

# La reorganización territorial de los ayuntamientos en México bajo la dictadura de Antonio López de Santa Anna, 1853-1855

THE TERRITORIAL REORGANIZATION OF TOWN COUNCILS IN MEXICO UNDER ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA'S DICTATORSHIP, 1853-1855

Gloria Camacho-Pichardo\*

**Resumen:** Este trabajo analiza el decreto de 1853 promulgado en la última administración de Antonio López de Santa Anna (1853-1855) en México. Esta iniciativa tuvo la intención de organizar los órganos de gobierno local y con ello centralizar el poder político, lo que coadyuvaba a invadir las soberanías estatales, debido a que había sido materia de cada entidad legislar en torno a sus ayuntamientos. El texto desarrolla las respuestas de los gobernadores respecto al decreto del 20 de mayo de 1853, el cual intentó centralizar el poder en función de cómo se debían organizar y administrar los ayuntamientos; también permite ver los alcances y los límites de tales pretensiones ya en el terreno de juego.

**Palabras clave:** administración municipal; gobierno local; constitución; poder político

**Abstract:** This work analyzes the 1853 Decree issued over Antonio López de Santa Anna's last administration (1853-1855). This initiative was aimed at organizing the local government agencies so that political power became centralized, which helped interfering with the sovereignty of the States, since it was responsibility of each state to legislate on its town councils. The text develops the answers of the governors regarding the Decree of May 20th, 1853, which intended to centralize power in function of how town councils had to be organized and administrated; it also allows noticing the scope and limitations of such pretensions in the field.

**Keywords:** Municipal administration; local government; Constitution; political power

\* Universidad Autónoma del Estado de México, México

Correo-e: [glocapi@yahoo.com.mx](mailto:glocapi@yahoo.com.mx)

Recibido: 22 de noviembre de 2017  
Aprobado: 4 de mayo de 2018



## INTRODUCCIÓN

En este artículo se abordan las diversas posturas y respuestas de los gobiernos estatales en torno al decreto del 20 de mayo de 1853, promulgado durante la última administración de Antonio López de Santa Anna (1853-1855), en la medida en que la historiografía sólo menciona al decreto como si no hubiera tenido una aplicación. Salinas Sandoval y Birrichaga Gardida han señalado la trascendencia de este decreto, pues tuvo como principal intención imponer un nuevo orden que contrarrestara los poderes políticos locales, así como reducir su autonomía (Salinas, 1996; Birrichaga, 1997: 163-181). Este decreto forma parte de lo que Ortiz y Serrano llaman contrarrevolución municipal posterior a Cádiz, en virtud de que:

[los] diputados constituyentes de los estados eliminaron, en algunos casos y limitaron, en otros, aspectos centrales del radicalismo del municipalismo, como la razón numérica de las mil almas, el establecimiento de ayuntamientos en cualquier población, y las facultades sobre las milicias cívicas y en la impartición de justicia en primera instancia (Ortiz y Serrano, 2007: 14).

Mi interés consiste en destacar la inconformidad que manifestaron algunos gobernadores del país con las medidas establecidas en el decreto. Además, expongo el caso de aquellos lugares en los que se mostró una clara postura conservadora de sus autoridades al aplicar el decreto al pie de la letra, como fue el caso de Chiapas. Un primer acercamiento permite plantear dos problemas. El primero consiste en señalar que el decreto de Santa Anna mostró las dificultades y los problemas del federalismo al pretender articular y homogeneizar los niveles de gobierno local, así como dar regularidad a las autoridades de gobierno. Una debilidad inherente del federalismo era su gran dispersión del poder, en virtud de la diversidad

de organismos que existían en cada entidad. El segundo problema es el de la buena administración. El decreto abrió la puerta a los gobiernos estatales, que manifestaron sus intenciones de tener un control de los fondos y registros de los municipios, pues consideraban que debían pasar a las arcas de los gobiernos estatales.

## EL GOBIERNO LOCAL DE LOS AYUNTAMIENTOS DESDE 1812

Los cambios provocados por la puesta en marcha de la Constitución de Cádiz entre 1812 y 1814, y su restablecimiento en 1820, marcaron la transición del virreinato a nación, debido a que se eliminaron las repúblicas de indios y los cabildos de españoles, así como se planteó la necesidad de establecer una nueva estructura municipal (Ortiz y Serrano, 2007: 9; Salinas, 2001: 61). En la Constitución de Cádiz de 1812 los pueblos de indios pasaron por un proceso de transformación reflejado en la elección de ayuntamientos en aquellos lugares con mil habitantes.

Las disposiciones liberales decretadas en la Constitución de Cádiz establecieron como condición crear ayuntamientos en aquellas poblaciones con mil habitantes; esta legislación dio pauta a que se formaran ayuntamientos incluso en poblaciones más pequeñas. Lira señala que con la Constitución de 1812 los pueblos lograron definirse como entidades territoriales, las cuales tenían funciones administrativas y políticas que representaban “la expresión local del poder ejecutivo” (Lira, 1987: 56). Esta autonomía y dispersión del poder local fue la que trataron de controlar los legisladores en cada entidad, debido a que la Constitución de 1824 había delegado a cada entidad legislar en la materia (Aniño, 1995: 207).<sup>1</sup>

1 En espacios como Veracruz, Ducey encontró esta tradición de autogobierno en el partido de Misantla. En el partido había tres pueblos; dos de ellos, Colipa y Yecuaotla, durante el periodo colonial contaban con sus repúblicas de indios, mientras que el pueblo de Nautla se formó en el siglo XVIII.

Hernández Chávez señala que la organización política del país adquirió una connotación confederal con claras autonomías no sólo para los estados sino también para los municipios (Hernández, 1993: 35-36). En la Constitución federal de 1824 los estados de la unión eran soberanos en materia de gobierno y administración interna, por ello eran libres de legislar en el ámbito territorial y en su gobierno interior (De Gortari, 1997: 117). Fue el momento en el que los legisladores de algunos estados, como el caso del Estado de México, aprovecharon las circunstancias y decretaron la disminución de ayuntamientos. También los estados de la federación fueron libres de definir las características que debían tener sus electores, las formas de elegir gobernador, diputados estatales y ayuntamientos (De Gortari, 1997: 118). Ello explica que:

El federalismo alcanzó [...] una expresión fundamental en la esfera estatal y local y una muestra evidente fue la diversidad de marcos jurídicos de los ayuntamientos en las distintas constituciones. Debe mencionarse también que en varias constituciones la importancia otorgada a los ayuntamientos es mínima. Su mención se reduce en muchos casos a dar cuenta de su existencia, pero sin explicitar sus atribuciones y responsabilidades (De Gortari, 1997: 119).

Sin duda lo anterior no ocurrió para el Estado de México, pues el 9 de febrero de 1825 los legisladores dictaron el decreto sobre organización de los ayuntamientos.<sup>2</sup> Este decreto fue el resultado de su preocupación por dar término a “los males motivados por la desorganización de

estos cuerpos municipales”.<sup>3</sup> Este tipo de preámbulos establecidos en el decreto son muestra de una absoluta desconfianza de los legisladores en torno a estos gobiernos locales, pues consideraban que “la proliferación de ayuntamientos en sus respectivos territorios había pervertido sus propósitos originales” (De Gortari, 1997: 120). En ese decreto se estableció que no podía haber ayuntamiento en los pueblos que no llegaran a cuatro mil almas. En cada ayuntamiento debía haber un alcalde, un síndico y un regidor. Estas autoridades debían ser elegidas por los vecinos de las municipalidades. Los alcaldes ejercerían el oficio de conciliadores, así como eran los encargados de conocer las causas civiles que no excedieran de cien pesos y los negocios criminales sobre injurias y causas leves (*Colección de decretos*, 1848: 44-48). En 1826 el Congreso Constituyente del Estado de México decretó establecer un alcalde conciliador en aquellos lugares que no tuvieran un ayuntamiento (*Colección de decretos*, 1848: 84). En la Constitución del Estado de México de 1827 se estableció que el territorio estaría dividido en distritos y éstos a su vez en partidos. En cada distrito debía haber un prefecto encargado de velar por la buena inversión de los fondos públicos, así como el arreglo y administración de los bienes de los pueblos. En cada cabecera de partido se nombraría un subprefecto que sería propuesto por el prefecto con la aprobación del gobernador. Salinas Sandoval indica que se trataba de buscar un equilibrio entre las autoridades que eran elegidas por los ciudadanos (los ayuntamientos) y las que eran nombradas por el gobernador (los prefectos y subprefectos). Por medio de estas autoridades los ayuntamientos estaban

Este último pueblo “disfrutaba de un ayuntamiento constitucional cuando regía la Constitución gaditana”. Una vez que se decretó la constitución estatal en 1825, los tres pueblos quedaron subordinados a Misantla (Ducey, 2007: 177-178).

2 De Gortari manifiesta que los decretos sobre ayuntamientos dictados por los legisladores tanto en el Estado de México como en Michoacán eran de los más restrictivos y de mucha “desconfianza y malestar” (De Gortari, 1997: 119).

3 Véanse las “Disposiciones del Honorable Congreso Constituyente para la formación de Ayuntamientos” (1825: 1-2), que a la letra señalan: “El Congreso Constituyente del Estado libre, e independiente de México, penetrado de la necesidad de poner término a los males que causa la desorganización de los cuerpos municipales, y hacer que produzcan los saludables efectos que deben esperarse de su reforma, ha decretado lo siguiente. Capítulo 1. Bases para la formación de Ayuntamientos”.

sujetos al gobernador del estado. Una de las funciones fundamentales de los ayuntamientos era el manejo de los fondos municipales, es decir, los propios y arbitrios. Los propios eran los bienes raíces que poseían las municipalidades, los edificios y las tierras que poseían en común los pueblos (Salinas, 1999: 200; Salinas, 2001: 75).

Salinas Sandoval encuentra que entre 1825 y 1835 se presentó en el Estado de México una tendencia a la centralización al interior del propio estado. Es decir, los municipios eran autónomos en ciertas disposiciones del régimen interior, pero se reforzó el vínculo, pues tenían la obligación de respetar las normas dictadas por las autoridades estatales (Salinas, 1999: 192-193). Asimismo, señala que, para estas autoridades, los ayuntamientos se habían convertido en un obstáculo para lograr la eficacia “administrativa en todos los rincones de su territorio”, por tal motivo era necesario reducir el número de ayuntamientos a la mitad al finalizar la primera república federal. El objetivo principal era lograr la consolidación del gobierno estatal y reducir el municipio a tareas administrativas para el buen gobierno (Salinas, 1999: 206-297).

Veamos qué ocurrió con los ayuntamientos durante la república central. En las leyes constitucionales de 1836 se trató de reglamentar el sistema municipal en todos los departamentos. El artículo 22 de la sexta ley establece:

Habrán ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores (Tena, 1964: 243).

En 1837 “el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos” ratificó a nivel nacional la disminución de ayuntamientos

(Salinas, 1996: 49-50). En este reglamento fue facultad de los ayuntamientos: “[la] policía y salubridad, comodidad y ornato de orden y seguridad, asimismo tenía bajo su responsabilidad la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios” (Tena, 1964: 243). El juez de paz tendría las mismas obligaciones de los ayuntamientos, aunque su intervención en el manejo de los propios y arbitrios quedó restringida.

En abril de 1845 se dictó otra disposición relativa a los ayuntamientos en la que se ordenó establecer ayuntamientos en todas las cabeceras de partido, además de que debían contar con una población de dos mil habitantes. También se organizaron cuerpos municipales en todas las poblaciones en las que sus haciendas, ranchos y barrios reunieran “al menos cuatro mil habitantes”. En estos cuerpos municipales debía fungir como autoridad un alcalde, debido a que no contaban con ayuntamiento. Los alcaldes ejercerían las mismas facultades y obligaciones antes señaladas (Birrichaga, 1997: 170). Otra autoridad fueron los auxiliares, quienes debían dirigir aquellas poblaciones en las que hubiera menos de mil habitantes. Los auxiliares tenían una relación más estrecha con los vecinos de los pueblos, dada la lejanía que tenían con sus autoridades locales establecidas en la cabecera municipal. Los auxiliares eran nombrados por el ayuntamiento y tenían la función de “cuidar el orden y la tranquilidad pública, vigilar el cumplimiento de las leyes y cuidar que los vecinos se sujetaran a los reglamentos vigentes” (Salinas, 1996: 56). El 15 de octubre de 1852 el segundo Congreso constitucional decretó que los partidos debían estar formados por municipalidades y municipios. Andrés Lira manifiesta que los regímenes centralistas de 1836 y 1843 habían evitado reglamentar la creación de ayuntamientos para no tener que enfrentar conflictos.

El recorrido entre 1812 y 1853 había sido difícil para los ayuntamientos. Pero podría concluirse que desde 1824 predominó de hecho en el país un sistema confederal, es decir, el Estado buscó

mantener la unidad del territorio, al mismo tiempo de permitir autonomías flexibles no sólo para los estados sino también para los municipios (Hernández, 1993: 36). Bajo este sistema los estados libraron sus propias batallas con sus ayuntamientos, pues en este nivel persistió la tendencia de los gobiernos locales a defender su autonomía respecto a los gobiernos estatal y central. En esta lógica, llegamos al decreto del 20 de mayo de 1853, en el que el gobierno central impuso medidas concretas sobre cómo debía ser la nueva organización de los ayuntamientos, lo que implicaba violentar la soberanía de los estados establecida en la Constitución de 1824.<sup>4</sup>

#### EL DECRETO DEL 20 DE MAYO DE 1853 Y LOS AYUNTAMIENTOS

En la última administración de Antonio López de Santa Anna (1853-1855) se aplicó en el país una disposición que afectaba directamente el gobierno interior de los pueblos. Los conservadores, encabezados por Lucas Alamán, invocaron la dictadura de Santa Anna para lograr el orden que la nación necesitaba. En este contexto, el dictador gobernó sin una constitución y con facultades omnímodas concedidas por las “Bases para la Administración de la República”. El programa de los conservadores incluía “impedir la circulación de obras impías e inmorales, que no existieran los ayuntamientos electivos; acabar con la federación y con las elecciones populares, conservar la religión católica” (Vázquez, 1986: 37). Para efectos de este trabajo, estaba muy clara la postura de los conservadores sobre los ayuntamientos electivos, ya que le apostaban a esta figura en su carácter de administrador y no de gobierno.

Salinas Sandoval indica que hubo una similitud e incluso una continuidad en las disposiciones

municipales que emanaron de los legisladores de las repúblicas tanto centralista como federal. Esta continuidad tiene que ver con el hecho de que una preocupación central para ambos sistemas fue llegar a un orden político que contrarrestara los poderes políticos locales, mediante la instalación de funcionarios que hicieran cumplir y respetar las leyes estatales y federales (Salinas, 1996: 54). Pero veamos de dónde viene esta iniciativa de organizar el territorio mexicano.

El 23 de marzo de 1853, Lucas Alamán dirigió una carta a Santa Anna en la que le manifestaba el ideario político del partido centralista. Alamán colocaba este ideario como la voluntad de la nación. La carta aborda varios puntos importantes, entre los que destacan el conservar la religión católica por considerarla el único lazo común que ligaba a los mexicanos. Asimismo, Alamán se manifestaba en contra de la federación, del sistema representativo y de los ayuntamientos electivos. Pero el punto fundamental recaía en la nueva organización territorial, sobre la que decía:

Creemos necesaria una nueva división territorial, que confunda enteramente y haga olvidar la actual forma de estados y facilite la buena administración, siendo éste el medio más eficaz para que la federación no retoñe (Matute, 1993: 285).

En esta carta se observa el programa político de Lucas Alamán y su preocupación por lograr una mejor administración del país. Alamán exigía medidas enérgicas contra los levantamientos indígenas que estaban a la orden del día, por lo que sugería vencerlos con las armas para después reestructurar sus costumbres y condiciones de vida. Los ayuntamientos fueron vistos como generadores de disturbios, de ahí la necesidad de reformar su gobierno interno. El partido conservador trató de convencer a Santa Anna de establecer una nueva organización del territorio en

4 Según Vázquez Mantecón la idea de los conservadores tanto en 1836 como en 1843 fue incluir al municipio dentro de la legislación general (Vázquez, 1986: 114).

cuanto al gobierno interior de los ayuntamientos, pues con ello lograría la unidad social y política que necesitaba el país. Sin duda, los conservadores estaban en favor de reducir la autonomía local, aunque como se observó en el primer apartado de este texto, fue una tendencia de ambos sistemas, el federal y el central.

La historiografía de la época recurre a la carta que envió Lucas Alamán a Santa Anna sobre la organización del territorio, pero no se alude al decreto del 20 de mayo de 1853 sobre que “se designan los lugares en que debe haber ayuntamientos” y su aplicación (Sayeg, 1984: 64). De esta manera, vamos a exponer en qué consistió el decreto, así como sus modificaciones y las respuestas que tuvo a nivel estatal.

El decreto del 20 de mayo de 1853 estaba compuesto por tres artículos en los que se aclaraban los lugares en los que debía haber ayuntamiento:

- Art. 1. Sólo en las capitales de Estado y en la de prefecturas, cantones, o distritos, habrá ayuntamientos.
2. Cesan en consecuencia en sus funciones los ayuntamientos que existan en las villas y pueblos que no tengan aquella categoría.
3. Los prefectos o jefes políticos nombrarán jueces de paz para la administración de justicia en primera instancia donde no los haya de letras. Estos jueces de paz también desempeñarán la dirección de los ramos municipales en las poblaciones en que por el artículo anterior cesan los ayuntamientos (Dublán y Lozano, 1877: 407).

El decreto ordenaba que sólo debía haber ayuntamientos en las capitales de los estados, en las prefecturas, cantones o distritos. Por si fuera poco, también mandaba que dejaran de funcionar los ayuntamientos que existían en las villas y pueblos, en estos últimos se nombrarían jueces de paz encargados de ejercer la justicia. Los conservadores estaban convencidos de que los pueblos no necesitaban gobierno más que el municipal,

cuando era lugar común que “en Veracruz los popolacas y nahuas, habían tenido hasta ese momento (1853) autoridades indígenas, mismas que fueron reemplazadas” (Vázquez, 1986: 111).

Este decreto trató de poner fin al sistema que se fomentó con Cádiz en el que se permitió la transformación de las villas y los pueblos en ayuntamientos y municipios (Hernández, 1993: 33). Resalta la respuesta que emitió el gobernador del estado de Jalisco, en la que enuncia el espíritu del decreto:

que se dé organización uniforme en todo el país a los agentes del ramo administrativo: que los funcionarios que ejerzan las mismas atribuciones y se hallen en igual escala, se conozcan bajo la misma denominación, y que sus cargos sean servidos con economía y con el menor gravamen posible de los pueblos (AGNM,<sup>5</sup> Ayuntamientos, vol. 30, exp. 11, f. 103).

El decreto trató de articular los niveles de gobierno, así como homogeneizar las funciones de las autoridades del gobierno local, en la medida en que había una gran diversidad de organismos en cada estado, en virtud de esa soberanía interna. El gobernador de Jalisco manifestaba que era necesario que una vez que dejaran de funcionar los ayuntamientos extinguidos se debía hacer una entrega escrupulosa de todos los caudales que tenían los ayuntamientos bajo su cuidado y administración. De no ocurrir esta entrega detallada los responsables serían catalogados “como ocultadores fraudulentos de los bienes municipales” (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, f. 44). Destacan en esta postura del gobernador de Jalisco las batallas que libraron los gobiernos estatales con los gobiernos municipales, dado que los primeros deseaban tener un control efectivo de las arcas municipales.

A diferencia de algunas disposiciones estatales sobre establecer un mínimo de habitantes

5 Archivo General de la Nación en México, que en adelante se citará por sus siglas AGNM.

para conformar un ayuntamiento, como se señala en el decreto del 25 de enero sobre la formación de ayuntamientos en el Estado de México —“No podrá haber ayuntamiento, sino en los pueblos que por sí, o que por su comarca lleguen a cuatro mil almas” (“Disposiciones del Honorable Congreso Constituyente...”, 1825: 2)—, el decreto del 20 de mayo de 1853 dispuso que para conformar un ayuntamiento sólo se debía cumplir el rango de capital, cantón o distrito. En relación con los jueces de paz, se indicó que serían los encargados de la administración de justicia y la dirección de los ramos municipales que expresamos en el primer apartado. En este proyecto se eliminaron los alcaldes que habían sido considerados en la disposición de 1845.

Asimismo, delegó a los prefectos y a los jefes políticos, con la aprobación del gobernador del estado, el nombramiento de los jueces de paz, quienes tendrían la facultad de administrar la justicia en primera instancia (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, f. 5). En este sentido se suprimió el carácter electivo con el que eran nombradas estas autoridades.

Como era previsible, las respuestas de algunos gobernadores en torno a la organización de los ayuntamientos no se hicieron esperar, porque eso significaba la invasión a su soberanía. Comenzaron por señalar algunas imprecisiones en el decreto que daban pie a ciertas dudas y reflexiones. Antes de continuar, es necesario señalar cuáles fueron los lugares que respondieron ante las medidas que se pretendían tomar en relación con el gobierno interior de los pueblos. Los gobiernos que se mostraron renuentes a acatar el decreto fueron: México, Oaxaca, San Luis Potosí, Nuevo León, Sinaloa y Jalisco, así como los territorios de Colima y Baja California. Mientras que Tamaulipas y Chiapas manifestaron estar conformes con el decreto.

El decreto generó controversia en tres puntos. En primer lugar, la diversidad en la organización territorial del país, así como las unidades administrativas y órganos de gobierno en los que

estaban divididos los estados, es decir, se habla de prefecturas, distritos o cantones. Tamaulipas, Sinaloa, Nuevo León y Colima aluden a partidos; San Luis Potosí y Estado de México, a distritos; Jalisco, a Cantones; y Oaxaca y San Luis Potosí, a Departamentos (AGNM, Ayuntamientos: vol. 30, exp. 4, ff. 76-78; Tamaulipas, vol. 30, exp. 8, ff. 90-92; Oaxaca, vol. 30, exp. 15, ff. 136-136v; Colima, vol. 30, s/n, ff. 24-25v; Estado de México, vol. 30, ff. 46-48, ff. 66-67; San Luis Potosí, vol. 30, s/n, ff. 29-33; Nuevo León, vol. 30, exp. 9, f. 96; Sinaloa, exp. 10, ff. 98-101v; Jalisco, exp. 11, ff. 103-103v).

En segundo lugar, debemos mencionar la negativa de los gobernadores de los estados en cuanto a que los jueces de paz fueran los encargados de administrar la justicia, además de los otros ramos municipales. El argumento era que no podían atender con rapidez y eficacia todos los asuntos de los pueblos. Finalmente, el que fueran sustituidos los jueces de primera instancia por los jueces de paz limitaba la facultad de los gobernadores para nombrar a estas autoridades. Esta restricción quedó resuelta en las aclaraciones realizadas el 23 de julio de 1853 sobre los lugares en los que debía haber ayuntamiento. El artículo 3º estableció que “los jueces de paz serán nombrados por la respectiva autoridad expresada, con aprobación del gobernador del Estado” (Dublán y Lozano, 1877: 611).

Veamos la respuesta en algunas entidades. En el caso del Estado de México, el gobernador manifestó ciertas dudas respecto a este decreto. Una de las principales preocupaciones del gobernador era la necesidad de especificar la extensión de la jurisdicción de los jueces de paz, debido a que:

no debía de olvidarse que cada pueblo tiene intereses locales que no pueden atender los jueces de la cabecera y que si éstos han de formar las primeras diligencias de las causas criminales y han de decidir los pleitos cuyo importe no exceda de cien pesos en toda la extensión de la

municipalidad, el trabajo será excesivo y mal desempeñado por lo mismo (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, s/n, ff. 47-47v).

En la Constitución de 1827 del Estado de México quedó establecido que a los alcaldes les correspondió el oficio de conciliadores, es decir, debían conocer por juicio verbal las demandas civiles hasta cierta cuantía y de las criminales sobre injurias y faltas leves. Asimismo, le correspondió al ayuntamiento “cuidar de la policía y salubridad, acordar las medidas de buen gobierno, auxiliar y proteger a los que dirijan la educación, conservar las obras públicas, administrar los fondos municipales, entre otras”. Hay que resaltar que las autoridades del ayuntamiento (alcaldes, síndicos y regidores) debían ser nombradas por elección de los vecinos de la municipalidad (Colín, 1974: 42-44). Ahora bien, con el decreto de 1853 se incrementaban las funciones del juez de paz, a quien se le encomendaron la justicia y los ramos municipales, además de que los jueces eran designados por los prefectos y no por los mismos vecinos. Estos jueces no podían representar a los pueblos que estuvieran en litigio y que no tuvieran ayuntamientos (Salinas, 1996: 58).

Sin duda, esta iniciativa traería consigo malestar a los ayuntamientos porque lesionaba el gobierno interior de sus pueblos, al pretender que sus asuntos se trataran en lugares distintos de los que era la costumbre. En el caso de los ayuntamientos suprimidos, los vecinos quedaron sin tener quien los representara en juicio. En el Estado de México se separó del conocimiento de los alcaldes todo lo judicial y se crearon los conciliadores, que junto con los jueces de letras, eran los encargados de formar las primeras diligencias de las causas criminales (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, f. 47v).

Entre 1853 y 1855 se llegó al extremo de la reducción de las autonomías municipales en el Estado de México. En el informe que solicitó el gobierno de Santa Anna sobre la reducción de

ayuntamientos se indica que en el Estado de México había 157 ayuntamientos, de los cuales sólo quedaron 8 (AGNM, Ayuntamientos, vol. 45, ff. 167-167v).

En este sentido resalta la respuesta del prefecto del Distrito de Sultepec al gobernador del Estado de México. El prefecto de Sultepec señalaba que no era posible aplicar ese decreto en la medida en que el ramo administrativo de los pueblos lo asumían los ayuntamientos y auxiliares, así como también estaban al mando del ramo judicial los conciliadores y los jueces de letras. El prefecto de Sultepec señalaba que no había necesidad de suprimir a los conciliadores, debido a que no sólo existían conciliadores donde había ayuntamientos o en las cabeceras de municipalidad, sino que también había conciliadores en las poblaciones al interior del ayuntamiento. La pregunta era ¿qué pasaría con las poblaciones en las que no había ayuntamiento y en las que funcionaban los conciliadores? Esta duda surgió porque no quedó claro en el decreto la extensión de las atribuciones de los jueces de paz (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, ff. 66-67v).

En Oaxaca la preocupación inicial se relacionó con el establecimiento de los jueces de paz que sustituyeron a los jueces de primera instancia en las funciones judiciales. Además, el gobernador expresó su malestar debido a que las facultades de los prefectos serían más amplias que las del gobernador. Esta inquietud del gobernador por limitar la autoridad del prefecto se debía a que los jueces de paz encargados de ejercer las funciones judiciales actuarían cesando en sus funciones a los jueces de primera instancia, autoridad nombrada por el gobernador. La inquietud del gobernador por limitar al prefecto se debía a que esta autoridad quedó como encargada de nombrar a los jueces de paz, quienes ejercerían las funciones judiciales. El decreto cesó en sus funciones a los jueces de primera instancia, los que eran nombrados por el gobernador, de ahí su inconformidad. Por ello, el gobernador consideró necesario que se aclarara en el decreto si quedaba suprimida su facultad

para nombrar jueces de primera instancia en cada cabecera de partido judicial (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, exp. 8, f. 90).

Otra razón que hacía dudar al gobernador para aplicar el decreto era el hecho de que sólo hubiera ayuntamiento en “las capitales de estado, en las de prefectura, cantón y distrito”, en la medida en que en ese territorio había ayuntamientos en las cabeceras y en los partidos. Veamos el argumento.

El estado de Oaxaca está hoy dividido en ocho departamentos que se subdividen en partidos, y como en varias cabeceras de aquellos que deberán serlo de distrito, y también en las de algunos partidos hay ayuntamiento y la palabra capital de que usa el artículo citado puede ser relativa a una ciudad o el punto principal del distrito o del partido y la resolución deba producir efectos enteramente contrarios según sea el extremo que se adopte; este gobierno desea saber si los ayuntamientos han de ser suprimidos en esos puntos, no obstante ser cabeceras de distrito o de partido sólo por no haberse elevado al rango de ciudades (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, ff. 90-90v).

La preocupación principal del gobernador se debía a la posibilidad de que su injerencia en el gobierno interior de los ayuntamientos se viera lesionada, así como al conflicto que podría provocar el hecho de que en las cabeceras de partido o distrito que eran importantes en el territorio dejaran de funcionar los ayuntamientos, sólo por no tener el rango de ciudad como se establecía en el decreto.

El gobernador de Nuevo León manifestó que seguía el “sentido de la ley” del 20 de mayo. Nótese que se reconoce al decreto como ley. El gobernador Pedro de Ampudia determinó que en ese estado se estableciera ayuntamiento: “sólo en las cabeceras de los nueve partidos en que está

dividido el Estado continuarán los ayuntamientos, cesando en consecuencia en sus funciones los que existen en los otros pueblos, así como sus tribunales municipales” (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, exp. 9, f. 96). El gobernador señalaba que había sólo 38 pueblos en el estado, divididos en nueve partidos, motivo por el que consideraba que era conveniente que continuaran con esa división para su mejor régimen interior.

El gobernador de Sinaloa manifestó que con el citado decreto era posible generar descontento. Señaló que “sin herir susceptibilidades de los pueblos”, éstos perdían una parte de representación social. Sinaloa estaba dividido en nueve partidos y en cada cabecera de distrito existía un juez de primera instancia y una junta municipal compuesta por seis individuos, dos suplentes y un síndico; a estas autoridades estaba encomendado el gobierno económico-político de los partidos. En este sentido perdían representación social los pueblos, porque se eliminaban todas estas autoridades. En el decreto de mayo se preveía establecer jueces de paz que se encargaran de los asuntos judiciales, pero además debían encargarse del orden económico que antes manejaban los alcaldes. De esta manera, el gobernador pensaba que era difícil que los jueces de paz cumplieran con eficiencia sus funciones, debido a la gran extensión del territorio y por el “recargo de atenciones municipales” (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, exp. 10, ff. 98-101v). No obstante, trató de seguir al pie de la letra el decreto.

El gobernador de Jalisco manifestó cumplir el decreto, debido a que estaba convencido de que ése era el camino para que los agentes del ramo administrativo tuvieran una organización uniforme en todo el país (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, exp. 11, ff. 103-103v). Con esta respuesta estamos ante uno de los principales objetivos del decreto, es decir, había la necesidad de lograr la uniformidad territorial en todo el país, así como el control del poder que estaba disperso.

Como se ha podido observar, las respuestas emitidas por los gobernadores antes mencionados sugieren que había posturas contrarias en cuanto a la efectividad del decreto sobre mejorar la administración del gobierno interior de los ayuntamientos. Si bien es cierto que no se descalifica el decreto en su totalidad, tampoco se dejan de considerar una serie de argumentos en los que se hace ver los posibles inconvenientes en el decreto del 20 de mayo de 1853, que designaba los lugares en los que debía haber ayuntamiento. Sin duda, este decreto estaba acorde con los gobiernos centralistas que le apostaron a reducir el número de ayuntamientos y su sustitución por jueces de paz (Salinas, 2001: 161).

Resulta importante resaltar la visión conservadora de los gobernadores de los estados de Tamaulipas y Chiapas respecto a los decretos del 20 de mayo y las aclaraciones formuladas en el decreto del 23 de julio de 1853. Estas autoridades estaban en total acuerdo con el decreto del 20 de mayo de 1853, en la medida en que consideraban que “la administración interior de los ayuntamientos era imperfecta, embarazosa y confusa” (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, exp. 4, f. 76).<sup>6</sup> No obstante, el gobernador de Tamaulipas señalaba que una de las dudas era la diversidad en la organización territorial (prefecturas, cantones y distritos) porque generaba una gran confusión: “Algunos estados conocen las prefecturas con el nombre de departamentos y otros con el de distritos, otros las dividieron en cantones y otros en partido como era el caso de Tamaulipas”. Asimismo manifestaba su preocupación por no desaparecer ayuntamientos en poblaciones que eran muy numerosas, como era el caso de Santa Anna y Ciudad Victoria. El argumento era el mismo: la imposibilidad de los jueces de paz de desempeñar las funciones de administración de justicia

6 Salinas Sandoval señala que los centralistas consideraban que “la mayoría de los ayuntamientos eran más perniciosos que benéficos a los pueblos por la falta de las personas capacitadas para celebrar las juntas electorales y para ocupar los cargos públicos” (Salinas, 2001: 161).

en territorios tan extensos, como el ocuparse de la dirección de los ramos municipales. De esta manera, el gobernador indicaba que “en la línea de la frontera del norte hay también poblaciones numerosas en que la supresión de las corporaciones municipales traerían los mismos inconvenientes que se han apuntado [...] y demás interiores con la circunstancia de hacerlos más graves en la situación de la frontera” (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, exp. 4, f. 76v).

Mientras tanto el gobernador de Chiapas manifestó su total apoyo al decreto del 20 de mayo sobre supresión de los ayuntamientos y señaló la necesidad de eliminarlos a todos. Veamos su posición:

A poco tiempo de que S.A.S tomó en su diestra el timón de la casi perdida nave de la República, emitió el sapientísimo decreto que suprimió los ayuntamientos en todos los pueblos que no fuesen capitales de departamento o cabeceras de distrito [...] Conocedor de los pueblos de Chiapas por el largo tiempo que he mandado en ellos fui uno de los que más sinceramente aplaudieron aquella medida por la que hace el departamento de mi mando [...] creo que por lo que hace al mismo, la ley no ha hecho más que la mitad de la obra, y que falta complementarla decretando la total extinción de aquellas corporaciones, empezando por la de esta capital jamás ha podido emprender los deberes de su instituto, ni sido otra cosa que ciegos instrumentos de partidos, caos y fomento de las divisiones interiores de los pueblos, piedras del escándalo muchas veces, casi siempre punto de apoyo de rastreras intrigas de mezquinas aspiraciones y ruinosos monopolios (AGNM, Ayuntamientos, vol. 45, ff. 73-73v).

Sin duda, esta posición del gobernador en relación con los ayuntamientos comparte la visión que tenían los conservadores, quienes consideraban que los ayuntamientos eran los promotores de los conflictos y disturbios que existían en el país.

Además de que se indicaba que “los ayuntamientos que han quedado, tanto como los que se extinguieron, son y serán mientras existan, cuando no perjudiciales, completamente nulos, y la caricatura más ridícula del poder municipal” (AGNM, Ayuntamientos, vol. 45, ff. 73-73v). De esta manera, se exigió la extinción de los ayuntamientos.

En el caso de Colima, que en ese entonces era territorio, el jefe político manifestó que su duda estaba encaminada en cómo entender el artículo que señalaba que sólo “habrá ayuntamientos en las capitales de los estados y en las mayores divisiones políticas”, cuando Colima era territorio. Es decir, si debía concebir por estado al territorio. Además de que el territorio se dividía en dos partidos y no existía la subdivisión de prefectura, jefatura de departamento, cantón o distrito.

Debido a que el decreto del 20 de mayo de 1853 generó diversas inquietudes y confusiones, en julio del mismo año Antonio López de Santa Anna decretó algunas aclaraciones. El decreto del 23 de julio de 1853 sobre que “se designan los lugares en que debe haber ayuntamientos” matizó tres rubros: la conformación de ayuntamientos, los jueces de paz y su nombramiento y las funciones que debían desempeñar. Este decreto fue más amplio y aclaró muchas de las inquietudes manifestadas por las autoridades. El decreto tenía 10 artículos que hacían hincapié en las facultades de los jueces de paz y las autoridades que debían nombrarlos.<sup>7</sup> El decreto del 23 de julio, sobre la conformación de ayuntamientos y el establecimiento de los jueces de paz, aclaró lo siguiente:

Art. 1. Habrá ayuntamientos en las capitales de los Estados y en las cabeceras de las mayores

7 Los jueces de paz, como bien lo apunta Salinas Sandoval, hacia la segunda mitad del siglo XIX tuvieron una gran presencia en el gobierno local y una gran fuerza política. Salinas concluye que “existía rivalidad entre los Ayuntamientos y jueces de paz, teniendo estos últimos mayor presencia en el mundo municipal centralista debido a que eran numerosos los juzgados de paz y a que los jueces eran personas de la propia comunidad, que no tenían que cumplir con tantos requisitos económicos como los integrantes de los Ayuntamientos” (Salinas, 2001: 243).

divisiones políticas, en que estuviera dividido el territorio de cada Estado, ya sea que se denominen prefecturas, jefaturas, departamentos, cantones o distritos. No habrá ayuntamientos en las cabeceras de las subdivisiones, cualquiera que sea su nombre, ni en ninguna otra población, fuera de las expresadas en la primera parte de este artículo.

2. En todos los lugares en donde en virtud del artículo anterior se suprimieren los ayuntamientos, se crearán jueces de paz, propietarios y suplentes, en el número que según las necesidades de la población juzgare suficiente el gobernador del Estado, oyendo a la principal autoridad política de la prefectura, cantón (Dublán y Lozano, 1877: 610-611).

También se aclaró el papel del gobernador en cuanto a que eran los prefectos los que nombrarían a los jueces de paz, pero con la aprobación del gobernador del estado. Con estas medidas se pretendió aclarar las dudas que ocasionó el decreto de mayo.

En agosto de 1853, en respuesta a la circular en la que se solicitó información sobre los ayuntamientos extinguidos, los gobernadores dieron cuenta a la presidencia sobre cuáles ayuntamientos habían sido extinguidos y cuáles permanecieron. Asimismo, se les requirió la presentación de sus cuentas. Sobre este aspecto hablaremos en el siguiente apartado.

En el informe del consejo de estado el presidente Santa Anna manifestó que con la reducción de los ayuntamientos se les restituía a aquellas corporaciones la “respetabilidad y el prestigio que por desgracia habían perdido, a consecuencia del funesto sistema electoral que encomendaba a los importantes cargos de los municipios a personas muchas veces ineptas, de ideas anárquicas y costumbres extraviadas y que careciendo de medios decorosos de subsistir, hacían de los fondos municipales esa granjería” (AGNM, Ayuntamientos, vol. 30, f. 163). Esta idea reflejaba una continuidad con lo que se pensaba tanto en la república federal (1824-1835) como en

las dos repúblicas centralistas (1835-1843), pues siguiendo a Salinas Sandoval, los gobiernos centralistas pensaban que los ayuntamientos resultaban más bien un mal que un beneficio para las poblaciones, dada la “malversación de fondos públicos, el abandono de la instrucción pública, los ruinosos litigios entre pueblos y haciendas por cuestiones de tierras y la falta de cumplimiento de sus funciones y obligaciones” (Salinas, 2017).

En el siguiente apartado se presenta cómo quedó conformada la administración territorial del país, una vez que se aplicó el decreto del 20 de mayo de 1853 sobre los lugares en los que “debía haber ayuntamientos”.

#### LA REDUCCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

En este apartado se presenta, en cuadros, cómo quedó la división político-territorial de algunos de los casos más significativos del territorio mexicano. Los cuadros reflejan la disminución de ayuntamientos una vez que se aplicó el decreto. Además, se muestra un cuadro general en el que se indica cómo quedó el territorio y la cantidad de ayuntamientos que se establecieron. La presentación será en orden alfabético (AGNM, Ayuntamientos, vol. 45, s/n, ff. 152-202).

En el caso de Aguascalientes se manifestó que no se extinguieron los ayuntamientos porque en el estado sólo se contaba con el ayuntamiento de

la capital, el del Cantón del Rincón y el del Cantón de Asientos, motivo por el que no era aplicable la primera parte del artículo del decreto del 20 de mayo. El jefe político de Baja California informó que sólo quedó en el territorio el ayuntamiento de la capital, cesando todos los demás ayuntamientos, excepto el de la frontera, porque no hubo medios para informar al jefe político del Partido del Norte. En el caso de Chiapas se cumplió al pie de la letra el decreto, sólo basta ver cómo quedó el estado una vez que se aplicó la supresión de ayuntamientos (véase el Cuadro 3).

Para el caso de Chihuahua se menciona que sólo había ayuntamientos en las cabeceras de cantón y juntas municipales. Estas juntas fueron las que se extinguieron de acuerdo con el decreto. Además se menciona que debido a la falta de comunicación entre la capital y las demás poblaciones del estado era imposible el que se remitieran con eficiencia las cuentas de las juntas extinguidas. En Coahuila quedaron cuatro ayuntamientos: Saltillo, Rivas, Monclova y San Fernando de Rosas, de trece ayuntamientos que había: Ramos Arizpe, Saltillo, Villa de Viesca, Parras, San Buena, Ciénega, Nadadores, Abasolo, Músquiz, Candela, Monclova, Sicerrero y Río Grande (AGNM, Ayuntamientos, vol. 45, ff. 160-161).

En Durango y Jalisco, una vez que se aplicó el decreto que “designan los lugares en que debe haber ayuntamientos”, la organización territorial quedó como sigue:

CUADRO 1. AYUNTAMIENTOS Y JUNTAS MUNICIPALES SUPRIMIDOS EN DURANGO EN 1853

Partidos	Poblaciones suprimidas
Durango	Canatlán.
Nombre de Dios	Poana, Súchil, Monteros, Parrilla.
San Juan del Río	Pánuco, Avinito, Coneto.
Cuencamé	San Juan de Guadal.
Santiago Papasquaro	Santa Catalina, San Miguel, Presidios, Barrazas, Guanaceví.
Oro	Bernardo.
Tamazula	Valle de Topia, Mineral de Topia, Amaculi, Los Remedios, Sianori.

Fuente: AGNM, Ayuntamientos, vol. 45, f. 163.

Nota: Elaborado con base en los datos registrados en la fuente. Poana y Súchil eran ayuntamientos, el resto de las poblaciones eran juntas municipales.

CUADRO 2. AYUNTAMIENTOS SUPRIMIDOS EN JALISCO

Cantones (antes de 1853)	Ayuntamientos suprimidos	Ayuntamientos en 1853	Total de ayuntamientos suprimidos
Guadalajara	San Pedro, Toluquilla, Cuquío, Yahualica, Ixtlahuacán del Río, Tlajomulco, Santa Annita, San Agustín, Santa Cruz, Cuyutlán, Huascalco, Cajititlán, Zapotlanejo, Tonalá, Zalatitán, San Martín, Jololotlán, Zapopan, Jala, San Cristóbal.	Guadalajara	20
Lagos	Adores, San Juan, Encarnación, Jalostotitlán, Jucuitatlán, San Miguel el Alto, San Gaspar, Teocattiche, Mechoacanejo, Acasico, Mesticacan, Paso de Soto.	Lagos	12
Barca	Jama, Ocotlán, Jolotlan, Atotonila el Alto, Arandas, Ayo el Chico, Jesús María, Jocotepec, Chapala, Ixtlahuacán de los Mebrillos, Ajijic, San Luis Soyatlan, Pancitlan, Tepaltitlan, Acatic, Temacapulín, Cañadas.	Barca	17
Sayula	Amameca, Atoyac, Tapalpa, Ataceo, Chiquilistlan, San Gabriel, Jiquilpa, Juscamesco, Toliman, Tonaya, Zapotitlan, Zacoalco, Techalula, Santa Ana, Acatlan, Teocuitatlan, Barrancas, Atotonilco, Tizapán el Alto, Josmea, Atemajac de las Tablas, Zapotlan el Grande, Zapotiltic, Tamazula, Tuxpan, Tecalitlan, Pilmamo, Mazamitla, Quitupan, Tonila.	Sayula	30
Ameca	Almalulco de Mercado, Etzatlan, TENCHITLAN, San Marcos, Colula, Tecolotlan, San Martín de la Cal, Tizapanito, Juchitan, Tequila, Hostotipaquillo, Magdalena, Amatitan, Atemanica.	Ameca	14
Autlan	Purificación, Ejutla, San Juan de Amula, Jala, Tenamastlan, Soyatlan, Ayutla, Mascota, San Sebastián, Guachinango, Atenquillo, Jalpa, Cuale, Tomatlan.	Autlan	14
Tepic	Jalisco, Acaponeta, Rosamorada, Ahuacatlan, Ixtlan, Aposolco, Jala, Garabatos, Amatlan de Cañas, Yesca, Compostela, San Pedro Lagunillas, Santa María del Oro, Santiago Ixcuintla, Jesús María.	Tepic	15
Colotlan	Santa María de los Ángeles, Tlalcosahua, Huejucar, Mesquitic, Huejuquilla el Alto, San Andrés del Teul, Nueva Tlaxcala, Bolaños, Mamatla, San Martín, Chimaltitan, Totatichi.	Colotlan	12

Fuente: El gobernador de Jalisco remite noticia de los ayuntamientos suprimidos, 27 de agosto de 1853. AGNM, Ayuntamientos, vol. 31, exp. 44, ff. 133-136.

En seguida se presenta el Cuadro 3, que indica cómo quedó el territorio en el país una vez que se aplicó el decreto. Tenemos noticia de 22 estados y dos territorios: Colima y Baja California.

CUADRO 3. LOS AYUNTAMIENTOS EN EL PAÍS ENTRE 1853 Y 1855

Estados	Ayuntamientos antes del decreto de 1853	Ayuntamientos extinguidos	Ayuntamientos después del decreto	Ayuntamientos después de 1855
Aguascalientes	3	Ninguno	3	6
Baja California (territorio)	No se conoce	No se conoce	2	
Chiapas	101	94	7	34
Chihuahua	No se conoce	No se conoce		24
Coahuila	17	13	4	17
Durango	27	20	7	14
Guerrero	50	41	9	50
Jalisco	142	134	8	125
México	157	149	8	146
Michoacán	60	56	4	56
Nuevo León	No se conoce	28	9	38
Oaxaca	15	8	7	No se conoce
Puebla	120	113	7	129
Querétaro	24	18	6	22
San Luis Potosí	62	52	10	54
Sinaloa	No se conoce	No se conoce	No se conoce	31
Sonora	No se conoce	2	No se conoce	80
Tabasco	13	9	4	15
Tamaulipas	No se conoce	31	No se conoce	34
Tlaxcala	No se conoce	12	No se conoce	23
Tehuantepec	2	No se conoce	2	28
Veracruz	18	12	6	167
Yucatán	No se conoce	No se conoce	No se conoce	No se conoce
Zacatecas	No se conoce	No se conoce	No se conoce	44

Fuente: La información se obtuvo del AGNM, Ayuntamientos, vol. 45, ff. 152-202.

Nota: El caso de Jalisco se encontró en el AGNM, Ayuntamientos, vol. 31, exp. 44, ff. 133-136. Sobre los ayuntamientos posteriores a 1855 se consultó el AGNM, Ayuntamientos, vol. 51, s/n, ff. 59-80.

Como se logra apreciar en el Cuadro anterior, la mayor parte de los gobernantes siguieron al pie de la letra el decreto del 20 de mayo de 1853, sobre disminuir al máximo los ayuntamientos. El gobernador de Chiapas, que desde el inicio estuvo de acuerdo con reducir los ayuntamientos e incluso desaparecerlos por completo, argumentaba:

debo advertir a V.E., que a virtud de que los departamentos de Pichucalco y el Palenque son en su mayor parte compuestos de pueblos de indios idiotas, y en sus cabeceras (hay) una falta absoluta de personas que puedan desempeñar los cargos concejiles, he reunido a los ayuntamientos que existían, reduciendo a sus individuos a una mitad del número de que antes se componían (AGNM, Ayuntamientos, vol. 5, s/n, f. 158).

Chiapas, de tener 101 ayuntamientos en 1853, pasó a 34 ayuntamientos en 1855. En el caso de Veracruz me parece que se debe tomar la información con precaución, porque de tener 18 ayuntamientos en 1853 pasó a 167 en 1855. De ser exacta esta suma sería un caso importante debido a que se dispersó el poder y cambió en gran medida la división territorial del Estado. Podría resultar aventurado pensar que se ocultó información en 1853 sobre el número de ayuntamientos para no dar noticia exacta sobre los bienes y riquezas que manejaban los ayuntamientos de Veracruz.<sup>8</sup> Cabe señalar que sólo el gobernador de Puebla informó sobre las cuentas de los ayuntamientos, mientras que los demás estados se limitaron a señalar que los ayuntamientos

extinguidos todavía no daban noticia de sus cuentas.<sup>9</sup> En otros casos, como el de Jalisco, el gobernador señaló que los mayordomos continuaron administrando los fondos de los ayuntamientos con sujeción a los jueces de paz.

Oaxaca es un caso por demás elocuente, ya que sus autoridades sólo registraron antes del decreto 15 ayuntamientos y ya con la aplicación de éste sólo quedaron 7. En palabras de Mendoza, para Oaxaca tanto en términos de la Constitución gaditana como de la legislación federal y centralista sobre el gobierno local “muchos pueblos mantuvieron sus usos y costumbres coloniales tanto políticas como económicas en la república municipal” (Mendoza, 2011: 402). Quizá por ello no se encuentra información precisa sobre Oaxaca, dado que el decreto no especifica la figura de república municipal.

Con la aplicación de este decreto la representación social de los vecinos de los pueblos quedó limitada al reducir a las autoridades de los ayuntamientos y por el hecho de que los jueces de paz fueran nombrados por los prefectos. El decreto planteó a los gobiernos algunas dudas y reflexiones, como fueron los casos de los estados: de México, Tamaulipas y San Luis Potosí; aun con todo ello, el decreto fue aceptado y se cumplió al pie de la letra, sólo hay que observar en el Cuadro 3 la cantidad de ayuntamientos que se suprimieron.

Para 1855 el número de ayuntamientos volvió a la normalidad, aunque Chiapas y Veracruz presentaron cambios representativos. Con objeto de ilustrar cómo se volvió a la situación de 1853 se analiza el caso de Guerrero:

8 Para el caso de Veracruz se tiene referencia que una vez que se aplicó la Constitución estatal del 26 de mayo de 1825 se dictó la “Ley para la organización, policía y gobierno interior del Estado”, quedando la división del territorio como sigue “doce cantones, sujetos a cuatro departamentos iguales en rango y autónomos entre sí [...] De los ayuntamientos sólo sobrevivieron 51 y en el resto se formaron secciones municipales” (Ortiz, 2007: 325).

9 Alicia Tecuanhuey señala para el caso de Puebla que en 1824 el Congreso estatal propuso que los ayuntamientos no se convirtieran en instituciones vigorosas y con amplias facultades de autonomía, de tal manera que restringieron las facultades de los ayuntamientos y los sometieron al control estatal, quizá por ello esta entidad fue de las únicas que dio cuenta de los ingresos que percibían los municipios. En 1826 se reconocieron formalmente 161 ayuntamientos (Tecuanhuey, 2007: 363-364).

CUADRO 4. AYUNTAMIENTOS EN GUERRERO, 1853 Y 1855

Cabeceras de distrito antes de 1853	Ayuntamientos suprimidos	Cabeceras de distrito después de 1855	Ayuntamientos en 1855
Tlapa	Tlapa, Malinaltepec, Huamustitlan, Otlocingo, Olinalá, Totoltepec, Alcosauca, Xochihuehuetlan, Atlixnac, Metlatonoc, Chiepetlan, Ixcateopan, Totomistlahuaca, Cualac, Zoyatlan.	Tlapa	Tlapa, Malinaltepec, Huamustitlan, Ostozingo, Olinalá, Totoltepec, Alcosauca, Xochihuehuetlan, Atlixnac, Metlatonoc, Chispetlan, Yacateopan, Zoyatlan, Totomistlahuaca, Cualac.
Ometepec	Ometepec, Xochistlahuac, Cuauhtepec, Ayutla, Azoyú, Ygualapa, San Luis, Cuajinicuilapa.	Ometepec	Ometepec, Xochistlahuac, Cuauhtepec, Ayutla, Azoyú, Ygualapa, San Luis Acatlan, Cuajinicuilapa.
Chilapa	Chilapa, Zitlala, Quechultenango, Atenango del Río, Ahuaconcingo.	Chilapa	Chilapa, Zitlala, Quechultenango, Ahuaconcingo, Atenango del Río.
Taxco	Taxco, Iguala, Cocula, Tepecuacuilco, Huitzucu.	Taxco	Taxco, Tepecuacuilco, Iguala, Huitzucu, Cocula.
Ajuchitlan	Ajuchitlan, Tlalchapa, Tlacotepec, Coyuca, Cutzamala.	Ajuchitlan	Ajuchitlan, Cutzamala, Tlacotepec, Coyuca, Tlalchapa.
Guerrero	Guerrero, Bravos, Apango, Zumpango del Río, Mochitlan.	Guerrero	Guerrero, Apango, Zumpango, Mochitlan.
Acapulco	Acapulco, San Marcos.	Acapulco	Acapulco, San Marcos.
Tecpan	Tecpan, Zacatula.	Galeana	Galeana, Zacatula.
Teloloapan	Teloloapan, Acapetlahuaya, Yxcateopan.	Teloloapan	Teloloapan, Acapetlahuaya, Yxcateopan.

Fuente: AGNM, Ayuntamientos, vol. 45, f. 165, 1853; AGNM, Ayuntamientos, vol. 51, f. 62, 1855.

El 7 de mayo de 1855, Santa Anna dispuso de un decreto más “Sobre arreglo de las municipalidades”. En el artículo 1º de dicho decreto se buscó que las funciones administrativas y municipales estuvieran a cargo de los intendentes, sustitutos y consejeros (Dublán y Lozano, t. VII, 1877: 414). Este decreto era más radical que el anterior, en la medida en que estos funcionarios serían nombrados conforme al artículo 3º por el “gobierno supremo a propuesta de los gobernadores, o libremente si en esta vez se considera necesario” (Dublán y Lozano, t. VII, 1877: 414). En el artículo 2º de este decreto

quedó clara la presencia de “municipalidades formadas de indígenas”, aunque sus autoridades tanto intendentes como sustitutos de las municipalidades de indígenas tendrían como condición saber leer y escribir (Dublán y Lozano, t. VII, 1877: 414).

Este decreto no se cumplió por la salida de Santa Anna, sin embargo, resulta importante señalar que también generó una gran polémica en el país cuando los gobernadores tuvieron noticia de él. De esta manera, las bases estaban puestas para continuar con las medidas que tendieran a debilitar el gobierno interior de los pueblos.

## CONSIDERACIONES FINALES

El decreto del 20 de mayo de 1853 sobre “los lugares en que debe haber ayuntamientos” muestra la intención del gobierno centralista de reducir a los gobiernos locales, dado que el proyecto conservador tenía como uno de sus puntos centrales el que no existieran ayuntamientos electivos. El decreto de Santa Anna y las aclaraciones emitidas en julio de 1853 establecían como prioridad la buena administración del territorio, por ello, el decreto y sus aclaraciones dejaron en claro que los agentes del ramo administrativo ejercieran las mismas funciones, con la única finalidad de “gestionar y administrar mejor el gobierno, los fondos y los recursos del país”.

Estas medidas pudieron provocar malestar a los ayuntamientos establecidos en todo el territorio, dado que en los ayuntamientos reconocidos debían administrar municipios más extensos en los que algunos pueblos y rancherías quedaron alejados, dispersos y con pocas probabilidades de que la administración de justicia se aplicara con eficacia. Además, al eliminar ayuntamientos se redujo el grupo gobernante de los cuerpos locales, lo que sin duda generaría gran malestar a los pueblos. Aunque, dicho sea de paso, fortaleció la figura del juez de paz, encargado de administrar y ejercer la justicia local en aquellos espacios en los que se suprimieron los ayuntamientos, lo que a la larga también implicó la fragmentación o atomización del poder local. Aunque estas autoridades debieron contar con el visto bueno del gobernador, eran más cercanas a los vecinos de los pueblos que a las autoridades estatales, como así lo apunta Salinas Sandoval.

La iniciativa fue del conservador Lucas Alamán, quien veía que los ayuntamientos eran promotores del atraso del país y por lo tanto era necesario regularlos e instrumentar una nueva administración de ese ámbito local, no por ello trató de disminuirlos, pero también formaba

parte de todo un proyecto conservador que buscaba centralizar el gobierno.

Ahora bien, en el transcurso del trabajo se observó que tanto en el sistema federal como en el central continuó la idea de restar autonomía a los ayuntamientos, la que habían logrado en la primera mitad del siglo XIX. Este decreto pretendió restar autonomía a estos órganos de gobierno local e invadir la soberanía de los estados, los que legislaban en materia de los ayuntamientos. Esta soberanía era esa tendencia centrífuga que señala Carmagnani (1996), la que permitió un mayor ejercicio del poder a los municipios y a los estados, libertad que era “necesario” controlar.

## REFERENCIAS

- AGNM, Archivo General de la Nación en México, Fondo Ayuntamientos.
- Annino, Antonio (1995), “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821”, en Antonio Annino (coord.) *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: De la formación del espacio político nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 177-224.
- Birrichaga Gardida, Diana (1997), “La organización municipal durante la dictadura de Santa Anna: la administración y justicia en los pueblos del Estado de México”, *Cuicuilco*, vol. 4, núms. 10-11, pp. 163-181.
- Carmagnani, Marcello (1996), “El federalismo liberal mexicano”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 135-179.
- Colección de decretos y órdenes del Congreso Constituyente del Estado libre y soberano de México* (1848), t. I, Toluca, Imprenta de J. Quijano.
- Colín, Mario (1974), *Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870, 1917*, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México.
- De Gortari Rabiela, Hira (1997), “Ayuntamientos y ciudadanos. La ciudad de México y los estados: 1812-1827”, *Tiempos de América*, núm. 1, pp. 113-130.
- “Disposiciones del Honorable Congreso Constituyente de México, para la Formación de Ayuntamientos” (1825), México, 12 de febrero (manuscrito), disponible en: <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000129960&page=1>
- Dublán, Manuel y José María Lozano (1877), *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, ts. VI y VII, México, Imprenta del Comercio, Dublán y Chávez.
- Ducey, Michael T. (2007), “Elecciones, constituciones y ayuntamientos. Participación popular en las elecciones de la

- tierra caliente veracruzana, 1813-1835”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, pp. 173-212.
- Hernández Chávez, Alicia (1993), *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lira González, Andrés (1987), “Idea y realidad en la formación constitucional del municipio”, en Brigitte Boehm de Lameiras (coord.), *El municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, pp. 51-66.
- Matute, Álvaro (1993), *Lecturas universitarias. Antología. México en el siglo XIX. Fuentes e interpretaciones históricas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mendoza García, Édgar J. (2011), “Del cabildo colonial a la municipalidad republicana: territorio y gobierno local en Oaxaca”, en Ma. del Carmen Salinas Sandoval, Diana Birrichaga Gardida y Antonio Escobar Ohmstede (coords.), *Poder y gobierno local en México, 1808-1857*, México, El Colegio Mexiquense/El Colegio de Michoacán/Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 375-410.
- Ortiz Escamilla, Juan (2007), “Ayuntamientos gaditanos en el Veracruz central, 1820-1825”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, pp. 307-336.
- Ortiz Escamilla, Juan y José Antonio Serrano Ortega (2007), “Introducción”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, pp. 9-16.
- Salinas Sandoval, Carmen (1996), *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, México, El Colegio Mexiquense.
- Salinas Sandoval, Carmen (1999), “Municipalidades durante la primera república federal (1825-1835)”, en María del Pilar Iracheta Cenecorta y Diana Birrichaga Gardida (comps.), *A la sombra de la primera República Federal. El Estado de México, 1824-1835*, Toluca, El Colegio Mexiquense, pp. 191-207.
- Salinas Sandoval, Carmen (2001), *Los municipios en la formación del Estado de México, 1824-1846*, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- Salinas Sandoval, Carmen (2017), “El gobierno interno del Departamento de México durante el centralismo, 1835-1846” (inédito).
- Sayeg Helú, Jorge (1984), *Federalismo y municipalismo mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas (Serie Investigaciones Históricas).
- Tecuanhuey Sandoval, Alicia (2007), “Puebla, 1812-1825. Organización y contención de ayuntamientos constitucionales”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, México, El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, pp. 337-368.
- Tena Ramírez, Felipe (1964), *Leyes fundamentales de México, 1808-1964*, México, Porrúa.
- Vázquez Mantecón, Carmen (1986), *Santa Anna y la encrucijada del Estado. La dictadura (1853-1855)*, México, Fondo de Cultura Económica.

GLORIA CAMACHO PICHARDO. Doctora en Historia por El Colegio de México. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de México, adscrita al Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades. Sus trabajos se enfocan en la historia de los usos sociales del agua en México en los siglos XIX y XX, además de las diversas formas de organización, propiedad, uso y explotación de los recursos productivos que hacen los pueblos y ayuntamientos en el contexto de consolidación del Estado mexicano. Entre sus publicaciones se encuentran: “Los montes y su desamortización en los pueblos del sur del valle de Toluca, 1880-1917” (en coautoría con César Fernando Escudero Martínez, *Revista de Historia regional y local*, 2015); “Las lagunas de la cuenca del Alto Lerma y los proyectos de desecación, 1857-1940” (capítulo de libro, en José Antonio Álvarez Lobato y Elizabeth Zepeda Valverde (coords.), *La cuenca del Alto Lerma: ayer y hoy. Su historia y etnografía* (2016)); “En pro de los privilegios, ‘sin excepciones’. La desamortización del ejido decimonónico de los pueblos del Estado de México, 1889-1910” (capítulo de libro, en Antonio Escobar Ohmstede, Romana Falcón y Martín Sánchez (coordinadores), *La desamortización civil desde perspectivas plurales* (2017).