

# La organización municipal durante la dictadura de Santa Anna: la administración y justicia en los pueblos del estado de México

Diana Birrichaga Gardida\*

*Resumen: el propósito de este artículo es analizar la organización del municipio durante la dictadura de Santa Anna, así como las coincidencias y diferencias entre las condiciones sociales que expresaban identidad municipal de los pueblos del estado de México.*

*Abstract: the subject matter of this research paper is the municipal organization during General Santa Anna's dictatorship. The author analyzes the coincidences and differences between the various social conditions which influenced the municipal identity of the ethnic groups of the State of Mexico.*

El 20 de mayo de 1853 Antonio López de Santa Anna, presidente de la República Mexicana, decretó que sólo en las capitales de estado y en las prefecturas, cantones o distritos existieran ayuntamientos. En consecuencia, cesaban las funciones de los ayuntamientos en las villas y pueblos que no tuvieran aquellas categorías. Mientras se reordenaba el sistema se indicó que los prefectos o jefes políticos nombraran jueces de paz para la administración de justicia en primera instancia y la dirección de los ramos municipales.<sup>1</sup> El clima político previo al regreso de Santa Anna era tenso; los liberales estaban inquietos ante las consecuencias de la guerra contra Estados Unidos

<sup>1</sup> Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Ayuntamientos, volumen 30, f. 8: Decreto de 20 de mayo de 1853.

\*El Colegio de México

y los levantamientos indígenas, generalizados en el territorio mexicano. Lucas Alamán exigía medidas enérgicas contra los indios; según él, el gobierno primero debía vencerlos con las armas para después reestructurar sus costumbres y condiciones de vida.<sup>2</sup> Los ayuntamientos de los pueblos fueron vistos como promotores de los disturbios indígenas.

La reforma al gobierno interno de los pueblos era una prioridad para algunos sectores de la sociedad. En este contexto, la restricción del ámbito municipal formó parte del programa de gobierno que el partido conservador ofreció a Santa Anna.<sup>3</sup> Alamán, líder de los conservadores, informó que su partido estaba contra los ayuntamientos electivos mientras no se dieran nuevas bases para su elección.<sup>4</sup> La fuerte crítica a esta institución, por parte de los conservadores, tuvo como eje atacar la organización de los pueblos. Durante años se insistió en que la pobreza de los pueblos tenía su origen en el sistema electoral, pues a través de este mecanismo se había permitido encomendar los cargos concejiles a «personas muchas veces ineptas, de ideas anárquicas y costumbres extraviadas». Asimismo se decía que los miembros de los ayuntamientos carecían de medios decorosos de subsistencia, por lo que hacían uso de los fondos municipales en provecho particular.<sup>5</sup>

El objetivo de este trabajo es reconstruir algunos aspectos de la organización municipal durante el gobierno de Santa Anna; en particular nos interesa conocer cómo reaccionaron las autoridades locales después de que se limitó a los ayuntamientos en 1853. En la fase de recopilación del material, en el fondo Ayuntamientos del Archivo General de la Nación, encontramos que la decisión del presidente Santa Anna de restringir el ámbito municipal generó un amplio debate en toda la República. En este punto, era pertinente preguntar ¿cómo actuaron las autoridades ante este cambio en la forma de gobierno local?, ¿las demandas de los pueblos encontraron nuevas formas de expresión? Cabe aclarar que por las características de la documentación —

<sup>2</sup> Moisés González Navarro, «La guerra de castas», en *Historia Mexicana*, xxvi, número 1, julio-septiembre de 1976, p. 84.

<sup>3</sup> La llegada de Santa Anna al gobierno se dio dentro de un marco de fuertes tensiones políticas. Las principales fueron la renuncia de Mariano Arista a la presidencia, las pugnas entre liberales y conservadores para consolidar un proyecto de Estado nacional y, por último, la elección del titular del ejecutivo. Carmen Vázquez Mantecón, *Santa Anna y la encrucijada del Estado. La dictadura: 1853-1855*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 16-17.

<sup>4</sup> Francisco de Paula Arrangoiz, *México desde 1868 hasta 1967*, Editorial Porrúa, México, 1968, p. 422.

<sup>5</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, ff. 163-164: carta de Ignacio Aguilar y Marocho, secretario de Gobernación, a Manuel Diez Bonilla, vicepresidente del Consejo de Estado. México, 19 de septiembre de 1853.

incompleta en la mayoría de los casos— los resultados que presentamos apenas esbozarán algunos de los elementos de la organización municipal de los pueblos del estado de México; quizá el mayor aporte de este trabajo sea plantear futuras líneas de investigación.

En la revisión documental encontramos dos vías de análisis de la nueva organización municipal: la estructural y la funcional. La vía estructural describe el marco político de la vida municipal en los pueblos del estado de México de 1824 a 1853. En él destaca la necesidad que tenía el gobierno de reducir la autonomía de los ayuntamientos. El segundo nivel de análisis, el funcional, explica bajo qué condiciones las autoridades y los ciudadanos del estado de México llevaron a cabo las reformas municipales impuestas por la dictadura de Santa Anna. Asimismo veremos que la respuesta de los pueblos fue contraria a los deseos del gobierno santanista, pues las comunidades encontraron nuevos mecanismos de defensa ante el despojo de sus bienes comunales. A manera de ejemplo presentamos una demanda de restitución de bienes del común del pueblo de Teotihuacán, del distrito de Texcoco.

### La organización municipal en el estado de México

En este primer apartado haremos hincapié en describir cómo se reguló la organización de los pueblos a través de las distintas disposiciones legales emitidas por los gobiernos federalistas y centralistas. Pero no debemos olvidar que la Constitución de Cádiz fue determinante en el proceso de organización del gobierno de los pueblos. En la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, con vigencia en la Nueva España, se describe ampliamente el gobierno interior de los pueblos. Con la creación de los ayuntamientos constitucionales se eliminaron los cargos políticos hereditarios, pues se ordenaba que los miembros de los ayuntamientos se nombraran por elección indirecta de los ciudadanos. Asimismo, el ayuntamiento debía formarse en las entidades territoriales con mil o más habitantes; también se permitió establecerlos en lugares de menor población que reunieran particulares circunstancias de agricultura o industria. Las principales funciones de esta institución fueron de carácter administrativo y político.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Andrés Lira González, «Idea y realidad en la formación constitucional del municipio», en *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 1987, pp. 51-66; María del Carmen Salinas Sandoval, *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec, 1996, pp. 31-36.

Hasta la Independencia de México las disposiciones emanadas de la corte gaditana continuaron rigiendo la organización de los ayuntamientos. Después del fracaso del gobierno imperial de Agustín de Iturbide, los liberales enfrentaron diversos problemas para organizar el gobierno de los ayuntamientos. La presencia física del indio como actor predominante de la vida política de los pueblos generó problemas en la definición de la propiedad comunal, pues se discutió ampliamente si este tipo de propiedad debía repartirse entre individuos o entre las comunidades.<sup>7</sup> En la Constitución Federal de 1824 quedó establecido que cada uno de los estados tenía la obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a las leyes generales de la Unión.

El 6 de agosto de 1824 el Congreso Constituyente del Estado de México expidió la Ley Orgánica Provisional para el arreglo del gobierno interior del estado. Esta ley contenía los principios de José María Luis Mora respecto de crear una administración interior de los pueblos basada en tres instancias: prefectos, subprefectos y ayuntamientos. El territorio del estado de México se dividió en 8 distritos: Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo. Al frente de cada sección estaba un prefecto con amplias funciones gubernativas y económicas, es decir responsable del gobierno político. Los distritos, a su vez, se dividían en partidos. En cada cabecera de este territorio, menos en la de distrito, existiría un funcionario con el título de subprefecto, que ejercería algunas de las facultades del prefecto, al cual debía entera subordinación.<sup>8</sup> Con respecto al ayuntamiento, únicamente ordenaba que se arreglara con base en las leyes y decretos que estaban prescritos para su gobierno.<sup>9</sup> Sin embargo, la desorganización de los cuerpos municipales era evidente por la prisa que tenían los congresistas en regular su administración mediante nuevas leyes.

Los constituyentes mexiquenses estaban divididos en dos grupos respecto a la forma de resolver la desorganización de los cuerpos municipales. Unos congresistas apoyaban la idea de restringir las facultades de los ayuntamientos;

<sup>7</sup> Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, Siglo XXI editores, México, 1994, pp. 232 ss.

<sup>8</sup> El gobierno del estado estableció que los prefectos y subprefectos no pertenecían a la clase de los empleados sino que eran simples comisionados del gobierno y movibles a su voluntad. *Colección de decretos, 1848*: Decreto de 10 de mayo de 1830.

<sup>9</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1964, pp. 167-195; María del Carmen Salinas Sandoval, «Las municipalidades en el Estado de México: siglo XIX», en *Estado de México tras la huella de su historia*, El Colegio Mexiquense, Ayuntamiento Constitucional de Toluca, Zinacantepec, 1996, p. 140; *Colección de decretos, 1848*: Ley Orgánica Provisional, capítulos VI, VII, VIII.

otros pugnaban por conservar los derechos de los pueblos. En las sesiones del Congreso hubo un amplio debate de la necesidad de restringir a los ayuntamientos, pues en términos generales

*El gobierno municipal que debía ocuparse en el fomento de la prosperidad interior, poniéndose de acuerdo con las autoridades políticas, secundando sus providencias, y procurando la unión íntima de los habitantes de cada lugar, tenía abandonados estos sagrados deberes, y se hallaba tan lejos de ocuparse de ellos, que las disensiones entre los vecinos, las ruidosas competencias con las demás autoridades y la subordinación al gobierno, traían su origen de los cuerpos municipales, y reconocían su absoluta independencia y viciosa organización.<sup>10</sup>*

En el Congreso, Mora hizo una defensa de los ayuntamientos, pues aseguraba que aunque muchos de ellos habían cometido desaciertos en la administración de los pueblos, la mayoría mostraba empeño y ardor en sus gobiernos.<sup>11</sup> Otro punto de discusión en la asamblea constituyente fue precisar la naturaleza jurídica de los bienes comunales.<sup>12</sup> El criterio que prevaleció entre los asambleístas fue considerar a los bienes de comunidad como bienes administrados en común por los mismos pueblos, pero representados por sus ayuntamientos. El 4 de enero de 1825 el diputado Mendoza hizo una defensa de estos bienes al proponer: «no temamos ser justos: dejemos a los pueblos lo que es suyo, y tómese empeño en la buena administración de esos bienes».<sup>13</sup> Los debates sobre el ayuntamiento concluyeron con la elaboración de una ley.

Unos días después, el 9 de febrero, se expidió un decreto para organizar a los ayuntamientos. El Congreso determinó que podía haber ayuntamiento en los pueblos o comarcas con una población de cuatro mil habitantes. En los pueblos de un mismo partido, que no reunieran el número de habitantes, se autorizó que se reunieran entre sí para completar el requisito. Asimismo, se ordenó que en las cabeceras de partido existiera un ayuntamiento

<sup>10</sup> *Constituciones*, 1974, p. 4.

<sup>11</sup> Véase Salinas Sandoval, *Política y sociedad*...

<sup>12</sup> La estructura de los pueblos campesinos, casi siempre con fuerte presencia indígena, incluía el *fundo legal* formado por el espacio donde se asentaban las viviendas; un *ejido* compuesto de tierras para usos públicos; los *terrenos de repartimiento* que eran parcelas individuales y los *bienes del común* que estaban formados por tierras de pastoreo, montes y aguas. Donald J. Fraser, «La política de desamortización de las comunidades indígenas, 1856-1872», en *Historia Mexicana*, volumen xxi, número 4, abril-junio de 1972, pp. 631.

<sup>13</sup> *Cit.* en Antonio H. Huitrón, *Los bienes comunales en el estado de México*, Ediciones del Gobierno del Estado de México, Dirección General de Hacienda, Toluca, 1972, p. 21.

sin importar cuál fuere su población. Los ayuntamientos fueron integrados por alcaldes, síndicos y regidores. Los requisitos para los alcaldes fueron: la ciudadanía, ser mayores de veinticinco años, poseer una finca, capital o ramo de la industria y residencia de dos años. Asimismo, estos funcionarios tenían la facultad de ejercer el oficio de conciliadores, por lo que estaban autorizados para conocer demandas civiles que no excedieran de cien pesos y negocios criminales sobre injurias y faltas leves. De esta manera, quedó establecido que la jurisdicción municipal no se reducía al ámbito administrativo sino que formaba parte del poder judicial del estado. Respecto a los bienes de comunidad se acordó que éstos formaran parte de los propios de los pueblos, que consistirían en los bienes raíces que estuvieran en su posesión; los edificios que se hicieren de los fondos comunes de la municipalidad y por último, las tierras que en común hubieran poseído los pueblos.<sup>14</sup> Estas disposiciones sobre ayuntamientos fueron ratificadas en la Constitución política del Estado Libre de México firmada el 14 de febrero de 1827.

En las leyes constitucionales de 1836, de corte centralista, se reglamentó el sistema municipal en todos los departamentos. En la sexta ley, en su artículo 23 se ordenó que sólo existieran ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares que tuvieran esta institución desde 1808, en los puertos con población de cuatro mil habitantes y en los pueblos con ocho mil almas. En los lugares donde no pudiera formarse el ayuntamiento, quedaría nombrado un juez de paz, con las mismas facultades que las designadas a los alcaldes y ayuntamientos. Cabe destacar que el artículo 26 señalaba que los alcaldes ejercerían en sus pueblos el oficio de conciliadores para determinar en los juicios verbales —o dictaminar en los asuntos contenciosos— las providencias urgentes que permitieran no acudir al juez de primera instancia.<sup>15</sup>

El 20 de marzo de 1837 el gobierno central formó una ley secundaria para reglamentar el gobierno interior de los departamentos. En relación con los ayuntamientos estableció que la jurisdicción de las corporaciones municipales sería la de las parroquias. Aunque los ayuntamientos estaban en la obligación de renovarse todos los años, existía la posibilidad que sus miembros se reeligiesen indefinidamente. A cargo del ayuntamiento estaban las facultades de policía, salubridad, comodidad y ornato, de orden y seguridad; asimismo tenía bajo su responsabilidad la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios. En relación con los jueces de paz se acordó que tuvieran las mismas facul-

<sup>14</sup> *Colección de decretos, 1848*: Decreto de 9 de febrero de 1825.

<sup>15</sup> Tena, *op. cit.*, pp. 243-244.

tades y obligaciones de los ayuntamientos, pero en el manejo de los fondos de propios y arbitrios se ceñirían a lo establecido en futuras ordenanzas.<sup>16</sup>

La Junta Departamental de México dictó varias disposiciones para que los jueces de paz recogieran lo correspondiente a los ayuntamientos, previa elaboración de un inventario. Todos los bienes de las antiguas municipalidades debían entregarse a un depositario, cuya principal obligación era recaudar las rentas correspondientes. Las recaudaciones estarían resguardadas en arca de tres llaves, una en poder del juez de paz, otra en poder del párroco y la última en poder del depositario. Tiempo después, en febrero de 1842, mediante un ordenamiento, quedó delimitado el gobierno de los juzgados de paz. El artículo primero estableció que únicamente habría depositarios en las cabeceras de las antiguas municipalidades, pudiéndose unir dos o más municipios donde hubiera existido un ayuntamiento.<sup>17</sup> Otro punto del gobierno de los pueblos fue establecer una nueva división territorial de las juntas departamentales. En cumplimiento al artículo tercero de la sexta ley la Junta Departamental de México, formada por el antiguo estado de México, el extinto Distrito Federal y el territorio de Tlaxcala, dividió su territorio en trece distritos: el centro o de México, Acapulco, Chilapa, Cuautitlán, Cuernavaca, Mextitlán, Taxco, Tlaxcala, Toluca, Tula, Tulancingo, Temascaltepec y Texcoco.<sup>18</sup>

La Junta Departamental también llevó a cabo lo establecido en la atribución 7ª del artículo 14 de la Sexta Ley Constitucional de 1836, que mandaba crear las ordenanzas municipales; el 2 de mayo de 1840 acordó estas ordenanzas. En el documento quedó asentado que los ayuntamientos administrarían los ramos siguientes: aseo y limpieza, aguas, acequias, zanjas y ríos, alumbrado, cárceles, calzadas, puentes y caminos, coches y carruajes, embanquetados, empedrados y atarjeas, salubridad, cementerios, vacuna, hospitales y casas de beneficencia, mercados, paseos, pesos y medidas, agricultura, industria y comercio, corredores, teatros y diversio-

<sup>16</sup> Manuel Dublán y José María Lozano, «Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos, 20 de marzo de 1837», en *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, tomo III, Imprenta del Comercio, 1876, México, 1876.

<sup>17</sup> *Colección de decretos, 1848*: disposiciones para los jueces de paz, 16 de noviembre de 1837; ordenamiento para el gobiernos de los juzgados de paz, 15 de febrero de 1842.

<sup>18</sup> *Colección de decretos, 1850*: división del territorio del Departamento, 23 de diciembre de 1837. Esta división sufrió diversos cambios, siendo el más importante la disminución de su territorio con la creación del estado de Guerrero en 1849.

nes públicas, educación y escuelas. Se ratificaba que la recaudación e inversión de los fondos de propios y arbitrios estaba a su cargo. Asimismo, los ayuntamientos continuaban sujetos a la vigilancia del subprefecto, prefecto y gobernador. En este contexto, ningún ayuntamiento podía iniciar litigios hasta obtener la licencia superior. Sin embargo, si era demandado, el ayuntamiento estaba autorizado a defenderse, aunque tenía que informar secretamente al gobierno.<sup>19</sup>

El 28 de abril de 1845 se ordenó el establecimiento de ayuntamientos en todas las cabeceras de partido cuya población fuera de dos mil habitantes por lo menos; se establecerían cuerpos municipales en todas las poblaciones cuyas haciendas, ranchos y barrios reunieran al menos cuatro mil habitantes. Además, en los pueblos en que no hubiera ayuntamiento, se establecerían alcaldes con las mismas facultades y obligaciones de aquellos nombrados bajo las condiciones anteriores. Por último, en las poblaciones con menos de mil habitantes, se nombrarían auxiliares.<sup>20</sup> En ese mismo año, el gobierno del estado de México decretó una ley sobre ordenanzas municipales que aclaraba que los bienes raíces propios de los pueblos eran los que tenían en posesión pacífica: las tierras en común, los edificios, los montes, las aguas y las magueyeras que estaban en posesión legítima del ayuntamiento.<sup>21</sup>

El 15 de octubre de 1852, el segundo Congreso Constitucional decretó que los partidos estarían formados de municipalidades y municipios. En éstos últimos no existían ayuntamientos, en su lugar serían nombrados un municipal propietario y un suplente con facultades equivalentes a los ayuntamientos. Asimismo estableció las atribuciones de alcaldes y municipales. Las funciones del alcalde eran puramente administrativas y municipales. La Constitución expresaba que los municipales serían los encargados de la administración política en las poblaciones o secciones que no tuvieran cuatro mil habitantes. Las facultades y atribuciones de los municipales serían las mismas que las de los ayuntamientos. También se facultó a los subprefectos y prefectos el nombramiento de conciliadores; correspondía asimismo a los conciliadores conocer y determinar en sus respectivos pueblos todos los juicios verbales que ocurrieran, cuyo interés no pasara de cien pesos, así como de los criminales sobre injurias leves, puramente personales, que no merecieran otra pena que una reprensión o corrección de dos días a lo más de prisión, u obras públicas con excepción de aquellas en que fueren

<sup>19</sup> *Colección de decretos, 1850*: ordenanzas municipales, 2 y 30 de mayo de 1840.

<sup>20</sup> *Colección de decretos, 1850*: reglamento de ayuntamientos, 28 de abril de 1845.

<sup>21</sup> *Ordenanzas municipales*.

demandados eclesiásticos o militares. Otra de sus atribuciones era conocer los juicios verbales de las demandas sobre posesión y propiedad de bienes raíces, cuando el valor de la cosa que se disputaran no excediera de cien pesos, y sobre el pago y arrendamiento y desocupación de propiedad rústica o urbana, siempre que el arrendamiento de todo un año no excediera de cien pesos.<sup>22</sup>

## Reformas al sistema municipal: consultas y proyectos

### *La ambigüedad de las leyes*

Cuando Santa Anna asumió el poder en los distritos del Departamento de México el ramo administrativo de los pueblos estaba a cargo de los ayuntamientos y auxiliares; en tanto, el judicial correspondía a los jueces de letras y los conciliadores. Pero al suprimirse la corporación municipal se generaron numerosas dudas respecto al modo de aplicar la ley. Esta ley generó distintas reacciones entre las autoridades locales. En la documentación de los años de 1853 a 1855 encontramos reclamos de los pueblos quejándose de la ley sobre ayuntamientos, pues súbitamente perdían sus derechos de organización interna, los cuales estarían en manos de jueces de paz nombrados por los prefectos.

El gobernador del Departamento de México, antes de cumplir la ley de 20 de mayo, llevó a cabo numerosas consultas respecto a la aplicación. Los prefectos enviaban sus consultas al gobernador, éste a su vez al ministro de Gobernación. Así, el prefecto de Tlalnepantla solicitaba informes si en la cabecera de partido se encomendaba la administración de justicia en primera instancia a los jueces de letras, y por tanto debían cesar los conciliadores. El de Tulancingo tenía dudas acerca de la autoridad de los jueces de paz. En su nota preguntaba si los jueces de paz tenían facultades para fallar sentencia sin consultar con un asesor. Asimismo informaba que había sustituido a los ayuntamientos por jueces de paz pero tenía duda de instalarlos en los demás pueblos y rancherías que por su población o distancia debían tener un juez. El prefecto de Tula preguntaba a quién correspondía nombrar apoderado de los intereses de los pueblos. Y el prefecto de Huejutla quería saber si los alcaldes de los ayuntamientos además de sus funciones administrativas tenían las de impartir justicia.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Colección de decretos, 1868*: atribuciones de los alcaldes y municipales, 15 de octubre de 1852.

<sup>23</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, ff. 57-73; 86-88: consultas de los prefectos del Departamento de México, 8 de julio de 1853.

La falta de uniformidad en el cumplimiento de las órdenes originó interpretaciones distintas e incluso contradictorias. La ley de 23 de julio de 1853, aclaratoria de la nueva organización municipal, creó jueces de paz en las municipalidades donde se suprimieron los ayuntamientos, sin expresar cuál era la autoridad que en las cabeceras de distrito desempeñaba las atribuciones de los jueces de paz. En este contexto, algunos prefectos nombraron a los jueces de paz en las cabeceras de sus distritos siguiendo acaso la idea de la uniformidad, y otros no los establecieron apegándose estrictamente a la ley. Ignacio Aguilar, a consulta del gobernador, aclaró que en las cabeceras de distrito los alcaldes reasumían las funciones de los jueces de paz; es decir, estos funcionarios tenían facultades administrativas y de justicia.<sup>24</sup> Manuel Torres Cataño escribió al presidente de la República sugiriendo que en el nombramiento de los jueces de paz se tomara en consideración la opinión de cierto porcentaje de población. Asimismo, que se crearan jueces de segundo orden para aquellos lugares que no tuvieran la población designada. Además debería especificarse la extensión de la jurisdicción de los jueces, pues cada pueblo tenía intereses locales que no podían atender los jueces de cabecera.<sup>25</sup>

Para uniformar los nombramientos en todo el Departamento de México, el gobernador envió al presidente de la República una propuesta para reglamentar los municipios. El reglamento constaba de siete puntos: 1) en las cabeceras de municipalidad se nombrarían jueces de paz en razón de uno por cada mil habitantes o por una fracción que rebasara de mil, sin exceder de cuatro jueces. En las municipalidades cuya población no llegará a dos mil se nombraría un juez de paz; 2) autorizaba a los jueces de paz a nombrar auxiliares para cada pueblo; 3) las facultades de los jueces de paz en el orden judicial serían las establecidas en la ley del 23 de mayo de 1837, por lo tanto cesaban los conciliadores; 4) los jueces de paz, por el orden de su nombramiento, irían sustituyendo a los jueces de letras; 5) los jueces de paz ejercerían las facultades del ramo municipal; las facultades de los auxiliares serían las establecidas en el decreto de 28 de abril de 1845; y 7) en los lugares que cesaban los ayuntamientos se observaría el decreto de la Junta Departamental de México del 16 de noviembre de 1837. El proyecto fue rechazado por no corresponder a los gobernadores la facultad de elaborar reglamentos y leyes.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, ff. 254-256: comunicaciones de Manuel Salas, gobernador del estado de México al ministro de gobernación, 20-29 de agosto de 1853.

<sup>25</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, ff. 46-48: carta de Manuel Cataño al ministro de Gobernación, 18 de junio de 1853.

<sup>26</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, f. 25: proyecto de reformas, 31 de mayo de 1853; f. 39: acuse de recibo de Manuel Cataño al ministro de gobernación, 18 de junio de 1853.

En este contexto, algunos ayuntamientos enfrentaron dificultades para cumplir las órdenes sobre la nueva organización municipal. El ayuntamiento de Texcoco solicitó que sus integrantes quedaran exentos del uso de uniforme establecido en la ley de 18 de julio de 1853.<sup>27</sup> La razón que argüían era que los miembros de la corporación eran personas de escasa fortuna. La respuesta del ministro de Gobernación fue que todos los representantes de los ayuntamientos debían usar traje. Al prefecto de Texcoco se le indicó que en adelante nombrara personas capaces de sufragar el gasto por lo importante que era dar a dichas corporaciones el decoro, brillo y lustre de que habían carecido.<sup>28</sup>

A fines de 1853, el prefecto de Texcoco consultó al gobernador si el ayuntamiento concluía funciones o permanecía dos años como los jueces de paz. La respuesta fue que se renovase totalmente la corporación, proponiéndose para los cargos a individuos con suficientes medios de subsistencia y de buena conducta. El gobernador hizo hincapié en que los integrantes del ayuntamiento en funciones habían manifestado su incapacidad de cubrir los gastos de uniforme, por lo tanto en la nueva elección debía buscarse a los hombres más prominentes del lugar.<sup>29</sup> Ante las constantes consultas acerca de la organización municipal, las autoridades insistieron en la necesidad de concluir un nuevo reglamento sobre el gobierno interior de los pueblos.

### Los proyectos de la dictadura

Durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna fueron presentados dos proyectos de reglamento de la organización municipal. El primero intentó establecer, como en la época colonial, los oficios vendibles. El segundo, aprobado por el gobierno, se basaba en la figura de los intendentes. En septiembre de 1853 Ignacio Aguilar y Marocho, ministro de Gobernación, presionaba al Consejo de Estado para reglamentar las municipalidades. En su exposición de motivos indicaba que era «el tiempo de restituir a aquellas corporaciones la respetabilidad y el prestigio que por desgracia habían perdido, a consecuencia del funesto sistema electoral». Indicaba que el nuevo reglamento debía fijarse sobre tres puntos. El primero era que los

<sup>27</sup> El artículo primero ordenaba que los individuos de todos los ayuntamientos de la nación usaran sombrero negro montado, casaca, pantalón oscuro y espadín. *Colección de leyes: reglamento de uniformes de los ayuntamientos*, 18 de julio de 1853.

<sup>28</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, ff. 251-252: solicitud del ayuntamiento de Texcoco, 23 de agosto de 1853.

<sup>29</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, f. 169: consulta del prefecto de Texcoco, 8 de noviembre de 1853.

integrantes del ayuntamiento tuvieran cierto capital físico o moral. El segundo punto, que la renovación de los ayuntamientos no fuera total sino parcial y en los más largos periodos que permitiera la prudencia. De esta manera, siempre existiría un número de miembros perfectamente instruidos en la administración municipal. Y por último, que no se admitieran renunciaciones a los cargos municipales.<sup>30</sup>

El 12 de enero de 1854 Santa Anna ordenó que el Consejo de Estado remitiera un proyecto sobre la renovación de los ayuntamientos y sistema que debía adoptarse para las elecciones pues «por la falta de una providencia definitiva acerca de esta materia se ha introducido el desorden en los departamentos, haciendo en unos nombramientos nuevos y en otros permaneciendo los antiguos concejales».<sup>31</sup> El Consejo de Gobierno redactó un proyecto fundado principalmente en la idea de los regimientos perpetuos. El proyecto dividía a los ayuntamientos en cinco clases: el ayuntamiento de la capital, los de las capitales de los departamentos y territorios, los de las poblaciones donde hubiera prefecto; los de las poblaciones que, aunque no existiera prefecto, tuvieran ayuntamiento en 1821; y por último, los de las demás poblaciones con seis mil habitantes. Parte de los cargos de regidores serían perpetuos y sus propietarios podrían venderlos. Asimismo, como en la época colonial estos regidores tendrían privilegios como no ser juzgados sino por tribunales superiores, no ser arrestados sino en casas capitulares, estarían exceptuados, incluyendo a sus hijos, de todo servicio militar y sólo lo harían voluntariamente.<sup>32</sup> Esta propuesta muestra cómo las autoridades estaban definiendo el espacio político en aras de una mejor administración. Sin embargo, el gobierno se abstuvo de sancionar el reglamento basado en los regimientos perpetuos por la imposibilidad de realizarlo en la república; por la agitación que despertaría entre los grupos en armas.

Pese a ser rechazada su propuesta, Aguilar Marocho insistió sobre «la incalculable importancia de dar al sistema municipal una organización definitiva y conforme con las condiciones y costumbres de nuestros pueblos». El secretario de Gobernación informó al presidente que los consejeros estaban elaborando un nuevo proyecto a partir de los modelos

<sup>30</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, ff. 163-164: carta de Ignacio Aguilar y Marocho, secretario de Gobernación, a Manuel Diez Bonilla, vicepresidente del Consejo de Estado. México, 19 de septiembre de 1853.

<sup>31</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, f. 178: carta de Santa Anna al Consejo de Estado, 12 de enero de 1854.

<sup>32</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, ff. 180-183: proyecto del Consejo de Estado, 19 de enero de 1854.

existentes pero considerando las peculiaridades del caso mexicano. En el Consejo de Estado fueron discutidos durante varios meses cada uno de los artículos de la ley de municipalidades. Por fin el 17 de marzo de 1855 fue decretado el reglamento de municipalidades.<sup>33</sup> Con base en las facultades y obligaciones de los intendentes —agentes administrativos— se elaboró una segunda propuesta. La figura de estos agentes está basada en el derecho administrativo que se refiere a la acción y competencia del poder ejecutivo.<sup>34</sup>

En la búsqueda de un orden racional de la vida municipal se ordenó que las funciones administrativas y municipales estuvieran a cargo de los intendentes, sustitutos y consejeros. Estos funcionarios serían nombrados por el gobierno supremo a propuesta de los gobernadores. Los intendentes asumirían la administración de los propios de las municipalidades. Los requisitos para ser intendente o sustituto eran: ser uno de los mayores contribuyentes del municipio, además de haber desempeñado algún cargo público con anterioridad. En la ley se establecieron dos tipos de municipalidad: la indígena y la no indígena. La división tenía como finalidad ejercer un mayor control sobre los pueblos indígenas. Otra instancia de gobierno fue el consejo Municipal, que sucedería a los ayuntamientos que existían, así como a los que se suprimieron el 20 de mayo de 1853. Esta nueva corporación no se formaría en las municipalidades indígenas; los curas o jueces de paz serían sus vigilantes.<sup>35</sup>

En resumen podemos decir que esta ley, al igual que el proyecto de los regidores perpetuos, tuvo como base cuatro puntos; primero, que las nuevas corporaciones se formaran con miembros de reconocido capital físico o moral; segundo, prolongar el tiempo de gestión de los responsables de los municipios; un tercer punto era la negativa a otorgar a los agentes municipales su derecho a la renuncia; y por último, quizá lo más importante, las limitadas facultades de los pueblos para administrar sus bienes. Aunque esta ley no pudo cumplirse por la salida intempestiva de López de Santa Anna, sí resulta revelador de la búsqueda del orden y de un gobierno efectivo.

<sup>33</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 30, ff. 184-190: propuesta de ley sobre municipalidades, septiembre-noviembre de 1854.

<sup>34</sup> Teodosio Lares en sus lecciones de derecho administrativo señalaba que la base de la administración eran los principios del orden racional apoyados en la naturaleza del hombre y la sociedad; en tanto, las instituciones administrativas eran la consecuencia de los principios. Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*, UNAM, México, 1978, p. 5.

<sup>35</sup> *Colección de leyes: reglamento de municipalidades*, 17 de marzo de 1855.

## La administración municipal sobre bienes de comunidad

En este apartado planteamos dos ejes de análisis de las respuestas de los pueblos ante la reorganización del sistema municipal. Un primer eje es la vía legal a la que acudieron algunos pueblos de estado de México para defender sus derechos comunales. Un segundo eje de acercamiento lo constituye la visión de las autoridades respecto a las demandas de las comunidades campesinas. Ambos enfoques permiten ver un ángulo del problema que representaba el ayuntamiento: la posesión de bienes comunales como tierras, aguas, pastos y montes. La reforma del ayuntamiento, como señalamos antes, intentaba transformar la estructura social de los pueblos al imponer mayores restricciones a su gobierno interno. Sin embargo, poco o nada pudo hacer el gobierno para evitar que los pueblos se manifestaran en la defensa de sus derechos.

González Navarro apunta las numerosas solicitudes que los pueblos presentaron ante las autoridades para recuperar sus tierras. Uno de los focos de conflicto era la usurpación de bienes comunales por parte de las haciendas colindantes con los pueblos. Recordemos que las leyes desamortizadoras permitieron que las haciendas y los pequeños ranchos incrementaran sus recursos mediante la compra, arriendo o usurpación de las propiedades comunales de los pueblos. Los hacendados resultaban los principales enemigos de las comunidades, pues éstos casi siempre empleaban diversas artimañas legales para apropiarse de sus bienes.<sup>36</sup>

Una medida política del gobierno de Santa Anna fue la ley de 31 de julio de 1854, la cual ordenó la restitución de la propiedad comunal usurpada de los pueblos.<sup>37</sup> Esta ley originó que muchos pueblos consideraran, de nueva cuenta, la vía legal como un camino para recuperar algunos bienes de comunidad; empero, los pueblos tenían que demostrar la propiedad de los bienes usurpados. José Mariano Rodríguez, subprefecto de Chalco, informaba al prefecto de Texcoco que existía una completa alarma en los pueblos por la ley del 31 de julio pues muchos habían enviado representantes a la capital del país para obtener una copia de los títulos de sus bienes comunales. En su escrito asentaba que:

<sup>36</sup> Moisés González Navarro, *Anatomía del poder en México (1848-1853)*, El Colegio de México, 1977, pp. 160 ss.

<sup>37</sup> El artículo primero de esta ley señalaba que los gobernadores, por medio de los prefectos, subprefectos, ayuntamientos y comisarios municipales, debían ocuparse de reconocer los bienes comunales usurpados por particulares. Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*, Secretaría de la Reforma Agraria, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, pp. 100-102.

*agobiados los pueblos como en su mayor parte lo han sido siempre por las depredaciones y ultrajes de los dueños de las haciendas colindantes, la ley de 31 de julio último ha venido a ser para ellos incuestionablemente la idea que más podía halagarlos en cuya realización únicamente piensan y por la que aún han dado ratos públicos de gracias a su Alteza Serenísima el general presidente.<sup>38</sup>*

En cambio, la disposición de restitución de bienes usurpados causó alarma entre los «hombres de razón», los cuales consideraron la medida un atentado a la propiedad. José María Barfros, agente de agricultura, solicitó a Joaquín Velázquez de León, ministro de Fomento, que suplicara al presidente que derogara la ley del 31 de julio, pues esta medida afectaba los intereses de la agricultura. En términos legales el cumplimiento de la ley implicaría una amplia revisión de la documentación, que en muchos casos se remontaba a principios de la época colonial. Pero las más graves consecuencias eran de orden político y de convivencia pública: la colonización se vería frenada por la inseguridad en la propiedad de la tierra, los pueblos encontrarían camino a «sus pretensiones insensatas pues:

*¿Qué otra cosa significan, si no, esos pleitos continuamente renovados que sostienen las fincas contra los pueblos colindantes y que de hecho no hay sentencia que termine causando ejecutoria?, ¿qué significan la resistencia escandalosa opuesta más de una vez a los decretos judiciales que importaban actos posesorios? no están revelando tales hechos que la multitud tiene aconsejadores que abusando de su credulidad les dicen esto es tuyo por más que te lo arrebate la justicia.<sup>39</sup>*

El funcionario tenía miedo de que el decreto del 31 de julio hiciera que todos los pueblos denunciaran las tierras consideradas del común; además que si la resolución fuera contraria a sus intereses, la inestabilidad política sería incontrolable. El agente también señalaba que las municipalidades se habían quedado sin parte de sus terrenos porque los pueblos habían vendido sus bienes para cubrir diversas necesidades. Si revisamos los archivos encontraremos que la preocupación de Barfros de que los pueblos iniciaran

<sup>38</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 47, exp. 91, ff. 97-103: informe del subprefecto de Chalco, 21 de noviembre de 1854.

<sup>39</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 47, exp. 105, ff. 326-339: informe de José María Barfros, 24 de agosto de 1854. El subrayado es nuestro.

litigios comenzó a ser una realidad. Para los fines del trabajo, únicamente nos referiremos a la solicitud de restitución de las aguas propiedad del pueblo de Teotihuacán, perteneciente al distrito de Texcoco.

En enero de 1854, José Nicolás García, a nombre de los vecinos del pueblo y ayuntamiento de San Juan Teotihuacán del partido de Texcoco, presentó ante el presidente Santa Anna la reivindicación de las aguas que habían usurpado algunos hacendados.<sup>40</sup> En una carta señalaba que el despojo había ocurrido por la mala administración judicial pues al intentar fundar los derechos del pueblo encontraron numerosas trabas legales para demostrar que los hacendados no eran propietarios sino detentores de las aguas. El presidente ordenó una investigación sobre el estado de la cuestión.

Juan Zaravia, comisario municipal de Teotihuacán, informó que en el pasado cada vez que los ayuntamientos habían promovido este tipo de negocios habían sido amonestados por la autoridad por promover litigios injustos.<sup>41</sup> El 25 de febrero de 1854, Manuel Salas, gobernador del estado, dictaminó que era de justicia no acceder a la solicitud de García, y que por el contrario, merecía una sanción por demandar sin tener misión legal otorgada por el ayuntamiento.<sup>42</sup> Como el gobernador no tenía facultades para dictar una resolución, por estar presentada ante el gobierno nacional, remitió la documentación a la Secretaría de Gobernación.

El secretario de Gobernación ordenó denegar la solicitud de García además de consignarlo a la autoridad judicial correspondiente por usurpar al ayuntamiento.<sup>43</sup> El 8 de mayo Francisco Zúñiga, juez de letras de Texcoco, dictó sentencia contra el acusado. El juez indicó que García de manera verbal había informado al ayuntamiento y a algunos vecinos de la solicitud presentada a las autoridades. En este contexto, el delito perpetuado por García no

<sup>40</sup> La diversidad de actividades desarrolladas en torno al agua provocó una competencia por el control del recurso entre los diversos usuarios. Los más desprotegidos en la competencia por el agua fueron las comunidades campesinas, pues éstas tenían por costumbre rentar parte de sus aguas comunales a terratenientes para obtener mayores ingresos empero, esta práctica permitió que muchos hacendados esgrimiran derechos sobre el recurso hidráulico.

<sup>41</sup> EL 16 de abril de 1850 las autoridades habían realizado una vista de ojos al manantial para verificar el desvío de agua por parte de vecinos del lugar y en esa ocasión el ayuntamiento de Teotihuacán no presentó reclamo alguno ante el temor de recibir una sanción económica. AGN, Ayuntamientos, volumen 47, exp. 103, ff. 301-303: carta de José Nicolás García al presidente Santa Anna, enero de 1854; f. 306: informe de Juan Zaravia, prefecto de Texcoco, 14 de febrero de 1854.

<sup>42</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 47, exp. 104, f. 315: carta de Juan Manuel Salas, gobernador del Departamento de México, al ministro de Gobernación, 25 de febrero de 1854.

<sup>43</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 47, exp. 104, f. 315: carta de Ignacio Aguilar, ministro de Gobernación, al gobernador del Departamento de México, 31 de marzo de 1854.

<sup>44</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 47, exp. 104, f. 323: sentencia de Francisco Zúñiga, juez de letras del Distrito de Texcoco, 8 de mayo de 1854.

podía llamarse una formal y positiva falsedad. La sentencia fue absolutoria del cargo de falsedad pero se acordó multarlo con cincuenta pesos para evitar yerros futuros.<sup>44</sup>

Sin embargo, con la ley de 31 de julio de 1854, García retomó su demanda y aclaró que para su pueblo había llegado la hora de ser atendidos y de que se les hiciera justicia para recuperar las aguas usurpadas. Solicitó ante la autoridad que se efectuara una «vista de ojos» del manantial en disputa y que los hacendados presentaran sus títulos.<sup>45</sup> Ignacio Álvarez, jefe de la sección de municipalidades del Ministerio de Gobernación, solicitó al prefecto de Texcoco que hiciera de nueva cuenta las averiguaciones del caso, además que se enviara un perito al lugar. Asimismo, indicó que después de formar el expediente, el Consejo de Estado debía dictaminar la viabilidad de la demanda. La resolución no llegó a dictarse pues las condiciones políticas del país impidieron seguir el proceso.

Brevemente describimos que no todos los conflictos llegaban a las instancias superiores, pues en el ámbito local se intentaron otros caminos. Un mecanismo que se intentó establecer para reducir los efectos de la ley del 31 de julio fueron las juntas de avenencia. Así, ante la avalancha de quejas recibidas por los pueblos despojados de sus propiedades comunales, el prefecto de Texcoco convocó el 2 de junio de 1855 a una junta para arreglar los litigios de tierras entre algunos pueblos (San Diego Tlailoslacan, Nativitas, Purificación, San Juan Tezontla y San Pablo Yxayoc) y las haciendas del Batán y Chapingo. El supremo gobierno ordenó suspender la reunión. El ministro de Gobernación expuso que nunca debían reunirse varios pueblos de indígenas para dirimir sus derechos, al respecto decía «que nunca ni por motivo alguno deben reunirse para semejantes objetos y mucho menos en las actuales circunstancias».<sup>46</sup> Este mecanismo es un indicador de que los pueblos antes de acudir a las autoridades superiores intentaban distintas vías de solución en el ámbito local.

En términos generales, vemos que los pueblos al no encontrar acuerdos locales acudían a la vía judicial para recuperar sus derechos comunales. Sin embargo, al parecer a mediados del siglo XIX, los pueblos consideraban que con la

<sup>45</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 47, exp. 103, f. 292: carta de José Nicolás García al presidente Santa Anna, 11 de septiembre de 1854. El manantial en disputa tenía su origen en terrenos de la parroquia de Teotihuacán. El vecindario sólo podía hacer uso de este recurso para sus necesidades domésticas pues su caudal estaba en posesión de las haciendas de la Cadena y Acolan. *Estadística*, p. 528.

<sup>46</sup> AGN, Ayuntamientos, volumen 49, exp. 30, ff. 142-152: suspensión de reunión de avenencia, julio de 1855.

restricción del ámbito municipal sus posibilidades de apelación estaban cerradas. Empero, la ley de restitución de los bienes comunales usurpados dio a los pueblos una esperanza.

### **A manera de conclusión**

Señalamos al principio que los ayuntamientos, después de la Independencia, conservaron los privilegios de los pueblos sobre la administración de sus bienes comunales. Aunque algunos liberales insistían en la necesidad de restringir los derechos de los pueblos, por los constantes abusos que se cometían en su nombre, la legislación del Estado de México favoreció que los ayuntamientos asumieran los derechos y obligaciones de los mismos. Durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna encontramos diversas medidas que intentaron restringir el gobierno interior de los pueblos. La preocupación por reducir la libertad de los municipios radicaba en considerar que los pueblos carecían de facultades para la administración de propios y arbitrios y la justicia de primera instancia. Las autoridades seguramente pensaron que la nueva legislación permitiría hacer frente a la tarea de modificar las atribuciones de los ayuntamientos. Sin embargo, la respuesta de los pueblos no siguió el rumbo trazado por los santanistas; por el contrario, las nuevas leyes dieron elementos para la lucha de los pueblos.

### **Fuentes**

Colección de decretos, 1848.

*Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca, Imprenta de J. Quijano, tomo 1, 1848.

Colección de decretos, 1850.

*Colección de decretos de los congresos constitucionales del Estado Libre y Soberano de México, que funcionaron en la primera época de la federación. Contiene también, por vía de apéndice, las disposiciones de la época del centralismo*, Toluca, Imprenta de J. Quijano, tomo 2, 1850.

Colección de decretos, 1868.

*Colección de decretos del Segundo Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de México que funcionó en la segunda época de la federación, en el bienio corrido de 2 de marzo de 1851, a igual fecha de 1853. Contiene también por apéndice, la Constitución del Estado, con la inserción intercalada entre texto, en sus respectivos lugares, de las reformas decretadas en diversas leyes, y el reglamento interior del Tribunal Superior de Justicia*, Toluca, Tip. del Instituto Literario, volumen v, 1868.

Colección de leyes.

*Colección de las leyes y demás disposiciones expedidas por la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación desde 20 de mayo de 1853 hasta 20 de agosto de 1855, formada por el archivero de Hacienda para uso del ESD Manuel Payno, s/f.*

Constituciones.

*Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870, 1917, edición preparada por Mario Colín, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, volumen 37, México, 1974.*

*Dublán, Manuel y José María Lozano, Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República, Imprenta del Comercio, 1876, tomo III, México, 1876.*

Estadísticas.

*Estadística del Departamento de México, formada por la comisión nombrada por el Ministerio de Fomento, y presidida por el Sr. Joaquín Noriega; de septiembre de 1853 en que comenzó sus trabajos a febrero de 1854 que los concluyó, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, México, 1980.*