

Policía y buen gobierno en la Orizaba del siglo XIX

La Ilustración y la ciencia de policía

En los tiempos de su fundación, las ciudades españolas en territorio americano fueron espacios dibujados, controlados y gobernados por sus ayuntamientos. Sin embargo, casi al tiempo del acto que trazaba un mapa, fincaba el lugar de la picota y repartía los primeros solares, un intrincado sistema de poderes fácticos heredados de un mundo feudal y corporativo que disputó a los cabildos el control de los que debían ser sus territorios. Corregidores, clero secular, órdenes religiosas, consulado de comerciantes, gremios de artesanos y repúblicas de indios, todos —o casi todos según el caso— sentaron sus reales sobre los lugares privados y públicos que ocupaban en pueblos, villas y ciudades. La administración a cargo de los ayuntamientos se desdobló en un galimatías de jurisdicciones que dificultaba enormemente el gobierno urbano.

Así transcurrieron más de doscientos años de dominio colonial. Pero en el setecientos, poco a poco la lógica de un nuevo Estado despótico que, además de ejercer el poder absolutamente, estaba imbuido por las ideas del racionalismo y la estética neoclásica de aquel Siglo de las Luces, fue haciendo esfuerzos por imponerse en el ámbito urbano con ideas de orden, control, limpieza y hermosura geométrica. Los virreyes de la dinastía de Borbón impuesta por Francia en España, nada más llegar a la Nueva España, dictaban bandos para corregir lo que consideraban la consecuencia de la ignorancia, el descuido y la cachaza de las autoridades de la ciudad de México. Quedaban maravillados con la vieja traza cuadrículada que era la utopía del siglo XVI, pero que también era la del siglo XVIII. En ella iba a ser fácil hacer lo que en los intrincados callejeros de las ciudades medievales europeas era imposible; y se ponían manos a la obra: división de la ciudad en cuarteles para su mejor administración y vigilancia; nivelación y empedrado de las calles; organización de servicios de recolección



* Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

de basura y construcción de desagües, atarjeas y albañales cubiertos; alineación y apertura de calles para enderezar lo torcido y lograr la cuadrícula del modelo renacentista original.¹

Las ideas que inspiraban sus proyectos no eran originales. Desde que el inglés William Harvey publicara más de un siglo atrás sus estudios sobre la corriente sanguínea por venas y arterias, el concepto de la circulación se fue convirtiendo en el eje de las ideas higienistas. El movimiento encauza y expulsa la suciedad, por tanto, enderezar, pavimentar y drenar las calles es limpiar la ciudad; y quien limpia la suciedad urbana, limpia de paso la infección social.² Además, nivelar, asear y desembarazar calles y plazas, significaba también embellecer conforme a los nuevos cánones que pretendían hacer de la ciudad escenografías que resaltaran la importancia civil y, sobre todo, la grandeza del poder real. Era una lucha contra la imprevisión, el abigarramiento, el exceso de atavíos religiosos y pintorescos, para rescatar la rectitud, la simetría y el ornato cívico.

Lo que mandaban los virreyes en la fastuosa *ciudad de los palacios* corría en el mismo sentido de lo que se asentaba en los tratados europeos ilustrados del “viejo continente”, aquello que en la Europa central se llamó *cameralismo* y en el ámbito de los países mediterráneos se conoció como *ciencia de policía*. Era la reflexión sobre la ordenación territorial y, al mismo tiempo, sobre el control del quehacer de las personas. La ciencia de policía era, a fin de cuentas, parte del pensamiento mercantilista acorde con la consolidación de un Estado



Campamento francés en el Cerro del Borrego, Orizaba, en *Le Monde Illustré*, 1862.

fuerte que interviene en la vida social y actúa como un agente económico; un cuerpo de ideas en torno al *buen gobierno* de las ciudades.³

Hay que decir, sin embargo, que no es que antes del siglo XVIII no se hubiera atendido la policía urbana. Desde el siglo XVI las ordenanzas dictadas para las ciudades constituyeron un capítulo importante al respecto, en vista de que atendían asuntos relacionados con la vida pública y el ornato.⁴ En el caso extraordinario de las *Ordenanzas de Descubrimiento y Población* de Felipe II de 1573, se tocaban también temas directamente relacionados con el trazado urbanístico y la dimensión arquitectónica.⁵ Pero fue durante el setecientos cuando los textos se hicieron más elaborados y especializados, abocándose a asuntos tan diversos como el orden, la moralidad y las buenas costumbres; también a la profilaxis y la salud pública vigilando mercados y mataderos y asignando lugares para oficios, industrias y servicios nocivos o molestos, o bien organizando la recolección de basuras y vigilando los sistemas de circulación de agua; también se ocupaban de la alineación de calles, su nomenclatura y la numeración de las casas; la

¹ Sobre el tema, son interesantes los trabajos de Marcela Dávalos, *Basura e Ilustración. La limpieza de la ciudad de México a fines del siglo XVIII*, México, INAH/Departamento del Distrito Federal, 1997; Regina Hernández Franyuti, “Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México, 1760-1850”, en Regina Hernández Franyuti (comp.), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, t. 1, pp. 116-160; María Dolores Morales, “Cambios en la traza de la estructura vial de la ciudad de México”, en Regina Hernández Franyuti (comp.), *ibidem*, pp. 161-224; Esteban Sánchez de Tagle, *Los dueños de la calle. Una historia de la vía pública en la época colonial*, México, INAH/Departamento del Distrito Federal, 1997.

² Alain Corbin, *El perfume o el miasma. El olfato y lo imaginario social. Siglos XVIII y XIX*, México, FCE, 2005.

³ Pedro Fraile, *La otra ciudad del Rey. Ciencia de Policía y organización urbana en España*, Madrid, Celeste, 1997.

⁴ Antonio Bonet Correa, *El urbanismo en España e Hispanoamérica*, Madrid, Cátedra, 1991.

⁵ Rafael Altamira y Crevea, *Ensayos sobre Felipe II. Hombre de Estado. Su psicología general y su individualidad humana*, México, Instituto de Historia-UNAM-HUS, 1950.



Campamento francés en Tejería, Veracruz. Primera etapa de las tropas enviadas a Orizaba, en *Le Monde Illustré*, 1862.

organización del tránsito de personas y vehículos, y las reglamentaciones de las actividades productivas.⁶

Pedro Fraile sostiene que el esplendor que la ciencia de policía alcanzó durante el reinado de Carlos III, decayó lentamente después. Los preceptos para el gobierno urbano empezaron a desarticularse al tiempo que las ciudades crecían y se complicaban, hasta que en el siglo XIX su *corpus* acabó por subdividirse en especialidades de las que se encargaron arquitectos, ingenieros, médicos o juristas. La ciencia de policía dejó de ser disciplina de gobierno para convertirse en una política de administración.⁷

El siglo XIX mexicano y la reglamentación urbana

En México, después de la casi frenética actividad reestructuradora que intentaron llevar a cabo en la ciudad de México los virreyes del setecientos, empezando por el conde de Fuenclara y siguiendo por el primer conde de Revillagigedo, el marqués de Cruillas, el marqués de Croix, Bucareli, Martín de Mayorga y Matías de Gál-

⁶ Pedro Fraile, "El gobierno urbano y la ordenación espacial. La génesis de la reflexión", en Héctor Mendoza Vargas, Eulalia Ribera Carbó y Pere Sunyer Martín (eds.), *La integración del territorio en una idea de Estado, 1820-1940*, México, Instituto de Geografía-UNAM/Instituto Mora/Agencia Española de Cooperación Internacional, 2002, pp. 181-195.

⁷ *Idem.*

vez, para culminar brillantemente con el incansable segundo conde de Revillagigedo, poco más se hizo en términos de regulación, normatividad e innovación urbana.

Y llegó el siglo XIX. Las inquietudes independentistas desembocaron en más de diez años de guerra y revolución por la emancipación respecto de España que, al terminar, dejaron al nuevo país soberano sumido en largas décadas de violencia, militarización e inestabilidad política, así como en una desestructuración social y económica que impidieron pensar en grandes proyectos urbanos. Sin embargo, en la segunda mitad del ochocientos, la economía de México fue creciendo al insertarse en una dinámica exportadora, dentro del sistema mundial orquestado por los

países punteros del capitalismo industrial. En esa coyuntura y después de las guerras de Reforma y en contra de la intervención extranjera, que permitieron la restauración de la república, se hizo posible la consecución del ideario de los liberales mexicanos. Las leyes redactadas por el equipo juarista fueron el inicio de una revolución urbana que marcaría el corte más definitivo entre la ciudad colonial y la ciudad moderna. Las ciudades se ensancharon más allá de sus límites seculares, los planos cambiaron su trazo con la apertura de calles y la división de lotes sobre antiguos espacios conventuales, un gran porcentaje de la propiedad de bienes raíces cambió de manos y entró al mercado inmobiliario, y la especulación sobre el suelo y la construcción se convirtieron en el gran negocio y marcaron las formas de un crecimiento sin planificación que pasaba por alto las regulaciones edilicias.⁸

Fue en las ciudades donde más elocuentemente pudo manifestarse el crecimiento económico y la llegada al país de capitales extranjeros. En las ciudades se gastaba la riqueza. El Estado a nivel federal o munici-

⁸ Eulalia Ribera Carbó, "Plazas, calles y cuadrícula en la traza urbana", en Eulalia Ribera Carbó (coord.), *Trazos, usos y arquitectura. La estructura de las ciudades mexicanas en el siglo XIX*, México, Instituto de Geografía-UNAM, 2004; Eulalia Ribera Carbó, "Ocupación, integración y segregación del espacio de la ciudad", en Eulalia Ribera Carbó (coord.), *ibidem.*

pal, de la mano de las poderosas elites locales, se esmeraba por presumir una nueva imagen urbana. La vida en las ciudades se complicaba con el crecimiento económico y demográfico, así fuera modesto, y con la introducción de servicios nuevos y nuevas tecnologías. En los ayuntamientos se empezó retomando el esfuerzo iniciado a finales del siglo XVIII por las administraciones borbónicas, y la atención volvió a volcarse sobre los pavimentos y empedrados, en la alineación de las calles y en las tipologías constructivas. Se hacían esfuerzos por organizar y racionalizar la administración.

Rebasada la mitad del ochocientos, al paso de los años fueron apareciendo reglamentos para regir todas las facetas de la actividad urbana: reglamentos para ser observados en las casas del rastro, en los hospicios de caridad, en las cárceles públicas; reglamentos para la conservación y mejora del alumbrado público, reglamentos de plazas y mercados, reglamentos para las diversiones públicas, para la guardia municipal, para los hoteles de diligencias generales, para los paseos y alamedas, para los carruajes, para el uso de las campanas de los templos, y hasta reglamentos de mujeres públicas.⁹

Y aunque con esa variedad se constata para México la idea de Fraile sobre el desmembramiento de la ciencia de policía en numerosas especialidades encargadas de administrar la ciudad, es interesante que en el siglo XIX se publicaran también, además de tantos reglamentos específicos como acabamos de enlistar, reglamentos de Policía que se corresponden con aquella idea innovadora de la Ilustración, que pretendía una ciencia de gobierno global, integrada y omnipresente en los quehaceres urbanos.

Orizaba y sus reglamentos de policía

Orizaba es una ciudad con una historia urbana interesante. En medio de un universo de ciudades fundadas en el siglo XVI por medio de un acta, un plano, un diseño primigenio de una plaza mayor con los lugares

⁹ Eulalia Ribera Carbó, “¿Continuidad o modernización? Reglamentos y ‘buen gobierno’ para el espacio urbano mexicano”, en Héctor Mendoza Vargas, Eulalia Ribera Carbó y Pere Sunyer Martín (eds.), *op. cit.*

marcados para el edificio del cabildo, la iglesia, la picota y los portales para los mercaderes, Orizaba nació y creció espontáneamente a lo largo de un camino real. Primero, como lugar de descanso para viajeros y recuas que trajinaban entre el puerto de Veracruz y la capital del virreinato, y que también acogía como refugio a aquellos que huían de las enfermedades que flagelaban las tierras bajas de la planicie costera del Golfo de México, de clima más cálido y húmedo. Después se convirtió también en el centro de comercialización de una región agrícola, que se definía con la introducción del primer cultivo comercial en tierras americanas: la caña de azúcar. La caña fue extendiéndose por los valles orizabenses desde 1540, y era procesada en un ingenio que llegó a ser de los más importantes en los tiempos de la Colonia.¹⁰

El pequeño pueblo empezó a crecer. Se ensanchaba con un centro de población española aglutinada entre el camino real sobre el que la orden de San Juan de Dios levantó iglesia, convento y hospital, y una plaza en la que se inició la construcción de una parroquia; también con una república de indios que contaba con su propio cabildo asentado en la misma plaza, y con barrios de indios que se fueron estableciendo por los cuatro puntos cardinales alrededor del primer núcleo urbano. En el siglo XVIII la arriería y el comercio eran actividades plenamente consolidadas, y el cultivo del tabaco —que había ido desplazando al de la caña— se convirtió en el factor principal de la riqueza cuando fue creado el Real Estanco. Orizaba pudo erigir cabildo en 1765 y obtuvo título de villa en 1774. A finales del setecientos era una población hecha y derecha, con más

¹⁰ La conformación de Orizaba durante la Colonia puede revisarse en Joaquín Arróniz, *Ensayo de una historia de Orizaba*, México, Citlaltépetl, 1980; Ernesto Lemoine Villicaña, *Documentos y mapas para la geografía histórica de Orizaba (1690-1800)*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1962; Alejandra Moreno Toscano, “Economía regional y urbanización: tres ejemplos de relación entre ciudades y regiones en Nueva España a finales del siglo XVIII”, en *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, México, Secretaría de Educación Pública, 1974; José María Naredo, *Estudio geográfico, histórico y estadístico del cantón y de la ciudad de Orizaba*, Orizaba, Imprenta del Hospicio, 1898; Manuel de Segura, “Apuntes estadísticos del Distrito de Orizaba, formados el año de 1839”, en *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, t. 4, 1854, pp. 3-71.

de 15 000 habitantes, calzadas y calles bien trazadas y casas de mampostería, sólidos puentes construidos sobre las numerosas corrientes de agua que la atraviesan, magníficas iglesias y conventos barrocos y alguno neoclásico, almacenes, fielato y una gran fábrica de puros y cigarros, talleres de oficios, molinos, comercios y hostales.

Una villa de tan crecida estructura y considerable pujanza económica requería forzosamente leyes y reglamentos de policía para su gobierno. Pero no conocemos documentos coloniales al respecto. La primera noticia que tenemos se encuentra en las actas de cabildo del año 1833, cuando México era ya un país independiente y Orizaba seguía viviendo, en buena medida, del negocio del tabaco, aunque éste no fuera ya un monopolio real. En la sesión de 14 de enero, después de leer y aprobar el acta anterior, enterar y archivar oficios, proponer nombres de ciudadanos para jefes de manzana de algunos cuarteles de la ciudad y mandar imprimir una cartilla de la Junta de Sanidad para la curación del *cólera morbus*, los miembros del cuerpo concejal presentes dieron lectura a un “proyecto de reglamento de policía”. Consta de 16 artículos que se enumeran sin ningún preámbulo y que a la letra dicen:

1° Todos los vecinos asearán precisamente el frente de sus calles barriéndose una o dos veces a la semana a juicio del Juez de Policía. Los infractores sufrirán una multa que no baje de 4 r. ni exceda de 2 P.

2° Se prohíbe la venta de toda clase de licores espirituosos en las tiendas pulperías, vinaterías y cafés, los días festivos de guarda hasta la una de la tarde en que se concluye la última misa, bajo la pena de 5 P. de multa que pagará el dueño del establecimiento por la primera vez, doblándose sucesivamente según sus facultades.

3° Toda persona al mudar de habitación dará aviso al jefe de la manzana de la casa que deje, y a el de la en que se halle la que nuevamente ocupe, bajo pena de 2 a 5 P. de multas o de 4 a 10 días de arresto. Se prohíbe absolutamente que lo verifiquen de noche, así como la traslación de bultos, ropa o todo otro fardo sin licencia escrita de alguno de los señores alcaldes o regidores encargados de los respectivos cuarteles, bajo la pena del duplo de la señalada en la primera parte de este artículo.

4° El que portare armas prohibidas o las que no lo sean pero sin licencia correspondiente, será castigado conforme a las leyes y al bando del Supremo Gobierno del Estado expedido en 6 de julio de 1830.

5° Se prohíbe que dentro de la ciudad se corran caballerías y se introduzcan reses a peal, bajo la pena de 6P. sin perjuicio del cargo que les resulte por cualesquiera desgracia que origine la infracción de este artículo. Igualmente se prohíbe tener caballos o toda clase de bestias amarradas a las puertas, ventanas de las casas, o tiendas, pues el dueño, o el que embarazase el tránsito sufrirá de 2 a 4 r. de multa.

6° Las personas que se encuentren en las calles en estado de embriaguez siendo reincidentes, serán destinadas por un mes a las obras públicas si fuesen hombres, y si mujeres al hospital de ellas, si no pagaren una multa de 1 a 10 P. según sus proporciones. Los que se encuentren jugando rayuela o cruces serán destinados por ocho días al servicio del hospital.

7° Los dueños de aquellos edificios que amenazan ruina en la parte exterior procederán inmediatamente a repararlos o derribarlos, y si fuere en lo interior, no podrán alquilarlos sin remediar antes el mal, bajo la pena de ser responsables de las desgracias que puedan ocasionar.

8° Las panaderías y mesas de carne conservarán a las vista del público una tablilla formada de uno de los señores síndicos, que designe el precio, calidad y peso del efecto que se expida. El menor abuso que se advierta en este punto será castigado por primera vez con la pérdida del efecto puesto en venta; la segunda, a más de la primera, con la multa de 5 hasta 25 P. o de un mes de servicio en los establecimientos de beneficencia, y en la tercera se procederá según corresponda en [...]. Además los dueños de panaderías tendrán un sello reconocido por el I. Ayuntamiento con que marcarán el pan que expendan, lo cual se verificará a juicio de los señores síndicos.

9° Los establecimientos públicos que usen para el despacho pesos y medidas, deberán tenerlas reconocidas y selladas por el Fielato de este Ayuntamiento, tan luego como se verifique la primera visita por la autoridad a quien corresponda: los dueños de los que las tuvieran sin este requisito sufrirán la multa de 5 P. y doble sucesivamente por la reincidencia. Los artesanos que hiciesen dichas medidas, no podrán entregarlas a sus dueños sin ser reconocidas y selladas antes por el Fielato bajo la misma pena.

10° Solo por el término que se crea necesario a juicio del regidor encargado de obras públicas, se permitirán en las

calles escombros o cualesquiera otros estorbos provenientes de obras. El omiso en el cumplimiento de esta disposición pagará la multa de 10 P. sin perjuicio de dejar obsequiada esta providencia.

11° Los dueños de animales que mueran en la ciudad y sus barrios cuidarán sean conducidos inmediatamente fuera de poblado; cuando se ignore el dueño, los vecinos inmediatos llevarán adelante esta medida. Los que así no lo hicieren pagarán un peso de multa sin perjuicio de que se cumpla lo mandado.

12° No se permite que por las calles anden cerdos sueltos: por cada uno que se encuentre se exigirán al dueño 4 r. de multa que se entregarán al que los coja, y el costo de su manutención en los ocho días que se señalan de término para su reclamo en el lugar de depósito que será la casa frente a la Municipal, pasado el cual se venderán y aplicarán a los fondos que corresponda.

13° Se prohíbe que bajo ningún pretexto se derramen aguas inmundas a las calles, y que los caños estén sucios, bajo la pena de 1 hasta 10 pesos.

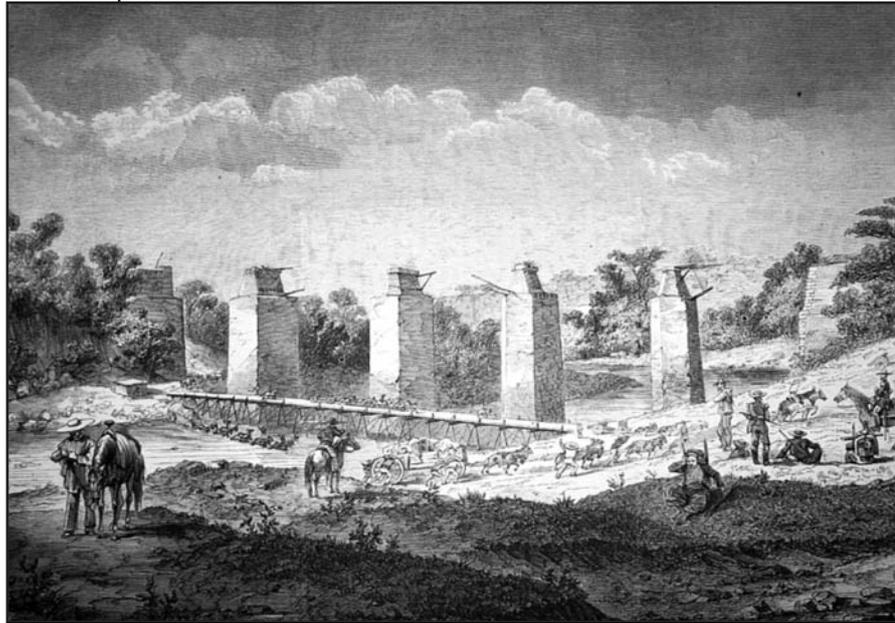
14° Se prohíbe en lo absoluto que los tocineros pongan pailas de chicharrones en las calles, y que los que se dedican a cuidar gallos los amarren en ellas, en el concepto que se contravinieren unos y otros a esta disposición sufrirán la multa de 4 r.

15° Se matarán todos los perros que se hallasen en las calles sin bozal por los encargados de policía.

16° A los ocho días de publicado este reglamento de policía se llevará a efecto en todas sus partes.¹¹

La reunión del cabildo terminó a la una de la tarde, señalando que el reglamento sería discutido en sesión extraordinaria dos días después.

El interés de reproducir el texto completo del proyecto se debe al hecho de que se trata del texto más antiguo que hemos encontrado de su género en los archivos de Orizaba, pero sobre todo a que su escueto contenido nos da la pauta para entender lo que definirá la normatividad decimonónica del gobierno muni-



La artillería del ejército francés cruza el río de Jamapa, rumbo a Soledad de Doblado, en *Le Monde Illustré*, 1862.

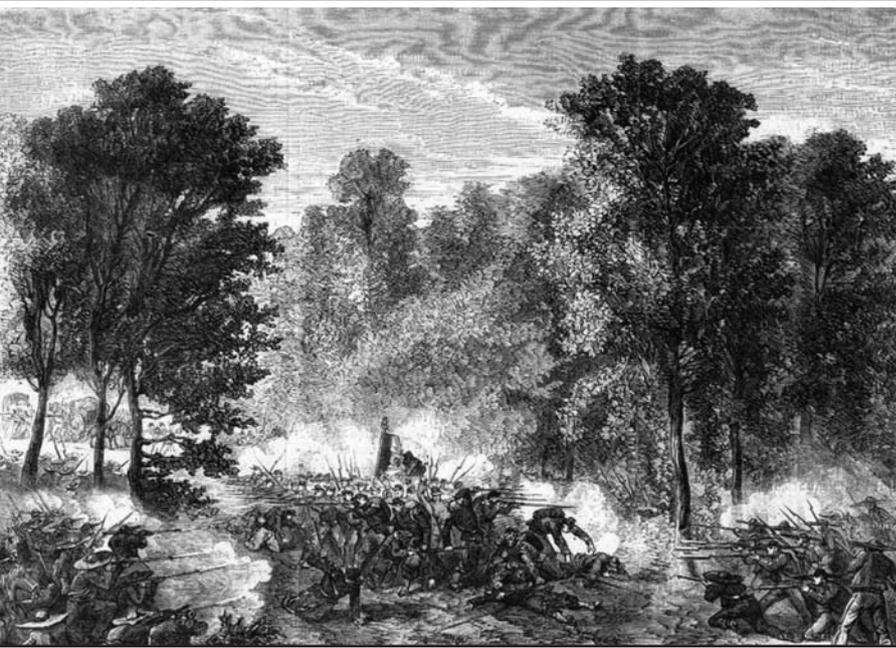
pal y su evolución en documentos mucho más extensos y complejos. Está claro que el higienismo, como en la centuria anterior, seguía dominando las preocupaciones de los encargados del gobierno de las ciudades, tal y como las describen autores como Fraile, Sánchez de Tagle o Dávalos.¹² Cerca de la mitad de los artículos propuestos se refieren explícitamente a asuntos relacionados con la salubridad pública. El resto está repartido entre los otros temas presentes en los documentos ilustrados de policía del siglo XVIII: moral, orden y tránsito en la vía pública, control de la población, ornato y seguridad, y vida económica relacionada, en este caso, con el comercio.

En 1850 la Imprenta de la Amistad editó el primer reglamento de policía publicado del que tenemos noticia.¹³ Y seguramente fue el primero puesto en vigor, porque en su pequeño prólogo habla de la necesidad de un documento como aquel, dado el abandono en que se hallaba en ese tiempo el ramo de policía urbana, de seguridad y de ornato, existiendo disposiciones al respecto, pero sólo a nivel general para el estado de Veracruz y sin ser del todo conocidas.

¹² Marcela Dávalos, *op. cit.*; Pedro Fraile, *op. cit.*; Esteban Sánchez de Tagle, *op. cit.*

¹³ AMO, caja 3/69/ramo Policía, 1850 (según la catalogación de 1992).

¹¹ Archivo Municipal de Orizaba (AMO), Fondo Bibliográfico Antiguo, Actas de Cabildo, libro 10, 1832-1835, sesión del 14 de enero de 1833, fojas 12, 13, 14.



Tropas francesas son atacadas por fuerzas militares al mando del general Salvador Díaz Mirón, en *Le Monde Illustré*, 1862.

Es un texto con más del doble de estipulaciones que el anterior, en concreto 37 artículos clasificados en dos secciones tituladas *Policía urbana* y *Policía de ornato*, que se refieren también a temas tan diversos como la portación de armas en paseos y concurrencias públicas, el tránsito de cargadores y de personas a caballo, los juegos de azar, el hospedaje de fuereños, la restauración de casas y edificios públicos, la construcción de banquetas y empedrados y la ubicación de los “puestos de vendimias” en la vía pública. Determinan obligaciones de comerciantes, artesanos, médicos, cirujanos y flebotomianos. Se preocupan por la seguridad en las obras públicas, por el exterminio de perros vagabundos, por el derrame de aguas sucias, por la conducción de ganado dentro de la ciudad, por la lidia de toros en las calles, por el aspecto de los frentes de las casas y de las cercas de los solares y por la condición de las atarjeas para el agua de riego. Se ocupan también de la venta de licores en días festivos y de las blasfemias y obscenidades proferidas en público.

Lo interesante es que la explícita necesidad de compendiar una legislación preocupada por la policía de lo urbano parece haberse convertido, a partir de ese momento, en un eje central de la jurisprudencia municipal.

En 1864 un nuevo reglamento de policía fue redactado en el ayuntamiento y aprobado para su observan-

cia en la ciudad.¹⁴ Esta vez los regidores encargados tuvieron más trabajo para organizar ya no los 37 artículos anteriores en su variedad temática, sino 132 enunciados perfectamente clasificados en 12 secciones tituladas: 1. Religión y moral, 2. Instrucción pública, 3. Salubridad, médicos y boticarios, 4. Seguridad de personas e intereses, 5. Pesos, medidas, comercio, plazas y regatones, 6. Aguas, 7. Rastro, 8. Comodidad, ornato y limpieza, 9. Establecimientos, arrieros, carros y carruajes, 10. Diversiones públicas, 11. Prevenciones generales, 12. División de la ciudad y jefes de manzana.

Es un salto sustantivo al que merece la pena prestar atención. Ningún cambio parecido se produjo en el resto del siglo. El texto de 1864, apenas modificado a fines de 1868 y aprobado a principios de 1869,¹⁵ fue el que guió el *buen gobierno* de la ciudad de Orizaba hasta principios del siglo XX. A pesar de modificaciones y añadidos, podemos hablar de un mismo reglamento vigente durante las últimas cuatro décadas del siglo XIX.

Si se analiza con detenimiento se hace evidente que en sus 12 secciones el reglamento atiende tres órdenes de cosas. La primera está relacionada con la regulación de la actividad económica y con el control social de la población. Se asientan estipulaciones para los dueños de comercios y encargados de servicios, para los vendedores y “regatones” del mercado, reglas para talleres, casas de industria y arte y para la circulación y acomodo de carga y descarga. Ligado a ello hay una mirada inquisidora sobre el orden público: riñas, juegos y disturbios en las calles; celosías y cortinas en las ventanas estorbosas al derecho de vigilancia de las fuerzas de policía en los establecimientos públicos. Uso de armas, cacería y tiro al blanco, tránsito de fardos, empeño de objetos, copiado de llaves en las herrerías; serenatas y bailes, presencia de “hijos de familia” en los billares, transeúntes nocturnos, concurrencias en las trastien-

¹⁴ AMO, caja 14/83, ramo Policía, 1864 (según la catalogación de 1992).

¹⁵ AMO, caja 78, serie Gobierno, subserie Reglamentos, expediente 1 Policía, 1868; AMO, caja 78, serie Gobierno, subserie Reglamentos, expediente 3 Policía, 1869.

das, forasteros, mendigos y “borrachines”. Desde luego hay una preocupación por la moral y las buenas costumbres. La burla y el desprecio de actos públicos y religiosos, las obscenidades o los baños en los ríos frente a puentes y parajes concurridos se hacen acreedores de sendos castigos.

Hay que hacer notar la importancia que adquiere en la vigilancia del orden civil y el cumplimiento del reglamento de policía la figura del *jefe de manzana*. Este personaje era un ciudadano común, vecindado en una manzana de la cuadrícula del plano urbano, a quien el Ayuntamiento nombraba jefe de dicha unidad por un año. El cargo debía ser aceptado sin excusas, y en ocho días el susodicho tenía que haber levantado el censo de la manzana, reportando el número exacto de sus habitantes y especificando el sexo, la edad, el estado civil y la ocupación. También tenía que dar cuenta de las personas ociosas y mal entretenidas, de casas de juego o “malvivir”, reportar heridas, robos o riñas que perturbaran el orden público y nombrar a los vecinos aptos para el servicio de rondas. Además de supervisar el cumplimiento de algunos artículos del reglamento, era responsable de concurrir el primero y ponerse a las órdenes de la autoridad en los casos de incendio y de epidemias.

El segundo gran tema que aparece en el reglamento es el de los artículos que versan en torno a las infraestructuras urbanas y los servicios públicos y, de la mano de ellos, la salubridad y la higiene. Las formas de organizar y mantener el sistema de agua corriente; medidas de control en la casa del rastro; entierros, sepulcros y conducción de cadáveres; basura, aguas y materias inmundas, emanaciones fétidas, animales enfermos y muertos, corrales, semillas descompuestas; aseo de albañales, comunes y patios; ejercicio de la medicina y la farmacéutica, indicios de epidemias o del *muermo maligno*.

Por último el tercer asunto de interés: el de la estructura física de la ciudad, su imagen y el ornato urbano. En cualquier nueva construcción había ahora que entregar el plano correspondiente al regidor de policía, para que lo aprobara el ingeniero de la ciudad, marcara la línea de las paredes exteriores y asegurara la delimitación perfecta de las calles. El reglamento prohibía

ventanas voladas, escalones o sardineles hacia las calles, estorbos en las aceras, ropa tendida o canastos en los portales y sobre la calle. Obligaba a los propietarios de casas a mantener el aseo exterior de las fachadas, cuidando que en su adorno no se faltara a las leyes del ornato; les obligaba también a poner rejas de hierro en las ventanas y a darle a estas el tamaño de la generalidad, a construir las banquetas del ancho competente, a mantener luz en los zaguanes y a barrer las calles y conservarlas sin hierbas ni zacate. Conminaba a que no se faltara a la propiedad del idioma en los rótulos y las inscripciones sobre las paredes, y a que las obras públicas, los árboles y los muros de la ciudad no fueran maltratados.

El hecho de que en 1868 y 1869 volviera a redactarse y a aprobarse el reglamento de policía de 1864 no resulta en absoluto fortuito y, antes bien, parece del todo lógico si hacemos notar las pequeñas modificaciones hechas a su texto. Estamos hablando de apenas un año después de que se restaurara la República, pasados los tiempos de la intervención extranjera que castigo y desgarró en guerra al país. Las Leyes de Reforma habían quedado plenamente vigentes, y del documento de policía han desaparecido los castigos para quienes desprecian o se burlan de actos religiosos. Aunque siga escribiéndose una sección titulada *Religión y moral*, la autoridad civil ya no se meterá en si durante la Semana Santa el comercio debe permanecer cerrado o enteraabierto, en si deben o no abrir las casas de juego y diversión, o si con el cese de las campanadas en esos días no ha de transitar bestia o carruaje alguno por las calles. Tampoco obligará más a las escuelas y establecimientos de educación a ponerse bajo el patrocinio de la Virgen.

Dificultades, adecuaciones reglamentarias y buen gobierno de la ciudad

A partir de 1869 se sucedieron, como dijimos, cambios y adiciones al Reglamento de Policía que estuvo vigente desde el 1 de enero de ese año hasta 1900, cuando menos.

Una propuesta interesante fue la que cursó un tal Fidel Carrillo, presumiblemente miembro del Cabildo, al alcalde municipal de la ciudad el mes de febrero de

1876, respecto a la necesidad de derogar o modificar algunos de los artículos del reglamento. Alegaba que la práctica demostraba la necesidad de cambiarlos, pero sobre todo que unos cuantos vulneraban las garantías constitucionales. El remitente pedía poner especial atención a los artículos de la sección “Comodidad, ornato y limpieza”, con el argumento de que la aplicación de aquellos enunciados atacaba a la propiedad, lo cual generaba multitud de reclamaciones que no se atribuían nunca a la defectuosa reglamentación que los autorizaba, sino a las autoridades municipales que los hacían cumplir. Ello agraviaba el buen nombre de los ciudadanos regidores, celosos en el cumplimiento de sus funciones.¹⁶

Aunque la carta no lo especifica, seguramente estamos hablando del derecho que se le atribuye a la autoridad municipal de destruir obras emprendidas por los dueños o habitantes de fincas urbanas que contravinieren las especificaciones, en cuanto a mantener la anchura de 14 metros y las líneas perfectas de las calles en los barrios con pocas o ninguna casa. O bien, el impedimento a reponer casas salientes para conseguir que, arruinadas en un determinado tiempo, se hiciera posible la delimitación a cordel. O tal vez las obligaciones en cuanto a las alturas de lo construido, de poner rejas de hierro y aleros en las casas del centro, del tamaño y las formas determinadas por el maestro de obras de la ciudad para lograr la uniformidad.¹⁷

El asunto era delicado. Un caso de disputa planteado entre unos habitantes de Orizaba y la autoridad local resulta ilustrativo. El 23 de abril de 1889 llegó al Ayuntamiento un ocurso firmado por más de una veintena de vecinos del barrio de Ixhuatlán, al norte de la ciudad. Lo que planteaban tenía que ver directamente con la aplicación del artículo 72 del reglamento, que decía así: “En la estación de aguas, se ocupará el maestro de obras de la ciudad, en rectificar las calles de los barrios, y darles la amplitud determinada en el artículo anterior.”¹⁸ Los firmantes se quejaban de que el

ciudadano regidor encargado del ramo de policía, basándose en dicho artículo, había dispuesto ampliar y alinear las calles de su barrio, para cuyo efecto había ordenado destruir algunas cercas y sacar otras, y había ordenado cortar árboles y plantas que estorbaban al proyecto de alineación. “¿Qué derecho tiene la policía para hacer esto? Ya se trate de una propiedad que valga miles de pesos, o solo algunos reales, el derecho de propiedad es igualmente respetado ante la ley.”¹⁹ Continuaban los de Ixhuatlán diciendo que muchos de ellos eran de familias desgraciadas, cuyo único patrimonio era el pequeño solar y los árboles frutales que lo delimitaban. Esa forma de cercar los solares era frecuente, por cierto, en todos los barrios de la periferia orizabeña. Afirmaban los ixhuatlanenses que, esgrimiendo el ornato de la población, sólo se podía proceder al alineamiento de las calles mediante una justa indemnización, ya que ninguna ley daba derecho a despojar a nadie de su propiedad sin más, así fuera en beneficio público. Si la autoridad municipal argumentaba que los vecinos habían adelantado sus cercas usurpando espacio público, entonces no podía ser el municipio mismo quien se erigiera en juez de causa propia y había que apelar a una instancia competente para resolver el caso. Y sobre todo debían respetarse los derechos legítimos a la propiedad.

No tenemos la resolución del caso, pero es fácil suponerla por ser los solicitantes vecinos de un antiguo barrio periférico de indios dedicados a cultivar sus pequeñas parcelas en los solares de la ciudad, y por lo que puede inferirse de su diatriba y de lo que sabemos respecto a los usos del suelo en aquellos barrios durante el siglo XIX.²⁰ No se trataba, pues, de gente de posibles ni con influencia política alguna como para poder inclinar la balanza de la justicia a su favor. Además, las argumentaciones del informe que presentó un regidor de apellido Segovia —seguramente el del ramo de policía y directamente implicado— en la Sala de Comisiones del H. Ayuntamiento el 9 de abril de 1889, son

¹⁶ AMO, caja 200, serie Gobierno, subserie Policía, expediente 11 Propuesta, 1876.

¹⁷ AMO, caja 78, serie Gobierno, subserie Reglamentos, Expediente 3 Policía, 1869.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ AMO, caja 132, serie Gobierno, subserie Ejidos, expediente 46 Correspondencia, 1889.

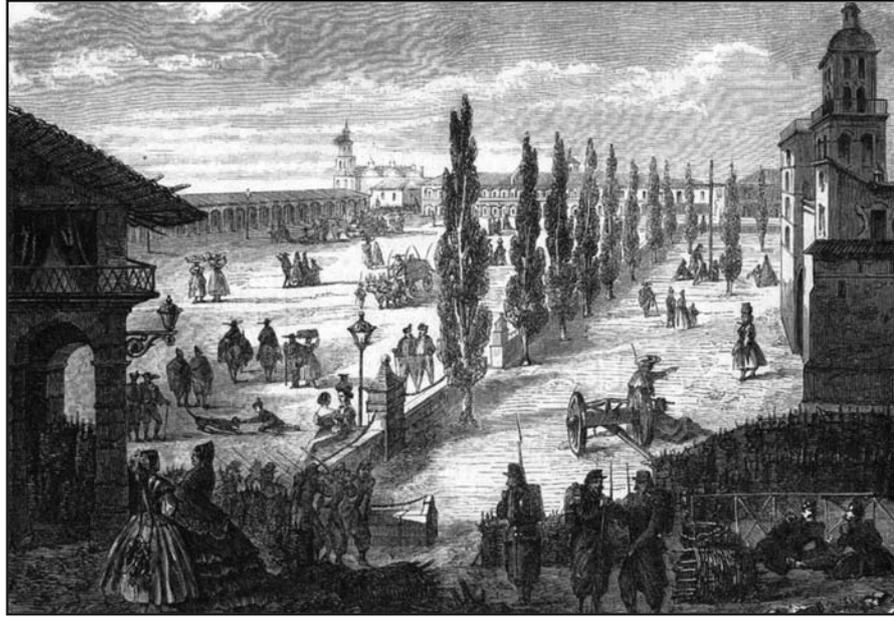
²⁰ Eulalia Ribera Carbó, *Herencia colonial y modernidad burguesa en un espacio urbano. El caso de Orizaba en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2002.

contundentes. El informante empieza por explicar el origen y justificar la existencia de un artículo como el 72 del reglamento de policía. Cualquiera que saliere del centro de la población transitando por los suburbios, decía, constataba que cada dueño de solar, con o sin intención, había ido avanzando paulatinamente las cercas de su propiedad, al grado de que la mayor parte de las calles limitadas por solares estaban convertidas en estrechísimas sendas. La usurpación de los terrenos públicos de la calle tenía consecuencias muy dañinas para la ciudad:

[...] originaba además del perjuicio de dificultar el libre tránsito, el de hacerla insalubre atendida la dificultad de la libre circulación del aire y por la demasiada sombra la formación de pantanos consiguientes a la humedad de este clima [...] Esto solo basta para que se obre como lo he hecho ya, pues de otra manera esta prevención, sin los medios coercitivos de llevarla a cabo, sería letra muerta. ¿De qué serviría, y de que ha servido hasta ahora, que dicho maestro [de obras], como bajo mi dirección y orden lo ha hecho, rectificara linderos y avisase los irregulares?, de nada, H. Corporación, y las calles seguirían estrechándose y la indolencia o demasiada lenidad, o el temor infundado del regidor del ramo, llevaría a la ciudad a carecer de vías públicas y las pocas creadas o pasos que quedarán no serán otra cosa que zanjones, precipicios y pantanos intransitables e insalubres.²¹

Un plano de la ciudad que levantó la Comisión Geográfica Exploradora en 1899, y las nuevas circunstancias modernizadoras que vivía Orizaba en las últimas décadas del siglo XIX, permiten reafirmarnos en la suposición de que los indios de Ixhuatlán no tuvieron más remedio que conformarse con la alineación de los callejones de su barrio y con la pérdida de sus árboles. La fuerza de un nuevo Estado, consolidado en una férrea dictadura, facilitaba en esos años finales del ochocientos la puesta en vigencia de leyes y reglamentos, y la metida al orden de asuntos difícilmente aten-

²¹ *Idem.*



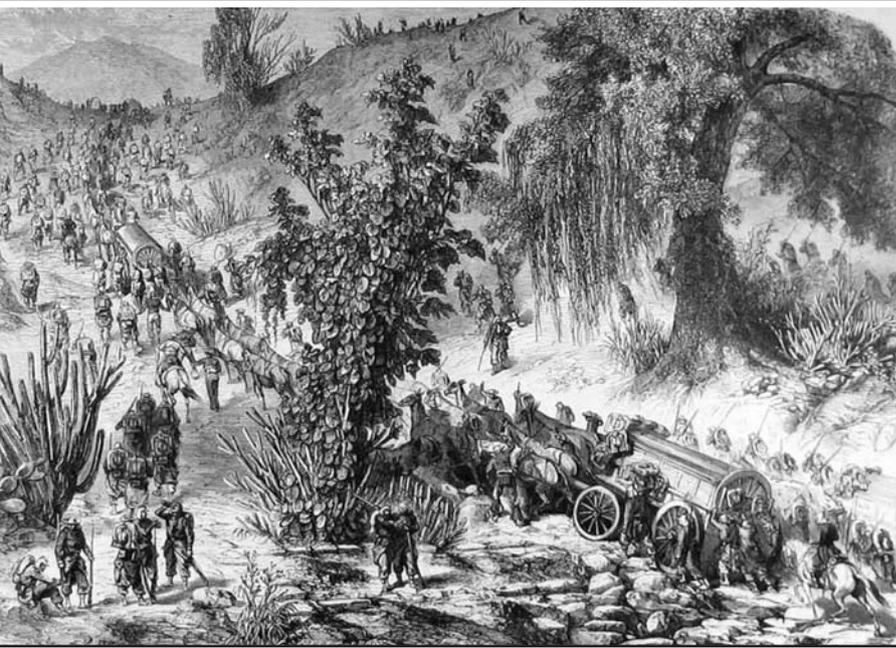
La plaza principal de Córdoba, Veracruz, es ocupada por tropas francesas, en *Le Monde Illustré*, 1862.

didados antes. La vieja villa cosechera de tabaco estaba siendo revolucionada por el paso del Ferrocarril Mexicano y el arranque de numerosas fábricas de las más modernas del país, tanto que le valieron a Orizaba el apodo de *Manchester mexicana*. La ciudad no podía menos que funcionar bien. El orden y el progreso porfirianos tenían que dejarse ver también en una Orizaba de calles despejadas y limpias, bien articuladas, que no dejaran paso a la anarquía, al desbarajuste, a la irregularidad.

Se publicaron nuevos reglamentos: uno de pulques, para el expendio de esa bebida fermentada de consumo generalizado en mesas de ricos y pobres, uno para el uso de lavaderos públicos, otro al que debía sujetarse la utilización de campanas en los templos de la ciudad, unas prevenciones de policía para los empresarios del nuevo tranvía de mulitas, llamado pomposamente ferrocarril urbano, como eran, entre varias, las de remediar los males causados a empedrados, durmientes y rieles, el uso bocinas para anunciar el tránsito de sus vagones, y el tránsito a paso moderado para evitar accidentes.²²

Había que adecuarse a las nuevas circunstancias. Pero lo que más nos interesa son las propuestas y

²² AMO, caja 2, serie Gobierno, subserie Reglamentos, expediente 2 Policía, 1872-1893.



Convoy francés en el camino de Veracruz rumbo al centro de México, en *L'illustration*, 1862.

enmiendas al reglamento de policía a lo largo de las décadas de 1870, 1880 y 1890. Eran publicadas para el conocimiento general, muchas veces junto con artículos del reglamento que era necesario recordar a los ciudadanos. Lugares para fijar carteles, avisos y anuncios de toda clase, amonestaciones para los padres o tutores que no enviaran a los niños a la escuela, licencias para serenatas y bailes particulares, disfraces sin autorización en la temporada de carnaval; interdicto a polvoristas y coheteros para usar dinamita en los cohetes, bombas y fuegos de artificio. Prohibición a los menores y a los mayores de edad en estado de intemperancia para subir a los campanarios y demás alturas de los templos, porque alguno se había caído causando la consternación de la población. Obligación de blanquear las casas como prevención higiénica y combate a epidemias, normativa para la limpieza de fuentes, caños y calles, y salida de aguas inmundas de boticas, neverías y tiendas; deber de los propietarios de fincas de mandar fabricar comunes y albañales en sus casas a fin de evitar la aglomeración de inmundicias en los patios; aviso del fontanero a los propietarios cuyas cañerías particulares se hubieran reventado. Ingredientes permitidos para teñir licores, dulces, nieves y bebidas, con la prohibición del uso de todas aquellas de base mineral; veto también al

uso de utensilios de cobre puro o galvanizados con zinc o plomo. Albéitares y herradores debían trabajar dentro de sus casas y no en la calles. Interdicción de excavar hoyos sin permiso en calles y plazas. Obligación de los dueños de establecimientos públicos y de los encargados de los templos de colocar pararrayos en el término de dos meses máximo y, los segundos, la de mantener las puertas abiertas durante los actos de concurrencia pública. Las directoras de burdeles y las mujeres públicas aisladas no podrían ejercer su comercio con mujeres de menor edad legal. Y, por ser escandaloso el número de personas entregadas a vivir de la caridad pública, se hacía necesario recordar el artículo referente al caso, para poder recoger a quienes se encontraran en solicitud de limosna, con el fin de calificarlos y expedir certificados a los que verdaderamente se ha-

llaren en absoluta necesidad de apelar al recurso de la mendicidad.²³

A la vista de tanta estipulación nueva o refrendada, se hace evidente que el reglamento de policía de Orizaba a finales del siglo XIX seguía vigente y era letra máxima en lo referente al ornato, al buen estado físico y sanitario de la ciudad, al funcionamiento óptimo de la actividad económica, al control y la seguridad de la población y el orden público. Y al parecer era conocido por su buen texto, porque muchos pueblos pedían un ejemplar para servir de guía en la formación del suyo propio. Lo pidieron Chicontepec, Huiloapan, Ixhuacán y Santa Rosa; en 1883, desde Mérida, Yucatán, llegó una carta de su ayuntamiento firmada por Ramiro Sansores, pidiéndole al de Orizaba “obtener de su fraternal deferencia” un ejemplar impreso o manuscrito de su reglamento:

²³ AMO, caja 225, serie Gobierno, subserie Reglamentos, expediente 23 Policía, 1881-1889; *ibidem*, expediente 40 Policía, 1886; AMO, caja 2, serie Gobierno, subserie Reglamentos, expediente 2 Policía, 1872-1893; AMO, caja 152, serie Gobierno, subserie Instrucción pública, expediente 169 Reglamento, 1882; AMO, caja 149, serie Gobierno, subserie Informes, expediente 5 Registro de limosneros, 1881.

[...] pues como el movimiento y desarrollo de los pueblos es rápidamente progresivo, máxime en los pueblos que, como el nuestro, tienen por base las instituciones republicanas para su gobierno, es necesario procurar incessantemente las mejoras de su administración municipal, reformando en este sentido la legislación respectiva, mediante el estudio comparativo de los reglamentos de otros pueblos más adelantados y el de nuestras propias ordenanzas municipales.²⁴

El 17 de enero de 1900, apenas empezando un prometedor siglo XX para la industriosa y pujante Orizaba, el regidor del ramo proponía a la corporación, en la sala de acuerdos del cabildo, formar una comisión para la formación de un nuevo reglamento de policía municipal. Es asunto importante, decía, “puesto que el que existe en la secretaría está basado conforme a usos y costumbres de hace más de treinta años, cuando tal vez ni ferrocarril ni tranvía se conocían en la población, ni tampoco la población se encontraba a la altura que hoy se encuentra”; el propósito era marchar, en los nuevos tiempos que corrían, con un correcto ejercicio administrativo que tuviera en cuenta todos los ramos en general y cada uno en particular, y así el de policía estaría sujeto a un “reglamento justo y preciso”, sin más atribuciones que las que la ley le designara.²⁵

Estamos en los albores del siglo XX, en una ciudad que sumaba alrededor de 35 000 habitantes, una crecida población de origen campesino y proletario llegada de muchas regiones del país a engrosar las filas de trabajadores de las fábricas textiles, cerveceras, de hielo, de cigarros, de las plantas hidroeléctricas, los talleres mecánicos de la estación del ferrocarril y de todas las factorías que se multiplicaban de la mano de las industrias mayores.²⁶ Además estaban las elites, también incrementadas con extranjeros que traían las novedades empresariales. Era una ciudad revolucionada por formas de producción mecanizada y relaciones laborales



propias del capitalismo industrial. Una ciudad en transformación mediante nuevas tecnologías que tejían el espacio urbano con redes eléctricas, de comunicación y de transporte. Una ciudad transfigurada por un eclecticismo arquitectónico y estilístico rampante, propio de un liberalismo económico que exaltaba el individualismo, lo cosmopolita, la imitación de tradiciones ajenas que desdibujaban la homogeneidad constructiva prevista en sus normativas de ornato. Y sin embargo, la *ciencia de policía*, la del *buen gobierno*, aquella que inspiró las ordenanzas ilustradas del siglo XVIII en Europa y en América, batallaba por seguir vigente. A pesar de la inevitable complicación administrativa y la especialización necesaria de los ramos de gobierno, los síndicos y regidores del Cabildo de Orizaba en 1900 todavía creían en la necesidad de un documento de policía general, de unas “nuevas Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno, que reclama la Ciudad y que no tardará en acordar ese Cabildo”.²⁷ Unas ordenanzas que siguieran, como hizo el pensamiento del *Siglo de las Luces*, los dictados racionalistas, higienistas y estéticos, para lograr una ciudad de líneas rectas, limpia, ordenada y bien gobernada por una autoridad fuerte y apegada a derecho.

²⁷ AMO, *idem*.

²⁴ AMO, caja 110, serie Gobierno, subserie Correspondencia, expediente 82 Petición, 1883.

²⁵ AMO, caja 196, serie Gobierno, subserie Personal, expediente 410 Nombramiento, 1900.

²⁶ Bernardo García, “Migraciones internas a Orizaba y formación de la clase obrera en el porfiriato”, en *Historias*, núm. 19, octubre-marzo, 1988; José María Naredo, *op. cit.*