 1929 que hemos abordado en el primer apartado de este capítulo, Adalberto Tejeda, a cargo del ejecutivo del estado por segunda ocasión,

inició los trámites para conseguir la exención de la contribución federal que la disposición federal ofrecía. Argumentando el beneficio que tal medida implicaría para los causantes del territorio veracruzano, el 17 de diciembre de 1929 se iniciaron las respectivas pláticas con la Secretaría de Hacienda y días después, el 9 de enero de 1930, se fijaron las bases de la reforma. El 22 del mismo mes, Emilio Portes Gil, entonces presidente de la república, expidió un decreto que eximía de manera parcial a los contribuyentes de Veracruz de 20% de la contribución federal en el impuesto de patente a giros comerciales, establecimientos industriales, talleres de artes y oficios y fábricas de azúcar y panela que desarrollamos en el apartado anterior. El carácter parcial de la exención se otorgaba, como se señala en el considerado sexto de dicho decreto, a propósito de la voluntad del gobierno del estado de llevar a la práctica las reformas acordadas. ¿Cuáles eran estas? Según se afirmaba en el decreto, el estado se comprometía a ajustar su sistema tributario, en “la medida de lo posible”, a las bases de la circular federal de enero de 1929. Como señalamos en la primera sección de esta investigación, en materia de industria y comercio, la circular instaba a las entidades federativas al establecimiento del Impuesto General sobre el Comercio y la Industria y a conceder a la federación la facultad de legislar sobre el ramo.

En el marco de este acuerdo, el ejecutivo decretó el 19 de julio de 1930 la Ley de Organización Fiscal del Estado con la que reformó la Ley General de Hacienda de 1926. Sin embargo, las modificaciones que contenía el nuevo ordenamiento no cumplían del todo con lo estipulado en el convenio. De hecho, si comparamos ambos ordenamientos, caemos en cuenta de que la “medida de lo posible” fue por demás estrecha. En la Ley de Organización de 1930 se mantenía el impuesto de patente y sus respectivas juntas calificadoras.

En el artículo 23 de dicha ley se lee: “Las Juntas (Calificadoras) [...] se integrarán en la forma que para cada una de ellas fije el reglamento respectivo, en la inteligencia de que se integrarán en todo caso con representantes del Gobierno y los Causantes del impuesto que se

trate”.<sup>16</sup> De mayor importancia es mencionar que las facultades tributarias sobre el ramo se reafirmaban como estatales. En el capítulo segundo, que define las autoridades fiscales, se señala:

*Artículo 22.*-La recaudación y administración de los ingresos del Estado estará a cargo de las autoridades fiscales del mismo. La dirección superior corresponde al Gobernador, cuyas facultades en esta materia se ejercerán por conducto del Departamento de Hacienda y Crédito Público y de las Oficinas Subalternas respectivas. Funcionarán, además, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, las Juntas Calificadoras y Censales encargadas de la repartición y distribución de ciertos impuestos, y el Jurado de Revisión.<sup>17</sup>

La respuesta federal ante estas disposiciones fue conceder una prórroga al estado veracruzano para la realización de las reformas. En el informe que Tejeda presentó ante la legislatura local el 16 de septiembre de 1932, el mandatario sostenía que, debido a las “naturales dificultades” que presentaron para llevar a cabo la reforma, no fue posible, sino hasta el primero de septiembre de 1931, poner en vigor una nueva Ley de Organización Fiscal. En ella sí se substituyó el IP por el IGIC recomendado por la federación. El diseño del nuevo impuesto fue sintetizado en el Informe de gobierno de 1932 en los siguientes términos:

La actual legislación fija de una manera precisa la obligación pecuniaria del causante para con el Estado, y, al efecto, el Reglamento de la Ley, clasifica en siete grupos toda la clase de negocios a los cuales es aplicable este impuesto, atendiendo a sus coeficientes de utilidad y a la propia naturaleza de los productos elaborados o vendidos, por conceptuarse de primera necesidad, de segunda, de lujo o nocivos. Para calcular el monto

---

16 *Ley de Organización Fiscal del Estado de Veracruz* de 1930, p. 9. Los paréntesis son nuestros.

17 *Ley de Organización Fiscal del Estado de Veracruz* de 1930, p. 9.

de dicho impuesto, se aplican los porcentajes correspondientes que señalan las Tarifas relativas al negocio que se trata de calificar, según los productos brutos de éste.

Las siete Tarifas, correspondientes a los diferentes grupos de clasificación, tienen porcentajes iniciales diferentes. Los más bajos corresponden a la elaboración y venta de artículos de primera necesidad, y, los más altos, son aplicados a aquellas negociaciones que obtienen mayores utilidades.

Para la índole de los negocios comprendidos dentro de los cuatro primeros grupos, se ha asignado a cada uno de ellos dos tarifas conteniendo porcentajes distintos, según que las operaciones que practiquen las negociaciones afectadas sean de mayoreo o menudeo, aplicando la Tarifa que tiene los porcentajes más altos a las operaciones de menudeo o detalle, ya que las primeras indudablemente dejan menor margen de utilidad.<sup>18</sup>

La cita anterior permite caer en la cuenta de que la Hacienda veracruzana siguió al pie de la letra el diseño establecido por la federación. Sin embargo, y al igual que en el ordenamiento de 1930, el estado mantuvo la jurisdicción del ramo y de las Juntas Calificadoras para la tributación del comercio y la industria y para diversos ramos donde los causantes tenían voz y voto y donde se encontraban representados los propietarios de fincas urbanas y rústicas, los comerciantes, los industriales y los agricultores. Esta fue la razón por la que la Secretaría de Hacienda no concedió la exención total de la contribución federal durante el gobierno de Tejeda ni en los tiempos venideros. Tejeda se “coordinó” en sus términos: aceptó la sustitución de la figura tributaria, pero no concedió una distribución de facultades fiscales en favor de la federación.

¿Desde dónde entender la negativa veracruzana? La respuesta, sin duda, tiene que ver con la importancia recaudatoria de la fiscalización de la actividad comercial e industrial para el fisco veracruzano. Por supuesto que no se renunciaría a la soberanía tributaria de un ramo con la

---

18 Adalberto Tejeda, *Informe de Gobierno*, 1932, p. 6171.

capacidad y dinamismo que reportaba la actividad comercial y mercantil como mostramos antes. Sin embargo, es oportuno señalar que la negativa veracruzana también debe entenderse desde el contexto político nacional de aquellos años, caracterizado, entre otras cuestiones, por las tensas relaciones entre el poder central y el regional. Para el caso veracruzano y para los fines que nos ocupan, debemos subrayar que las tensiones entre Adalberto Tejeda y el poder central iniciaron años antes, desde la presidencia de Álvaro Obregón.

En este sentido, Heather Fowler sostiene que, tras las alianzas que terratenientes realizaron con elementos claves del clero, del Ejército y de las autoridades municipales y judiciales, a propósito de la política agraria reformista federal a la que se resistían, Obregón se vio obligado a retroceder y a transigir en su programa moderado, para conservar el apoyo político a su régimen por parte de los comandantes militares y de los propietarios de tierra. Asimismo sostiene que la renuencia de Obregón a disgustar a estas fuerzas políticas exasperó a los gobernadores jacobinos como Tejeda, que consideraban que el Estado debía desempeñar un papel más activo en poner en vigor las demandas revolucionarias de carácter económico y social.

De este modo, y desde entonces, se produjo una lucha por determinar qué autoridad dentro del gobierno federal tenía la facultad de poner en vigor las leyes radicales de la Constitución de 1917. Obregón consideró, por supuesto, que el gobierno central debía ejercer estos poderes dentro del sistema legal, pero gobernadores como Tejeda se sentían inclinados a usar medios más populistas del nivel local para realizar la reforma social y enfrentarse a las fuerzas de la reacción federal bien organizadas.<sup>19</sup>

En el marco de este conflicto político respecto al agrarismo se inscribió el establecimiento del IGIC. Sabemos bien que este no era un im-

---

19 Heather Fowler Salamini, "Caudillos revolucionarios en la década de 1920: Francisco Múgica y Adalberto Tejeda", David A. Brading (comp.), *Caudillos y campesinos en la Revolución Mexicana*, México: FCE, 2014, pp. 214-215.

puesto que recayera sobre la tierra, pero mantener la potestad tributaria de un ramo tan importante como el del comercio y la industria en un contexto de tensión no resuelta entre el gobierno central y el veracruzano significó afianzar el poder político tejedista frente a la federación. Queda entonces preguntarnos por qué Tejeda, aunque no cedió la facultad tributaria del comercio y la industria a la federación, si adoptó el IGIC que la misma recomendó. La respuesta tiene que ver con el afianzamiento de su poder político a nivel local.

### EL AFIANZAMIENTO DEL PODER POLÍTICO A NIVEL LOCAL: EL ACERCAMIENTO CON COMERCIANTES E INDUSTRIALES Y EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO

La imposición del IGIC en Veracruz en 1931 fue posible gracias a dos motivos. El primero fue la conveniencia que el impuesto suponía para los comerciantes e industriales locales; el segundo fue el fortalecimiento del municipio como músculo político del gobierno estatal. Pero vayamos por partes.

En principio, abordemos la cuestión relacionada con los comerciantes e industriales. La primero que tenemos que decir en este sentido es que la concepción agrarista de Tejeda también estaba vinculada con estos actores. Al respecto, Eitan Ginzberg afirma que tanto la propiedad rural agrícola como la urbana comercial e industrial se consideraron expropiables en el marco de la reforma agraria tejedista. En ese sentido, Ginzberg apunta:

Esta actitud convirtió en enemiga del régimen no sólo a la oligarquía rural (en esto no se diferenciaba mayormente con otros estados, excepto el hecho de que aquí se trataba de un agrarismo agresivo), sino también a la poderosa burguesía urbana de Veracruz (poderosa por el alto grado de industrialización del estado y por hallarse concentrada en más de 24 ciudades bien repartidas, desde Pánuco en el norte hasta Puerto México

en el sur, entre las que se cuentan Veracruz, Jalapa, Orizaba y Córdoba como ciudades industriales en el ámbito nacional).<sup>20</sup>

En este estado de cosas, resultaba por demás valioso acercarse a comerciantes e industriales y la vía fiscal representó un buen camino para ello. Lo que estamos diciendo es que la sustitución del IP por el IGIC los favoreció en tanto que su diseño les suponía ventajas. Quizá esta intención política explique el tono que Tejeda utilizó para referirse al IP cuando fue sustituido por el nuevo impuesto:

El Impuesto Sobre el Comercio y la Industria substituye el antiguo impuesto de Patente que era seguramente, la parte más defectuosa de la Ley General de Hacienda. Los impuestos a cada giro mercantil o establecimientos industriales quedaban delimitadas entre un máximo y un mínimo, fijándose a las negociaciones cuotas arbitrarias, al criterio o capricho de los recaudadores, comprendidas entre los límites que señalaba la tarifa correspondiente.<sup>21</sup>

¿Cómo favorecía el nuevo impuesto a comerciantes a industriales? Debido a su carácter directo, el impuesto de patente, aunque se estableció con la intención de gravar el consumo intermedio y final, por la vía de los hechos recaía sobre la riqueza del causante, toda vez que se definía en función del establecimiento y demás cuestiones que revisamos en el apartado anterior. Con el nuevo impuesto de carácter indirecto, el industrial y el comerciante fungía efectivamente como un intermediario entre el fisco estatal y el consumidor, en tanto recaía sobre las utilidades y se favorecía el traslado al consumidor final. Con el nuevo impuesto se avanzó en la construcción de un marco regulatorio que, como señala

---

20 Eitan Geinzberg, "Formación de la infraestructura política para una reforma agraria radical: Adalberto Tejeda y la cuestión municipal en Veracruz, 1928-1932", *Historia Mexicana*, XLIX, 4, 2000, pp. 677.

21 Adalberto Tejeda, *Informe de Gobierno*, 1932.

Fowler, les ofreciera una fuente de protección. Cabe mencionar que la sustitución también debilitaba la presencia política de la federación en el estado: el contribuyente del IGIC dejaba de pagar 20% de sus impuestos por concepto de contribución federal a la Secretaría de Hacienda. Con el nuevo impuesto solo declaraba a la Hacienda veracruzana.

La segunda cuestión que posibilitó el establecimiento del IGIC en Veracruz fue el fortalecimiento del municipio como músculo político del gobierno estatal. Para comprender esta problemática, es necesario aludir a la forma en la que Tejeda se hizo de poder político en de Veracruz. En este sentido, Geinzberg sostiene que en el proceso de formación de la infraestructura política tejedista se identifican dos etapas que corresponden, a su vez, con sus periodos de gobierno. Durante el primero (1920-1924), el mandatorio se topó con diversas dificultades en búsqueda de libertad de acción en relación con Obregón. De aquí que su segundo mandato (1928-1932) se haya caracterizado entre otras cuestiones por sostenidos esfuerzos por consolidar fuerza política. Para lograrlo, afirma el historiador, Tejeda se concentró en tres elementos: 1) las bases populares de la sociedad (obreros y campesinos organizados); 2) la milicia rural (guerrilla); 3) el dominio de los núcleos del poder político del Estado, es decir, la burocracia gubernamental, la legislatura estatal, la Suprema Corte de Justicia de Veracruz y la autoridad municipal.<sup>22</sup>

La importancia del municipio como musculo político de Tejeda descansó principalmente en su papel mediador en el impulso para la reforma agraria. Para Ginzberg, esta condición se explica desde dos razones: “Una, la centralidad de la autoridad municipal como ámbito de organización y el dominio de la ‘población’ y de la ‘tierra’, los dos actores o destinatarios principales del agrarismo; la segunda, la condición de ‘libre’ de la autoridad municipal que la convertía, estructural y legalmente, en un mediador indispensable ente el gobierno y el terreno y la población”.<sup>23</sup>

---

22 Eitan Ginzberg, “Formación”, 2000, pp. 674.

23 Eitan Ginzberg, “Formación”, 2000, p. 675.

La construcción de esta infraestructura se logró en buena medida a través del dominio de las elecciones municipales. Martínez Assad afirma que, para 1929, los tejedistas lograron tener la mitad de los municipios.<sup>24</sup> Esta cuestión cobra mayor importancia si recordamos que la tensión existente entre Tejeda y el gobierno central que inició en los tiempos de Obregón en torno al problema agrario se había intensificado desde finales de 1928 a propósito de la creación del Partido Nacional Revolucionario. Respecto a la fuerza política que Tejeda adquirió a través del municipio, el autor sostiene: “Ayuntamiento que se oponía a sus intereses era sustituido por el congreso local mayoritariamente tejedista. Los nuevos ayuntamientos aceptaban la justicia sólo cuando su aplicación no iba en detrimento de las demandas agraristas; si sucedía lo contrario, los jueces podían ser relevados de sus funciones”.<sup>25</sup> Fue desde la cuestión agraria y la importancia que adquirió el municipio para su impulso que los tejedistas defendieron la bandera del “municipio libre”.

Fue entonces que el municipio veracruzano ejerció facultades tributarias relacionadas con la reforma agraria. Pero lo más importante de subrayar es que, en concordancia con la idea del “municipio libre”, la ley municipal de 1931 estableció en su artículo 5º que la recaudación y la administración de los impuestos municipales estaría a cargo de los ayuntamientos, los cuales ejercerían sus funciones a través de sus Comisiones de Hacienda, Tesorerías Municipales, y Agencias Subalternas de estas últimas.<sup>26</sup>

Las facultades concedidas al municipio en términos de recaudación y de administración de sus arbitrios no negaron el impulso tejedista por concentrar en sus manos la legislación y administración de otros impuestos de mayor envergadura como el IGIC. Entre las modificaciones de leyes que destacan por centralizar la gestión hacendaria se ubi-

---

24 Carlos Martínez-Assad, “Alternativas de Poder Regional en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, 40, núm. 4, 1978, p. 1424.

25 Carlos Martínez-Assad, “Alternativas”, p. 1424.

26 *Ley de Hacienda Municipal*, 1931, p. 2.

can tres. En primer lugar, está la Ley Fiscal del Estado o Ley de Ingresos que, a partir de ese año, contendría todas las disposiciones relativas al pago de contribuciones que se encontraban en vigor, con la intención de que los causantes, sin necesidad de consultar otras leyes, pudieran conocer sus obligaciones para con el fisco.<sup>27</sup> En segundo lugar, se suprimió el Departamento de Hacienda de la Secretaría General de Gobierno. Lo anterior permitió que el estudio y la tramitación de los asuntos hacendarios (con excepción a los relativos a órdenes de pago) quedaran a cargo de la Tesorería General. Así, y a través del ciudadano Tesorero, los asuntos hacendarios se someterían a consideración del ejecutivo estatal para su aprobación o modificación.<sup>28</sup> El tercer cambio fue la eliminación en la Ley de Egresos, de la división hacendaria vigente para entonces. Se designaron a las Oficinas Exactoras con la denominación de “Receptorías de Rentas”, con todas las obligaciones y atribuciones que las leyes del Estado imponían a las extintas Administraciones de Rentas, con lo que se consiguió la acción directa y vigilancia en el manejo de los empleados fiscales. La idea fue que las Receptorías de Rentas se entendieran directamente con la Tesorería General. De este modo, también había una adquisición inmediata de los informes que antes se pedían a las Oficinas Subalternas, por medio de las Oficinas a que estaban subalternadas. Se economizó tiempo y gastos en la correspondencia e impresos.<sup>29</sup>

Ahora bien, si consideramos en su conjunto las facultades fiscales tanto legislativas como administrativas del estado y propias de los ayuntamientos y, al mismo tiempo, observamos la distribución de los ingresos veracruzanos, caemos en la cuenta de que fue la Hacienda estatal la que concentró una mayor proporción de este: para 1910, los ingresos municipales representaban 69.8% del ingreso fiscal veracruzano; para 1930, 46.6%.<sup>30</sup> Esta cuestión debe tratarse con sumo cuidado, pero vale

---

27 Carmen Blázquez Domínguez, *Veracruz. Informes de sus gobernadores: 1826-1926*, Xalapa, 1986, vols. x-xiii, p. 674.

28 Carmen Blázquez Domínguez, *Veracruz. Informes de sus gobernadores*, p. 674.

29 Carmen Blázquez Domínguez, *Veracruz. Informes de sus gobernadores*, p. 5719.

30 Aboites, *Excepciones*, p. 324.

la pena anotar dos cuestiones. La primera es que, a diferencia de otras experiencias locales, los ayuntamientos veracruzanos conservaron una participación relativamente importante en la distribución del ingreso local. Por ejemplo, también para 1930, los municipios de Nuevo León, Sonora y Sinaloa participaban apenas con un poco más de 30% del ingreso local. La segunda, es una cuestión política íntimamente relacionada con el argumento que venimos desarrollando: la fiscalidad de los ayuntamientos veracruzanos se definió desde la importancia que adquirió el municipio para la cuestión agraria y de ahí la importancia de conservar para este facultades sobre algunos arbitrios. En este escenario, el establecimiento del IGIC bajo la facultad estatal no tuvo mayores inconvenientes en el interior veracruzano.

## REFLEXIONES FINALES

La investigación que hemos realizado sobre la coordinación fiscal en México desde la experiencia veracruzana permite apuntar al menos dos cuestiones sobre la interacción entre las Haciendas federal, estatal y municipal. La primera gira en torno a la importancia de pensar un fenómeno de interés federal y de alcance nacional como la coordinación fiscal desde la experiencia local. La sustitución del IP por el IGIC en Veracruz da cuenta de cómo los esfuerzos por impulsarla resultaron, incluso, en contra del propósito mismo de centralizar la tributación en manos federales. A lo largo del texto mostramos que dicha sustitución permitió a la Hacienda veracruzana mantener bajo sus facultades una figura tributaria propuesta por la federación –el IGIC– y fortalecer el poder político gracias a las facilidades que el nuevo impuesto suponía para comerciantes e industriales y la fuerza política del municipio.

La segunda cuestión, relacionada con la primera, tiene que ver con la importancia de estudiar la coordinación fiscal desde los diversos contextos regionales. Los que nos hemos encargado de estudiar la Hacienda pública mexicana del siglo xx hemos enfatizado que la centralización

fiscal que se impulsó a través de la imposición indirecta se concretó hasta 1970 debido a la negativa de las entidades federativas de mayor actividad económica a coordinarse con la federación en materia del ISIM. Este planteamiento, aunque es cierto, nos ha hecho pensar que la dinámica fiscal estatal y municipal funciona desligada de la Hacienda federal o, en el mejor de los casos, que su vínculo solo puede rastrearse desde las dispensas federales hacia los estados. El caso veracruzano del que nos hemos ocupado muestra que no es así. Nos enseña que la coordinación fiscal impulsada por la federación, aunque no logró inicialmente su objetivo de centralización tributaria, sí implicó una participación distinta de la Hacienda municipal: la de instrumento político para el fortalecimiento del poder estatal. Queda mucho por hacer en la materia. En todo caso, confiamos en que a través de esta propuesta coadyuvemos a pensar la fiscalidad municipalidad, y al municipio en general, más allá de una jurisdicción supeditada al ámbito local. Reconocer sus formas de participación en el arreglo fiscal nacional abonaría a conocerlo con mayor complejidad y a entender la centralización fiscal desde nuevas perspectivas analíticas.

## ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO 1. Listado de conceptos y tarifas establecidas para el impuesto de patente en la Ley general de Hacienda del Estado de Veracruz de 1926

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  | CUOTAS     |
|------------|--|---------|------------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM    |
| 1          | Abastecedora de víveres  | \$2.50  | \$100.00   |
| 2          | Afiladuras   | \$0.25  | \$2.00     |
| 3          | Agencias de comisiones o consignaciones de efectos de ropa, lencería, ferretería, mecería y abarrotes, con o sin existentes de dichos efectos o que operen por medio de simples muestras | \$5.00  | \$500.00   |
| 4          | Agencias aduanales   | \$5.00  | \$200.00   |
| 5          | Agencias para instalaciones eléctricas con venta de artículos del ramo   | \$5.00  | \$50.00    |
| 6          | Agencias de billetes de loterías   | \$2.00  | \$1,000.00 |
| 7          | Agencias por medio de simples muestras para venta de efectos nacionales  | \$2.00  | \$30.00    |
| 8          | Agencias de inhumaciones con venta de lápidas monumentos, cajas fúnebres, etcétera, o sin esa venta  | \$1.00  | \$30.00    |
| 9          | Agencias de anuncios, billetes de ferrocarriles o marítimos de espectáculos o para proporcionar criados, etc.  | \$1.00  | \$10.00    |
| 10         | Agencias de publicaciones  |         |            |
| 11         | Agencias de informaciones comerciales  | \$1.00  | \$10.00    |
| 12         | Agencias de consignaciones o despacho de buques  | \$5.00  | \$300.00   |
| 13         | Agencias o despachos en que se hagan ventas de ganado o animales domésticos por mayor y menor  | \$5.00  | \$500.00   |
| 14         | Agencias de seguros de todas clases  | \$1.00  | \$30.00    |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  | CUOTAS     |
|------------|--|---------|------------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM    |
| 15         | Agencias para comprar y venta de terrenos y casas y cobro de rentas y administraciones de fincas   | \$1.00  | \$30.00    |
| 16         | Agencia de exprés  | \$2.00  | \$50.00    |
| 17         | Agencias llamadas corredurías marítimas  | \$2.00  | \$50.00    |
| 18         | Agencias para estiba y desestiba de buques   | \$3.00  | \$100.00   |
| 19         | Agencias y casas que se dediquen a la venta de trajes, calzado, muebles y otros efectos por medio de sorteos o abonos.   | \$2.00  | \$25.00    |
| 20         | Alfarerías, fábricas y expendios   | \$0.50  | \$9.00     |
| 21         | Almacenes de efectos de lencería, sedería, ropa, calzado, perfumería, tapicería y objetos de fantasía, sin talleres  | \$15.00 | \$1,000.00 |
| 22         | Almacenes de efectos de ferretería, mercería, quincallería, tlapalería, cristalería, porcelana, loza, fotografía y juguetes  | \$10.00 | \$600.00   |
| 23         | Almacenes de drogas medicinales y productos químicos de saneamiento  | \$10.00 | \$500.00   |
| 24         | Almacenes de muebles con taller o sin él   | \$5.00  | \$100.00   |
| 25         | Almacenes de abarrotes nacionales o extranjeros, comprendiendo esta fracción a los establecimientos y a las personas, que aun cuando no tengan establecimiento fijo, acopien frutos cosechados como vainilla, tabaco, naranja, etc. Con sin excepción del café y el plátano, por estar sujetos a disposiciones especiales; en el concepto de que las cuotas que se impongan por acopio, según su importancia serán pagadas por todo el año, aunque en las operaciones se empleó determinado tiempo. Los almacenes y tiendas de abarrotes |         |            |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS   | CUOTAS  |            |
|------------|---|---------|------------|
|            |   | MINIMUM | MAXIMUM    |
| 25         | o pulperías y tendejones, que además de sus artículos propios vendan licores o cerveza de botellas o envases cerrados, soportarán un aumento del 25% de las cuotas que se le fijen. Si venden licores o cerveza al vaseo, al aumento será del 50% de las mismas cuotas                              | \$10.00 | \$1,000.00 |
| 26         | Acopiadoras o compradores de café: por cada 46 kilogramos de grano beneficiado \$1.50 los acopiadores o compradores de café en cereza o pergamino por cada 225 kilogramos en la primera forma o por cada 57 kilogramos en la segunda \$1.50 estas cuotas se pagarán por una sola vez en cada compra |         |            |
| 27         | Acopiadores o compradores de plátano pagaran por cada tonelada en compras que efectúen en primera mano \$1.00   |         |            |
| 28         | Alquileres o pensiones de caballos, con taller de herrar o sin él   | \$1.00  | \$9.00     |
| 29         | Armerías, expendios   | \$1.00  | \$100.00   |
| 30         | Aserraderos de madera   | \$5.00  | \$500.00   |
| 31         | Aviadores que no hacen recolección de frutos  | \$1.00  | \$15.00    |
| 32         | Azucarerías y melarías de puro menudeo  | \$0.50  | \$10.00    |
| 33         | Baños de todas clases   | \$1.00  | \$15.00    |
| 34         | Bazares, reputándose como tales, aquellos en que se vendan objetos usados, ya sea ropa, pinturas, muebles y alhajas   | \$10.00 | \$500.00   |
| 35         | Billares y boliches por cada mesa   | \$0.50  | \$2.00     |
| 36         | Bizcocherías, fábricas y expendios de bizcochos y galletas  | \$1.00  | \$15.00    |
| 37         | Bodegas y expendios de sal  | \$2.00  | \$30.00    |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  | CUOTAS     |
|------------|--|---------|------------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM    |
| 38         | Bodegas para almacenaje de mercancías  | \$3.00  | \$50.00    |
| 39         | Boticas  | \$2.00  | \$100.00   |
| 40         | Casas o establecimientos de comercio en que sin ser su giro principal, se hagan giros o cambios de letras y monedas, se expidan vales, cheques, se compren o vendan créditos, admitan depósitos, se hagan hipotecas o préstamos sobre prendas, o se hagan por ultimo algunas todas las operaciones relativas a establecimientos bancarios o de prestamistas, cualquiera que sea la capital y el tipo de interés que cobren, incluyendo a todas las personas que sin establecimiento fijo presten dinero a interés; en el concepto de que esta cuota se considerara independientemente por más que el causante pague por otro u otros ramos de los comprendidos en la presente tarifa | \$5.00  | \$500.00   |
| 41         | Café sin cantina   | \$1.00  | \$25.00    |
| 42         | Cafés con cantina donde se expendan toda clase de licores  | \$5.00  | \$1,000.00 |
| 43         | Cantinas con venta de café o sin ella  | \$5.00  | \$1,000.00 |
| 44         | Carrocerías con venta de carruajes, carros, etc., o sin venta  | \$1.00  | \$40.00    |
| 45         | Casas de empeño  | \$5.00  | \$50.00    |
| 46         | Casas de huéspedes, mesones, posadas y ventas con o sin servicio de fonda o restaurant   | \$0.50  | \$20.00    |
| 47         | Casas de huéspedes, mesones, posadas y ventas con o sin servicio de fonda o restaurant en que se expendan licores o cervezas, las mismas cuotas aumentadas conforme a la fracción 25   |         |            |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  |          |
|------------|--|---------|----------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM  |
| 48         | Casinos, lonjas o sociedades que expendan licores, aun cuando no efectúen ventas a personas extrañas a las agrupaciones  |         |          |
| 49         | Cererías, fábricas o expendios, con venta de objetos religiosos o sin esa venta y aunque en esta predomino la de la cera   | \$0.50  | \$25.00  |
| 50         | Cigarraleras   |         |          |
| 51         | Cobrerías y expendios de efectos de caldaria   | \$1.00  | \$10.00  |
| 52         | Coheterías   | \$0.50  | \$5.00   |
| 53         | Compañías de seguros de todas clases   | \$15.00 | \$200.00 |
| 54         | Compañías para la explotación de minas, mantos de turba, chapopote, canteras de mármol, piedra, tepetate, arenas, arcillas y otros productos análogos  | \$2.00  | \$40.00  |
| 55         | Compañías de navegación  | \$50.00 | \$500.00 |
| 56         | Compras de pieles, cuerno y hueso animal (la cuota que se fije a estos establecimientos se pagara por todo el año, aun cuando en las operaciones del giro solo se emplee determinado tiempo) | \$5.00  | \$100.00 |
| 57         | Corrales para carros, bestias de carga, tiro o pasaje que no sean de los propietarios de aquellos  | \$1.00  | \$10.00  |
| 58         | Corseterías con o sin venta de otros artículos de sedería, bonetería, etc.   | \$2.00  | \$30.00  |
| 59         | Cristalerías y expendios al menudeo de productos de cerámica de procedencia extranjera   | \$5.00  | \$50.00  |
| 60         | Cristalerías y expendios al menudeo de productos de cerámica de procedencia nacional   | \$2.00  | \$25.00  |
| 61         | Curtidurías  | \$1.00  | \$25.00  |
| 61-a       | Cortes de durmientes por cada pieza  | \$0.05  |          |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS   | CUOTAS     |
|------------|--|----------|------------|
|            |  | MINIMUM  | MAXIMUM    |
| 62         | Chocolaterías, fábricas o expendios con o sin venta de aceites, cera labrada o en marqueta, cacao, azúcar y café molido. | \$3.00   | \$50.00    |
| 63         | Departamento de consignaciones de los ferrocarriles  | \$100.00 | \$500.00   |
| 64         | Depósitos y expendios de fierro, cobre y otros metales que no sean preciosos   | \$2.00   | \$25.00    |
| 65         | Depósitos y expendios de harina, salvado, granos y semillas  | \$2.00   | \$100.00   |
| 66         | Depósitos y expendios de madera por mayor y menor  | \$2.00   | \$200.00   |
| 67         | Depósitos y expendios de máquinas para coser y escribir u otras de uso doméstico, con o sin venta de accesorios          | \$2.00   | \$50.00    |
| 68         | Depósitos y expendios de máquinas, aparatos e instrumentos para la agricultura, las artes, la industria y el comercio    | \$2.00   | \$50.00    |
| 69         | Depósitos y expendios de lana, borra, etc.   | \$1.00   | \$10.00    |
| 70         | Depósitos y expendios de carbón mineral  | \$5.00   | \$500.00   |
| 71         | Depósitos y expendios de carbón vegetal y leña   | \$0.25   | \$10.00    |
| 72         | Depósitos y expendios de mármol, cantera, piedra, cemento, ladrillo, cal, arena y demás materiales de construcción       | \$1.00   | \$100.00   |
| 73         | Depósitos y expendios de cerveza, cuando no pertenezcan a las fábricas   | \$5.00   | \$1,000.00 |
| 74         | Depósitos de azúcar, cuando no pertenezcan a las Fábricas  | \$5.00   | \$1,000.00 |
| 75         | Depósitos y expendios de licores en botellas, envases cerrados, cuando no pertenezcan a las fábricas.                    | \$5.00   | \$1,000.00 |
| 76         | Depósitos o expendios de alcohol y aguardiente cuando no pertenezcan a las fábricas                                      | \$5.00   | \$1,000.00 |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  |            |
|------------|--|---------|------------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM    |
| 77         | Depósitos y expendios de puros, cigarros y cerillos, cuando no pertenezcan a las fábricas.   | \$2.00  | \$500.00   |
| 78         | Depósitos y expendios de petróleo, gas, aceites vegetales y otras sustancias para alumbrado y fuerza con venta de estufas, lámparas, etc. por mayor y menor o sin esas ventas.   | \$5.00  | \$250.00   |
| 79         | Depósitos y expendios de vidrios, que no pertenezcan a las fábricas.   | \$1.00  | \$50.00    |
| 80         | Depósitos y expendios de arbustos, flores u plantas y semillas para horticultura, cuando la venta se haya fuera de los predios productores.  | \$0.25  | \$5.00     |
| 81         | Depósitos y expendios de instrumentos musicales con o sin venta de música impresa, cuerdas, etc.   | \$2.00  | \$75.00    |
| 82         | Doraduras con expendio de lunas, cristales, marcos dorados, cromos, grabados y estampas y demás artículos concernientes al ramo  | \$1.00  | \$20.00    |
| 83         | Dulcerías y reposterías, Fábricas y expendios.   | \$1.00  | \$40.00    |
| 84         | Empresas de abastecimiento de agua potable, por cada merced de 500 litros, en 24 horas (si el valor de cada merced excede de \$1.50, la cuota por cada unidad será de diez centavos y si el precio de la pensión excede de dos pesos, la cuota será de veinticinco centavos por cada unidad) | \$0.05  |            |
| 85         | Empresas para alquilar carruajes, automóviles, bicicletas, etc.  | \$1.00  | \$25.00    |
| 86         | Empresas de ferrocarril urbano   | \$20.00 | \$1,000.00 |
| 87         | Empresas denominadas casas empacadoras, destinadas a la matanza de ganados y a la refrigeración, conservación y empaque de carnes y mariscos   | \$25.00 | \$600.00   |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS   | CUOTAS  | CUOTAS     |
|------------|---|---------|------------|
|            |   | MINIMUM | MAXIMUM    |
| 88         | Empresas de alumbrado de gas o eléctrica, con o sin venta de lámparas, accesorios, etc. Aunque están establecidas fuera del estado, pero siempre que dentro de él exploten sus servicios.   | \$5.00  | \$1,000.00 |
| 89         | Expendios de huevos(almacenes)  | \$1.00  | \$75.00    |
| 90         | Expendios de pescados o mariscos  | \$1.00  | \$20.00    |
| 91         | Expendios de refrescos y comestibles  | \$0.50  | \$15.00    |
| 92         | Expendios de pan, con o sin venta de otros artículos.   | \$0.25  | \$5.00     |
| 93         | Empresas telegráficas y telefónicas   | \$5.00  | \$100.00   |
| 94         | Expendios de autos y bicicletas   | \$5.00  | \$300.00   |
| 95         | Expendios de pulque   |         |            |
| 96-a       | Fábricas de alcohol y aguardiente: a) por cada lito de alcohol que se obtenga empleándose la caña de azúcar como materia prima, sea la extracción doceta o hecha de las mieles incristalizables que surten como residuo en la producción de azúcar \$0.04 b) por cada litro alcohol obtenido de la fermentación de cereales u otras materias primas distintas de la caña de azúcar \$0.10 c) por cada litro de alcohol desnaturalizado o de alcohol éter \$0.02 d) por cada litro de aguardiente de caña, considerándose como tal, el producto de destilación que marque en el areómetro "gay lusac", una graduación hasta 67 grados y como alcohol el que pase de ésta \$0.03 e) por cada lito de aguardiente obtenido de materias primas distintas de la caña de azúcar |         |            |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS   | CUOTAS  | CUOTAS     |
|------------|---|---------|------------|
|            |   | MINIMUM | MAXIMUM    |
| 96-b       | Fábricas de azúcar: a) por cada kilogramo de azúcar \$0.002 b) por las mieles incristalizadas o residuos de la fabricación de azúcar, cuando las fábricas de este producto no las empleen en la elaboración de alcohol o aguardiente por cada kilogramo \$0.01 (las melazas o mieles incristalizadas se calcularán al 49% de la producción de azúcar, como base para el pago el impuesto)   |         |            |
| 96-c       | Fábricas de panela o piloncillo: por cada kilogramo de producción \$0.001. Las fábricas de panela o piloncillo en pequeño, no pagaran la cuota anterior, sino la de \$6.00 a \$20.00 anuales según su importancia. Se consideran como tales Fábricas en pequeño, las que para sus trabajos de elaboración empleen aparatos rudimentarios y que en cada año obtengan sus productos aprovechando únicamente plantíos de caña propios, cuya extensión no exceda de 200 áreas                     |         |            |
| 97         | Fábricas de vinagre, vinos, licores, etc., a base de alcohol  | \$5.00  | \$1,000.00 |
| 98         | Fábricas de cerveza: a) por cada caja de sesenta medias botellas o su equivalente \$0.10 b) por octavo de barril o su equivalente \$0.50 para que se fijen las cuotas a que esta fracción se refiere, servirá de base la producción comprobada de los doce meses anteriores a la época ordinaria de manifestaciones y los fabricantes de cerveza están obligados a ministrar y comprobar los informes que les pidan las oficinas exactoras o los inspectores designados para visitar fábricas |         |            |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS   | CUOTAS  | CUOTAS   |
|------------|---|---------|----------|
|            |   | MINIMUM | MAXIMUM  |
| 99         | Fábricas o haciendas productoras de pulque y personas que se dediquen a la elaboración de dicho producto                            | \$2.00  | \$800.00 |
| 100        | Fábricas de conservas alimenticias  | \$2.00  | \$50.00  |
| 101        | Fábricas de ácidos y productos químicos.  | \$1.00  | \$60.00  |
| 102        | Fábricas de almidón   | \$0.50  | \$10.00  |
| 103        | Fábricas de aguas gaseosas y minerales  | \$2.00  | \$350.00 |
| 104        | Fábricas y expendios de hielo   | \$2.00  | \$100.00 |
| 105        | Fábricas de jarabes u conservas de frutas   | \$1.00  | \$10.00  |
| 106        | Fábricas de espejos   | \$3.00  | \$50.00  |
| 107        | Fábricas y expendios de baúles de madera corriente, petacas de cuero, catres de madera y lona, tambores para cama, etc.             | \$0.50  | \$20.00  |
| 108        | Fábricas de cajas de cartón y de madera, para alhajas, sombreros, dulces, géneros, cerillos, etc., ya sean de fantasía o corrientes | \$0.50  | \$10.00  |
| 109        | Fábricas de camas y otros muebles de metal  | \$0.50  | \$20.00  |
| 110        | Fábricas de grapas y clavos de todas clases   | \$5.00  | \$100.00 |
| 111        | Fábricas de cartón  | \$0.50  | \$10.00  |
| 112        | Fábricas de cepillos, escobas y otros artefactos de raíz o cerda  | \$0.50  | \$20.00  |
| 113        | Fábricas de pegamento, cola, etc.   | \$0.50  | \$10.00  |
| 114        | Fábricas de estampados por cada aparato   | \$5.00  | \$25.00  |
| 115        | Fábricas de camisas, camisetas, calcetines y ropa de todas clases   | \$2.00  | \$400.00 |
| 116        | Fábricas de sombreros   | \$2.00  | \$50.00  |
| 117        | Fábricas de calzado   | \$5.00  | \$100.00 |
| 118        | Fábricas de encerado y telas barnizadas o embreadas   | \$1.00  | \$10.00  |
| 119        | Fábricas de fideos y pastas alimenticias  | \$1.00  | \$25.00  |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS   | CUOTAS  | CUOTAS   |
|------------|---|---------|----------|
|            |   | MINIMUM | MAXIMUM  |
| 120        | Fábricas de cerillos y fósforos   | \$1.00  | \$25.00  |
| 121        | Fábricas o expendios de flores artificiales   | \$0.50  | \$5.00   |
| 122        | Fábricas de fustes y hormas   | \$0.50  | \$10.00  |
| 123        | Fábricas de hilados y tejidos de algodón u otra materia textil o filamentosa por cada huso o malacate, al año | \$0.50  |          |
| 124        | Fábricas y expendios de jabón.  | \$2.00  | \$250.00 |
| 125        | Fábricas de libros en blanco o rayados, de sobres para cartas y de sacos de papel para envolturas             | \$1.00  | \$10.00  |
| 126        | Fábricas de ovillos para hilo   | \$0.50  | \$5.00   |
| 127        | Fábricas de papel por cada molinete según su potencia   | \$2.00  | \$5.00   |
| 128        | Fábricas de pólvora, dinamita y otras materias explosivas   | \$5.00  | \$300.00 |
| 129        | Fábricas de instrumentos musicales de todas clases  | \$3.00  | \$50.00  |
| 130        | Fábricas y expendios de azulejos, mosaicos, ladrillos, teja. Cal y piedra artificial.                         | \$2.00  | \$75.00  |
| 131        | Fábricas de sillas corrientes, con asiento de tule  | \$0.50  | \$5.00   |
| 132        | Fábricas de tejidos de bejuco para muebles.   | \$0.50  | \$10.00  |
| 133        | Fábricas de velas esteáricas o de cualquiera otra substancia inflamable                                       | \$1.00  | \$30.00  |
| 134        | Fábricas de puros y cigarros  | \$2.00  | \$500.00 |
| 135        | Fábricas de vidrios   | \$5.00  | \$50.00  |
| 136        | Fábricas de pinturas, barnices, betunes u otras grasas de untura para carruajes.                              | \$1.00  | \$10.00  |
| 137        | Fábricas de figuras y muñecos de yeso, cera, etc.   | \$1.00  | \$10.00  |
| 138        | Fábrica de porcelana, cristal y loza fina   | \$2.00  | \$50.00  |
| 139        | Fábricas de salitre refinado  | \$1.00  | \$20.00  |
| 140        | Fábricas de tapones de todas clases   | \$1.00  | \$20.00  |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  | CUOTAS   |
|------------|--|---------|----------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM  |
| 141        | Fábricas y expendios de sellos de goma o metal   | \$1.00  | \$10.00  |
| 142        | Fábricas y expendios de artículos de pasamanería   | \$1.00  | \$30.00  |
| 143        | Fábricas de naipes   | \$5.00  | \$500.00 |
| 144        | Fábricas de impermeables y otros artículos de hule   | \$5.00  | \$100.00 |
| 145        | Ferreterías de puro menudeo  | \$2.00  | \$75.00  |
| 146        | Fondas, restaurants y casas particulares de asistencia (si se expenden licores al vaseo o cerveza se aumentará la cuota a la fracción 25.) | \$1.00  | \$75.00  |
| 147        | Figones (si se expenden al vaseo o cerveza se aumentará la cuota a la fracción 25.)  | \$0.50  | \$10.00  |
| 148        | Fundiciones o herrerías donde se fabriquen pórticos, columnas, barandales, enverjados, y otras piezas                                      | \$1.00  | \$30.00  |
| 149        | Hojalaterías, fábricas y expendios   | \$0.50  | \$10.00  |
| 150        | Hoteles con o sin restaurant (si se expenden licores o cervezas la vaseo, se aumentará la cuota conforme a la fracción 25)                 | \$3.00  | \$100.00 |
| 151        | Imprentas tipográficas, litográficas y otras clases  | \$1.00  | \$50.00  |
| 152        | Jarcerías  | \$1.00  | \$75.00  |
| 153        | Joyerías con o sin venta de otros artículos y composuras de relojes  | \$5.00  | \$250.00 |
| 154        | Jugueterías con o sin venta de artículos de mercería loza y cristalería  | \$1.00  | \$75.00  |
| 155        | Lavanderías por maquinaria y vapor   | \$1.00  | \$11.00  |
| 156        | Lavanderías que no usen maquinaria, ni vapor pero que empleen a más de dos operarios   | \$0.50  | \$5.00   |
| 157        | Librerías con imprenta o sin ella  | \$2.00  | \$50.00  |
| 158        | Malcreías y expendios de cebada y paja de puro menudeo   | \$0.50  | \$5.00   |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  | CUOTAS   |
|------------|--|---------|----------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM  |
| 159        | Máquinas para despepitar algodón   | \$2.00  | \$15.00  |
| 160        | Máquinas para descascarar café   | \$2.00  | \$100.00 |
| 161        | Máquinas para descascarar arroz  | \$2.00  | \$15.00  |
| 162        | Mercerías de puro menudeo  | \$2.00  | \$60.00  |
| 163        | Misceláneas de puro menudeo, consideradas como tales, las que expendan diversos artículos sin predominar alguno de ellos | \$2.00  | \$50.00  |
| 164        | Molinos de aceite, con expendio o sin él   | \$1.00  | \$10.00  |
| 165        | Molinos de café  | \$0.50  | \$50.00  |
| 166        | Molinos de maíz  | \$1.00  | \$15.00  |
| 167        | Molinos de trigo   | \$5.00  | \$100.00 |
| 168        | Negociaciones para alquilar muebles  | \$2.00  | \$10.00  |
| 169        | Negociaciones de engorde de ganado bovino, por cada cabeza   | \$0.03  |          |
| 170        | Negociaciones para extraer raíz de zacatón   | \$3.00  | \$30.00  |
| 171        | Neverías, fábricas y helados   | \$0.50  | \$5.00   |
| 172        | Panaderías con o sin expendio en el mismo local  | \$1.00  | \$60.00  |
| 173        | Papelerías y expendios de libros rayado, objetos de escritorio, estampas, cromos, y demás anexos del ramo                | \$1.00  | \$100.00 |
| 174        | Paragüerías y boneterías, con taller o sin él  | \$1.00  | \$30.00  |
| 175        | Pastelerías y reposterías  | \$1.00  | \$15.00  |
| 176        | Paleterías con o sin venta de otros artículos del ramo   | \$2.00  | \$30.00  |
| 177        | Peluquerías y barberías que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162                            | \$0.25  | \$20.00  |
| 178        | Perfumerías, Fábricas o expendios  | \$1.00  | \$150.00 |
| 179        | Pescaderías  | \$1.00  | \$10.00  |
| 180        | Platerías, que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162   | \$0.50  | \$10.00  |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS   | CUOTAS  | CUOTAS   |
|------------|---|---------|----------|
|            |   | MINIMUM | MAXIMUM  |
| 181        | Plomerías, que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162  | \$0.25  | \$10.00  |
| 182        | Realizaciones en "baratas" de existencias de mercancías de todas clases, en establecimiento que hayan sido clausurados, sobre la venta total. Este impuesto será únicamente para el estado 1%. Los dueños de baratas antes de comenzar la venta presentaran la manifestación respectiva ante la oficina exactora y cubrirán el impuesto al terminar la realización, salvo que la duración de la misma sea mayor de un mes, en cuyo caso harán pagos parciales cada 8 días presentando manifestación en cada pago. Las oficinas recaudadoras deberán exigir previamente finanzas a su entera satisfacción y bajo su responsabilidad, que garanticen el pago del impuesto |         |          |
| 183        | Rebocerías  | \$0.50  | \$15.00  |
| 184        | Refinerías de azúcar  | \$3.00  | \$100.00 |
| 185        | Relojerías con o sin venta de joya y compostura de relojes  | \$1.00  | \$15.00  |
| 186        | Repertorios o expendios de labros o papeles de música, cuerdas  | \$1.00  | \$15.00  |
| 187        | Sastrerías que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162  | \$1.00  | \$30.00  |
| 188        | Sederías de puro menudeo, con o sin venta de otros artículos análogos   | \$1.00  | \$20.00  |
| 189        | Sociedades cooperativas de producción y consumo de obreros y campesinos cuando estén legalmente constituidos  | \$1.00  | \$5.00   |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  | CUOTAS   |
|------------|--|---------|----------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM  |
| 190        | Sombrerías, expendios con o sin venta de artículos del ramo  | \$3.00  | \$250.00 |
| 191        | Talabarterías  | \$1.00  | \$30.00  |
| 192        | Talleres de aserrar mármol y labrar piedra de cantera por maquinaria   | \$1.00  | \$25.00  |
| 193        | Talleres de afinadores y reparadores de pianos y otros instrumentos musicales  | \$0.25  | \$5.00   |
| 194        | Talleres de bordados, que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162  | \$0.25  | \$5.00   |
| 195        | Talleres de caldereros que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162                                       | \$0.25  | \$10.00  |
| 196        | Talleres de carpinteros, carroceros, ebanistas o talladores, que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162 | \$0.25  | \$9.00   |
| 197        | Talleres de costureras que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162                                       | \$0.25  | \$5.00   |
| 198        | Talleres de canteras de mármol   | \$0.25  | \$5.00   |
| 199        | Talleres de diamantistas y lapidarios  | \$0.50  | \$10.00  |
| 200        | Talleres de dorar, platear, o niquelar por cualquier método  | \$0.50  | \$10.00  |
| 201        | Talleres de encuadernadores y rayadores de papel que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162             | \$0.25  | \$9.00   |
| 202        | Talleres de escultores en mármol, piedra, yeso y madera  | \$0.25  | \$9.00   |
| 203        | Talleres de fotógrafos que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162                                       | \$0.50  | \$9.00   |
| 204        | Talleres de grabadores, que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162                                      | \$0.25  | \$9.00   |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS  | CUOTAS  | CUOTAS  |
|------------|--|---------|---------|
|            |  | MINIMUM | MAXIMUM |
| 205        | Talleres de herradores, que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162  | \$0.25  | \$9.00  |
| 206        | Talleres de armeros y herreros, que no queden exceptuadas conforme a la fracción ii del artículo 162                                     | \$0.25  | \$9.00  |
| 207        | Talleres de pintores reputados como artistas   | \$0.25  | \$9.00  |
| 208        | Talleres de pintores de ornato, que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162                                    | \$0.25  | \$9.00  |
| 209        | Talleres de tapiceros y colchoneros, que no queden exceptuadas conforme a la fracción III del artículo 162                               | \$0.25  | \$9.00  |
| 210        | Talleres de tejedores a mano de rebozos, sarapes, mantas y jergas, que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162 | \$0.25  | \$9.00  |
| 211        | Talleres de tintoreros y desmanchadores, que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162                           | \$0.25  | \$9.00  |
| 212        | Talleres para limpiar y componer sombreros, que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162                        | \$0.25  | \$10.00 |
| 213        | Talleres de torcer o hilar sedas a mano que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162                            | \$0.25  | \$25.00 |
| 214        | Talleres de toneleros que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162  | \$0.25  | \$9.00  |
| 215        | Talleres de torneros de hueso o marfil, que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162                            | \$0.25  | \$9.00  |
| 216        | Talleres de torneros de metales  | \$0.25  | \$10.00 |

(Continúa)

| FRACCIONES | CONCEPTOS   | CUOTAS  |          |
|------------|---|---------|----------|
|            |   | MINIMUM | MAXIMUM  |
| 217        | Talleres de zapateros, que no queden exceptuadas conforme a la fracción iii del artículo 162                                    | \$0.25  | \$15.00  |
| 218        | Tendejones, considerados como tales, a los establecimientos de abarrotes o pulperías al menudeo cuyo capital no exceda de \$500 | \$0.50  | \$4.00   |
| 219        | Tiendas de abaratares o pulperías al menudeo  | \$4.50  | \$400.00 |
| 220        | Tiendas de modistas   | \$1.00  | \$20.00  |
| 221        | Tiendas de géneros y ropa del país al menudeo   | \$3.00  | \$300.00 |
| 222        | Tiendas de géneros y ropa de procedencia extranjera, de puro menudeo  | \$5.00  | \$500.00 |
| 223        | Tlapalerías   | \$1.00  | \$15.00  |
| 224        | Tocinerías y expendios de artículos del ramo  | \$1.00  | \$20.00  |
| 225        | Tórculos  | \$0.50  | \$9.00   |
| 226        | Vendutas o almonedas de toda clase de artículos   | \$2.00  | \$50.00  |
| 227        | Zapaterías, expendios   | \$1.00  | \$200.00 |

CUADRO 2. Composición de los ingresos de la Hacienda veracruzana, 1924-1929  
(pesos corrientes)

| AÑO  | 1924         | 1925           | 1926           | 1927         | 1928         | 1929         |
|--|--------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
| IMPUESTOS  |              |                |                |              |              |              |
| Impuesto sobre la Propiedad Raíz Rústica         | \$311,113.45 | \$348,086.18   | \$367,112.25   | \$356,061.90 | \$389,086.19 | \$402,033.80 |
| Impuesto sobre la Propiedad Raíz Urbana          | \$335,108.97 | \$354,543.95   | \$418,127.92   | \$438,276.44 | \$449,222.00 | \$464,263.35 |
| Impuesto al Comercio y la Industria              | \$835,679.63 | \$1,031,932.32 | \$1,116,418.17 | \$920,288.14 | \$283,302.81 | \$757,016.67 |
| Impuesto al Comercio de Pulque                   | \$135,893.99 | \$155,708.96   | \$179,188.07   | \$140,486.47 | \$123,486.96 | \$136,834.19 |
| Impuesto a las fábricas de Alcohol y Aguardiente | \$104,993.54 | \$321,099.77   | \$266,486.85   | \$348,657.25 | \$236,549.23 | \$252,456.67 |
| Impuesto a las fábricas de Azúcar y Panela       | \$163,088.03 | \$140,508.53   | \$78,060.76    | \$123,956.23 | \$96,709.60  | \$106,126.61 |
| Impuesto a las fábricas de Cerveza               |              |                |                |              | \$137,414.58 | \$157,622.44 |
| Impuesto a las fábricas de Hilado y Tejido       |              |                |                |              | \$35,160.66  | \$50,465.45  |
| Impuesto a la producción de Puros y Cigarros     |              |                |                |              | \$2,685.00   | \$1,464.00   |
| Impuesto sobre Operaciones Accidentales          | \$29,124.35  | \$34,134.51    | \$35,241.80    | \$8,160.42   | \$973.63     | \$19,074.24  |
| Impuesto sobre Adquisiciones Accidentales        | \$78,763.85  | \$160,370.70   | \$332,957.39   | \$116,663.12 | \$213,181.62 | \$134,458.62 |
| Impuesto al Comercio del Plátano                 |              |                | \$17,897.99    | \$27,494.99  | \$591,101.13 | \$38,141.66  |
| Impuesto al Comercio del Café                    |              | \$457,428.31   | \$318,170.38   | \$317,272.76 | \$100.98     | \$527,591.73 |

(Continúa)

| AÑO   | 1924         | 1925         | 1926         | 1927         | 1928         | 1929         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| IMPUESTOS                                     |              |              |              |              |              |              |
| Impuesto sobre Compra-Venta de inmuebles      | \$193,093.94 | \$213,555.03 | \$200,301.90 | \$221,594.50 | \$231,078.30 | \$212,845.16 |
| Impuesto sobre Ejercicio de Profesiones       | \$27,018.52  | \$24,202.74  | \$20,534.16  | \$21,013.66  | \$22,499.73  | \$19,479.75  |
| Impuesto al Durmiente                         |              |              | \$19,685.54  | \$28,854.60  | \$24,275.39  | \$23,319.81  |
| Impuesto sobre Capitales Impuestos            |              |              | \$83,494.65  |              | \$39,203.62  |              |
| Impuesto sobre Corridas de Toros              | \$2,680.08   | \$813.28     | \$1,056.82   | \$1,615.90   |              | \$704.24     |
| Impuesto sobre Consumo de Ganado              | \$157,032.19 | \$231,412.98 | \$246,401.97 | \$224,724.38 |              | \$216,144.66 |
| DERECHOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS           |              |              |              |              |              |              |
| Derechos de Legalización de firmas            | \$4,275.00   | \$4,298.05   | \$26,145.00  | \$10,174.00  | \$10,750.25  | \$12,016.00  |
| Derechos de Inscripción del Registro Público  | \$198,270.51 | \$161,748.68 | \$182,170.66 | \$173,777.15 | \$147,889.57 | \$149,155.17 |
| Derechos de Inscripción del Registro Civil    | \$3,306.00   | \$6,339.32   | \$8,560.04   | \$6,676.62   | \$5,133.90   | \$6,505.00   |
| Derechos de Expedición de Patentes Sanitarias |              |              |              |              | \$6,141.11   | \$8,305.50   |
| Licencia para la Portación de Armas           |              | \$2,816.14   | \$412.22     | \$153.00     |              |              |

(Continúa)

| AÑO   | 1924        | 1925        | 1926        | 1927        | 1928        | 1929        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| IMPUESTOS                                   |             |             |             |             |             |             |
| PRODUCTOS                                   |             |             |             |             |             |             |
| Venta de Terrenos baldíos                   |             | \$16.21     |             |             |             |             |
| Venta y arrendamiento de Fincas del Estado  | \$4,486.00  | \$5,751.98  | \$43,535.59 | \$27,912.71 | \$34,230.71 | \$13,568.84 |
| Derechos Reales del Estado                  |             |             |             |             |             |             |
| Venta de Bienes Mostrencos                  | \$86.09     | \$23.40     | \$376.41    | \$223.97    | \$64.24     | \$115.17    |
| Censos y Réditos de Capitales               | \$14,010.36 | \$12,068.37 | \$3,259.71  | \$25,818.25 | \$2,350.97  | \$2,195.54  |
| Productos de la Oficina Tipográfica         | \$13,055.30 | \$11,909.45 |             |             | \$10,565.70 | \$26,503.61 |
| Venta de Placas para Registro de Comercio   |             |             |             |             |             |             |
| Venta de Placas para Vehículos              |             |             |             |             |             |             |
| Productos de los Teléfonos del Estado       |             |             |             |             | \$26,411.65 | \$33,668.74 |
| Carta Geográfica                            |             |             | \$25.00     |             |             |             |
| APROVECHAMIENTOS                            |             |             |             |             |             |             |
| Multas Judiciales y Administrativas         | \$4,937.02  | \$7,653.23  | \$5,312.59  | \$11,141.84 | \$6,837.23  | \$4,030.47  |
| Multas por Infracciones al Código Sanitario | \$912.00    | \$867.60    | \$4,730.41  | \$4,441.40  | \$2,904.69  | \$4,095.51  |

(Continúa)

| AÑO  | 1924         | 1925         | 1926         | 1927         | 1928         | 1929         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| IMPUESTOS  |              |              |              |              |              |              |
| Multas por Infracciones a las Leyes Fiscales         | \$23,422.02  | \$37,716.50  | \$37,163.02  | \$30,031.97  | \$32,063.21  | \$47,966.80  |
| Multas por Infracciones al Reglamento de Tránsito    |              |              |              |              |              |              |
| Recargos por Contribuciones                          | \$88,519.92  | \$200,436.11 | \$164,316.93 | \$108,394.70 | \$77,295.27  | \$81,693.21  |
| Conmutaciones de Penas                               |              |              |              |              | \$11,103.37  |              |
| Aprovechamientos Diversos                            | \$20,364.16  | \$18,143.13  | \$73,518.58  | \$87,901.65  | \$24,319.26  | \$47,073.47  |
| Diez por ciento Adicional                            |              |              |              |              |              |              |
| Rezagos del Impuesto sobre la Propiedad Raíz Rústica | \$121,816.99 | \$277,957.57 | \$136,835.23 | \$337,122.27 | \$208,481.40 | \$170,354.31 |
| Rezagos del Impuesto sobre la Propiedad Raíz Urbana  | \$84,771.71  | \$195,643.59 | \$135,610.94 | \$345,186.11 | \$127,174.51 | \$162,363.54 |
| Rezagos del Impuesto al Comercio y la Industria      | \$51,539.47  | \$100,763.99 | \$37,172.00  | \$52,695.97  | \$40,254.69  | \$31,731.32  |
| Rezagos del Impuesto a Fábricas de Alcohol           | \$24,098.10  | \$36,440.31  | \$25,608.24  | \$62,249.64  | \$24,761.15  | \$16,096.95  |
| Rezagos del Impuesto a Fábricas de Azúcar            | \$10,875.88  | \$15,795.22  | \$12,024.01  | \$19,532.67  | \$12,835.71  | \$3,248.88   |
| Rezagos de Censos de Capitales                       | \$698.04     | \$8,747.13   | \$8,370.83   | \$11,120.94  | \$3,461.08   | \$1,337.22   |

| AÑO   | 1924           | 1925           | 1926           | 1927           | 1928           | 1929           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| IMPUESTOS   |                |                |                |                |                |                |
| V. PARTICIPACIÓN EN IMPUESTOS DE LA FEDERACIÓN                              |                |                |                |                |                |                |
| Participación del Estado en el Impuesto Federal a la Producción de Petróleo | \$1,715,805.24 | \$1,542,155.82 | \$1,991,574.38 | \$867,034.24   | \$590,023.75   | \$424,901.72   |
| <i>Total</i>  | \$4,758,840.35 | \$6,121,089.06 | \$6,497,858.41 | \$5,476,709.86 | \$4,281,084.85 | \$4,766,970.02 |

FUENTE: elaboración propia con base en *Leyes de Ingresos y egresos del Estado libre y soberano de Veracruz-Llave*, varios años.

## ÍNDICE

Introducción 7

YOVANA CELAYA NÁNDEZ

Los ayuntamientos de Guanajuato en los escenarios  
de la reconstrucción, 1820-1826 19

GRACIELA BERNAL RUIZ

Gobernar en tiempos de cambio e incertidumbre política:  
el municipio de Xalapa, 1830-1835 51

YOVANA CELAYA NÁNDEZ

El municipio y el poder municipal en la Nueva Granada:  
notas para su estudio en la primera mitad del siglo XIX 95

PAOLA RUIZ GUTIÉRREZ

Municipalidades en el sur de la América austral. Construir poder  
municipal en el estado de Buenos Aires, 1852-1861 123

MARIANA CANEDO

Cambios en la autoridad política en los municipios de Tenancingo,  
Malinalco, Ocuilan y Zumpahuacán al inicio de la revolución  
y del gobierno maderista 147

TATIANA PÉREZ RAMÍREZ

La división territorial municipal en el estado de Veracruz entre los  
siglos XIX y XXI. Una propuesta metodológica para su análisis  
histórico-social y un estudio de caso: desaparición (1880-1898)  
y creación (1877-1884) de los municipios durante el Porfiriato 173

LUIS ALBERTO MONTERO GARCÍA

Espacio, poder y ordenamiento municipal en el proceso  
de localización industrial en Cali (Valle del Cauca, Colombia)  
durante la primera mitad del siglo xx      219

MARÍA FERNANDA ERAZO OBANDO

Derechos territoriales y la municipalización del espacio indígena  
en la Nueva España      253

SERGIO EDUARDO CARRERA QUEZADA

Una municipalización a destiempo: el caso de San Quintín, Baja  
California (1980-2020)      291

JESÚS MÉNDEZ REYES

VÍCTOR MANUEL GRUEL SÁNDEZ

La contaduría de propios y arbitrios en Guatemala:  
un establecimiento tardío (1769-1813)      321

ANA MARÍA PARRILLA ALBUERNE

Centralización tributaria y Hacienda local en México: la sustitución  
del *impuesto de patente* por el *impuesto general sobre la industria*  
y el *comercio* en Veracruz, 1929-1931      347

MARÍA DEL ÁNGEL MOLINA ARMENTA

Siendo rector de la Universidad Veracruzana  
el doctor Martín Aguilar Sánchez,  
EL PODER POLÍTICO MUNICIPAL. INSTITUCIÓN, PROYECTOS,  
ESTRATEGIAS Y ACTORES SOCIALES de Yovana Celaya Nández (coordinadora)  
se terminó de producir en diciembre de 2025.  
En su composición se usaron tipos Minion Pro y Myriad Pro.

Las unidades políticas y territoriales conocidas como municipios son instituciones de gobernabilidad ampliamente extendidas en América Latina; según un reporte de 2023, se estiman en la región más de 16 000 municipios. En los primeros tres lugares se encuentran Brasil, México y Argentina. En este complejo universo de formación y de consolidación de un sistema de gobierno local, y desde una perspectiva histórica de larga duración, este libro propone estudiar el municipio como una institución que gestiona, desarrolla, representa y define formas de interacción y mecanismos de poder dentro de su territorio y fuera del mismo. En este sentido, los autores nos preguntamos ¿cómo se expresa y se articula el poder local? ¿Quiénes son los actores que participan en la construcción de dicho poder? ¿Cómo se interactúa con otras jurisdicciones de gobierno y sus marcos normativos? ¿Cómo se reconoce y se expresa el poder local frente al ciudadano? Con esta propuesta analítica, esta obra se suma a una amplia producción historiográfica que explica el ejercicio del poder municipal en América Latina desde sus recursos y sus estrategias, y su papel como institución de Estado.

