

## LAS CONGREGACIONES DE INDIOS EN LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO VERACRUZANO

The Congregations of Indians in the historical evolution  
of Veracruz Constitutionalism

Juan Pablo SALAZAR ANDREU\*

RESUMEN: Las Congregaciones fueron un elemento básico de la administración social, política, jurídica y económica del Virreinato; pero su desarrollo y establecimiento obedeció a un arduo y tortuoso camino que abarcó el periodo de los Austria, de los Borbón y del México independiente. Actualmente, dicha figura se mantiene vigente en la Constitución del Estado de Veracruz, haciendo de las Congregaciones un elemento constante en todo el desarrollo histórico de la entidad.

ABSTRACT: The Congregations were a basic element of the social, political, legal and economic administration of the Viceroyalty; But its development and establishment, obeyed an arduous and tortuous way, that covered the period of the Austria, the Bourbon's and the independent Mexico. Currently, this figure is maintained in force in the current Constitution of the State of Veracruz, making the Congregations a constant element throughout the historical development of the entity.

\* Profesor de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Profesor de la Universidad Panamericana, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1, Presidente del Instituto Latinoamericano de Historia del Derecho, Miembro del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Cronista de la Ciudad de Puebla, Miembro del Instituto Colombiano de Historia del Derecho, Miembro del Comité Científico de la revista *Archivum* y de la Junta de Historia Eclesiástica Argentina. Salazarandreu@yahoo.com.mx

## INTRODUCCIÓN

La Congregación o reducción puede definirse como la concentración de indígenas, otrora dispersos, en un solo territorio, con la finalidad de establecer pueblos y con ello facilitar las labores de evangelización y cobro de tributos, así como su protección jurídico-política.

De acuerdo al discurso real, la reducción de los núcleos indígenas no expresaba una estimación de inferioridad del indio sino de protección tanto para el indígena como para el hispano, pues la concentración y formación de pueblos propiciaría su conversión en cristianos y políticos, e impediría que vaguen divididos por sierras y montes y que tuvieran una vida eremítica en lugares desiertos, ocupada ocasional o permanentemente por demonios y criaturas infernales. La reducción tendía a evitar que sus ganados se revuelvan con otros de españoles y a asegurar que aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, situados en los pueblos o en su fundo, fueran del dominio indígena. Tierras éstas que, siglos más tarde fueron llamadas terrenos de común repartimiento o parcialidades, sujetas a régimen comunal, pero con disfrute individual (GARCÍA, 2009: 163-164).

Las Congregaciones, como forma de organización territorial, se remontan a los inicios del siglo XVI. Una vez que se dio la conquista de Tenochtitlán en manos de los castellanos, se fueron determinando los centros habitacionales urbanos, que a lo largo de tres siglos de predominio español se fueron consolidando en la América Septentrional.

Es indispensable subrayar que la necesidad de cierta familiaridad geográfica por parte de los conquistadores se impuso a las modalidades existentes en el Nuevo Mundo, especialmente considerando que el paisaje, con su vegetación abundante o bien sus amplios desiertos, era muy distinto a lo conocido en Europa (VIVAS, 2001: 72), por lo que se puede aseverar que las Congregaciones responden a la necesidad de espacios urbanos habitables de acuerdo con la concepción de los conquistadores. No era sólo aglutinar a los indígenas en un espacio, sino regularlos también por directrices humanistas, así como ejercer un control político, facilitar la mano de obra y mantener el cobro de tributos.

Los españoles de la época de la empresa hispana estaban acostumbrados a un determinado medio geográfico, el que evidentemente ya conocían y al cual se habían adaptado. En forma imprevista se encontraron ante un mundo desconocido con un paisaje natural que, en muchos aspectos, era distinto al de la península ibérica. Enormes extensiones en comparación con la superficie de los reinos españoles. Zonas desérticas o regiones cubiertas de diversos tipos de vegetación que, en algunas ocasiones, pusieron

obstáculos al avance humano. Dificultades en las comunicaciones por varias causales, entre otras: sierras, cursos de agua, animales salvajes, exuberante vegetación [...] Esa opinión era muy comprensible ante la majestuosidad de ríos, montañas y selvas americanas comparadas con la tranquila geografía de Europa [...] (VIVAS, 2001: 72-73).

Las Congregaciones fueron entonces espacios urbanos habitables, de acuerdo con la concepción europea y, como refiere Silvio Zavala (1993: 95),

Gran número de disposiciones generales con respecto al indio se inspiraron, después de la conquista, en propósitos de protección y humanitarismo, que suelen celebrarse como un título honroso del régimen español en América. A eso se debió, por ejemplo, que en la recopilación de las leyes de indias figurara una sección completa dedicada al buen tratamiento de los indios.

## PERIODO DE LOS AUSTRIA

Lesley Byrd Simpson (1995: 110-11) señala que, durante el siglo XVI y parte del XVII, muchos indígenas vivían en aldeas aisladas o en grupos de viviendas denominados rancherías que ocupaban partes de las serranías donde hubiera unos cuantos metros cuadrados para sus sembradíos de maíz. Estos rincones tenían otra ventaja para los naturales, pues les permitían evitar al recaudador de tributos, así como al encargado de reclutar cuadrillas de trabajadores.

Las Leyes de Burgos fueron promulgadas el 27 de enero de 1512 con el objeto de resolver el problema jurídico que se había planteado con la conquista y colonización de las Indias, es decir, la regularización del estilo de vida de los naturales, en zonas en donde el derecho común castellano no podía aplicarse.

Planteando una solución al problema mencionado, las Leyes de Burgos ordenaban la congregación de los indios en pueblos donde aprenderían los hábitos de vida de los castellanos. (SIMPSON, 1995: 111) Las Ordenanzas autorizaron y legalizaron la práctica de los repartimientos en encomienda de indios, pero establecieron también una minuciosa regulación proteccionista del régimen de trabajo, alimentación, vivienda, higiene y cuidado de los naturales. Dentro de las medidas tomadas destacan las siguientes:

- \* Las encomiendas debían ser de un mínimo de 40 y un máximo de 150 indios.

- \* Por cada 50 indios repartidos, el patrón español debía construir cuatro chozas de medidas determinadas y suministrar a cada persona una hamaca para dormir.
- \* Dieta a base de pan y ajo diario, y los domingos carne guisada.
- \* Se prohibió terminantemente a los encomenderos la aplicación de todo castigo a los indios, el cual se reservó a los Visitadores establecidos en cada pueblo y que estaban encargados del minucioso cumplimiento de las leyes.
- \* Las mujeres embarazadas de más de cuatro meses eran eximidas del trabajo.
- \* Se prohibió el trabajo de mujeres y niños menores de 14 años.
- \* Los indios debían trabajar 9 meses al año para los españoles y los 3 restantes en sus propios terrenos o a sueldo.
- \* Se ordenó la catequesis de los indios, se condenó la bigamia y se obligó a que los bohíos o cabañas se construyeran junto a las casas de los españoles.
- \* Se respetó, en cierto modo, la autoridad de los caciques, a los que se eximió de los trabajos ordinarios y se les dio indios como servidores.

Las Leyes Nuevas o *Leyes y ordenanças nuevamente hechas por su Magestad para la gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los Indios* fue un cuerpo legal promulgado el 20 de noviembre de 1542, que pretendía mejorar las condiciones de los indígenas de la América Española, restringiendo y regulando la encomienda, que dejó de ser hereditaria y desaparecería a la muerte de aquellos que en aquel momento fueran titulares de una. Las Leyes Nuevas brindaron una serie de beneficios a los indígenas, al tenor siguiente:

- \* Cuidar la conservación, gobierno y buen trato de los indios.
- \* Que no hubiera causa ni motivo alguno para hacer esclavos, ni por guerra, ni por rebeldía, ni por rescate, ni de otra manera alguna. Que los esclavos existentes fueran puestos en libertad, si no se mostraba el pleno derecho jurídico a mantenerlos en ese estado.
- \* Que se acabara la mala costumbre de hacer que los indios sirvieran de cargadores (tamemes), sin su propia voluntad y con la debida retribución.
- \* Que no fueran llevados a regiones remotas con el pretexto de la pesca de perlas.

- \* Que los oficiales reales, que incluían del Virrey hacia abajo, no tuvieran derecho a la encomienda de indios, lo mismo que las órdenes religiosas, hospitales, obras comunales o cofradías.
- \* Que el repartimiento dado a los primeros conquistadores cesara totalmente a la muerte de ellos y los indios fueran puestos bajo la Real Corona, sin que nadie pudiera heredar su tenencia y dominio.

Sería con la Real Cédula del Emperador Carlos V, de fecha 14 de abril de 1546, que las congregaciones de indios se establecieron como un mecanismo de control poblacional de los naturales, reflejado y consignado en el Título Tercero de las Leyes de Indias, denominado: De las Reducciones, y Pueblos de Indios, disposición orientada a la instrucción en la Santa Fe Católica y la Ley Evangélica.

El Rey. D. Antonio de Mendoza, Virrey de la Nueva España. Sabed que los provinciales de las Ordenes de Santo Domingo y Agustinos, y Gonzalo López, Procurador de esa Nueva España, vinieron a nosotros, y nos hicieron relación, que aunque habían tenido por gran merced la que se les hace en la revocación de la ley, que habla sobre la sucesión de los indios, que no era aquella verdaderamente el remedio general de esa tierra, sino el repartimiento perpetuo para que quedasen todos contentos y quietos, para lo cual nos dieron muchas razones que fueron justas, por tanto os mandamos que luego entendáis en hacer la memoria de los pueblos e indios de esa Nueva España y de las calidades de ellos, y asimismo la memoria de los conquistadores que están vivos, y de las mujeres e hijos de los muertos y la de los pobladores casados y otros, y de las calidades de ellos, y hecho esto haréis el repartimiento de los indios, como os pareciere que conviene, ni más ni menos que lo haríades estando Yo presente, señalando a cada uno lo que les conviene, y está bien teniendo consideración a las calidades de sus personas y servicios que nos han hecho, dejándonos las cabeceras y puertos y otros pueblos principales, y la jurisdicción civil y criminal, y dejando asimismo otros pueblos para que podamos hacer merced a los que de aquí adelante fueren, porque si esto faltase, no habría quien fuese y sería grande inconveniente, y hecho el tal repartimiento enviámoslo heis cerrado y sellado y vuestro parecer, de manera que lo podamos entender y con qué tributos y pensión, con toda la brevedad, para que no se pierda tiempo, porque nuestra merced y voluntad es, que sean galardonados de sus servicios y queden remunerados y contentos y satisfechos, y si por parte del Serenísimo Príncipe, nuestro muy caro y muy amado hijo, otra cosa se os mandare, cumplirla heis (Colección..., 1953: 240-241).

El Título Tercero de las Leyes de Indias, denominado *De las Reducciones, y Pueblos de Indios*, consigna las Congregaciones. La palabra Reducciones viene del latín *reducti*, que significa "llevados". Los indígenas convertidos eran entonces "llevados" a la fe cristiana. Se trata de una disposición orien-

tada a reducir los pueblos de indios con el objeto de que fueran instruidos en la Santa Fe Católica y la Ley Evangélica.

Las siguientes leyes de éste Título tercero disponen (La Legislación..., 2011):

- ✓ Ley II. Que los preladados eclesiásticos ayuden y faciliten las reducciones.
- ✓ Ley III. Que para hacer las reducciones se nombren ministros de satisfacción y sean castigados los que pusieren impedimento.
- ✓ Ley III. Que en cada reducción haya iglesia con puerta y llave.
- ✓ Ley V. Que haya doctrinas en los pueblos de indios a costa de los tributos.
- ✓ Ley VI. Que en cada pueblo haya dos o tres cantores y un sacristán.
- ✓ Ley VII. Que en los pueblos haya fiscales que junten los indios a la doctrina.
- ✓ Ley VIII. Que las reducciones se hagan con las calidades de la ley.
- ✓ Ley IX. Que a los indios reducidos no se quiten las tierras que antes hubieren tenido.
- ✓ Ley X. Que cerca de donde hubiere minas se procuren fundar pueblos de indios.
- ✓ Ley XI. Que las reducciones se hagan a costa de los tributos que los indios dejaren de pagar.
- ✓ Ley XII. Que los indios de las chacras no queden por yanaconas y tengan sus reducciones, aunque estuviere introducido lo contrario.
- ✓ Ley XIII. Que no se puedan mudar las reducciones sin orden del Rey, Virrey o Audiencia.
- ✓ Ley XIII. Que en las causas sobre reducciones se guarde lo que esta ley dispone.
- ✓ Ley XV. Que en las reducciones haya alcaldes y regidores indios.
- ✓ Ley XVI. Que los alcaldes de las reducciones tengan la jurisdicción que se declara.
- ✓ Ley XVII. Que los alcaldes indios puedan prender a negros y mestizos hasta que llegue la justicia ordinaria.
- ✓ Ley XVIII. Que ningún indio de un pueblo se vaya a otro.
- ✓ Ley XIX. Que no se dé licencia a los indios para vivir fuera de las reducciones.
- ✓ Ley XX. Que cerca de las reducciones no haya estancias de ganado.

- ✓ Ley XXI. Que en pueblos de indios no vivan españoles, negros, mestizos y mulatos.
- ✓ Ley XXII. Que entre los indios no vivan españoles, mestizos, ni mulatos, aunque hayan comprado tierras de sus pueblos.
- ✓ Ley XXIII. Que ningún español esté en pueblo de indios más del día que llegare y otro.
- ✓ Ley XXIII. Que ningún mercader esté más de tres días en pueblo de indios.
- ✓ Ley XXV. Que donde hubiere mesón o venta nadie vaya a posar a casa de indio o mazegual.
- ✓ Ley XXVI. Que los caminantes no tomen a los indios ninguna cosa por fuerza.
- ✓ Ley XXVII. Que no se pongan calpizques en los pueblos sin aprobación y fianzas.
- ✓ Ley XXVIII. Que los calpizques no traigan vara de justicia.
- ✓ Ley XXIX. Que en pueblos de indios no se vendan ni haya oficios propietarios.

A los españoles que aceptaban encomiendas en la Nueva España, se les imponía, entre otras, la condición de asentar a los indígenas en pueblos; tarea harto difícil, considerando la indiferencia de los encomenderos, el gasto de construir las poblaciones y la resistencia de los naturales a ser removidos del lugar donde estaban; todo lo cual, contribuía a retardar el proceso.

El Real y Supremo Consejo de Indias no abandonó el proyecto urbanístico y poblacional, especialmente porque consideraba el objetivo de regularizar a los indios como contribuyentes. Por ello, entre 1546 y 1574, una vez que se estableció con firmeza la administración civil, el Consejo de Indias decidió instaurar la congregación de los indios que hasta ese momento se encontraban dispersos (SIMPSON, 1995: 111).

Los misioneros castellanos comenzaron sus actividades en las principales comunidades indígenas, a las que denominaron cabeceras, donde establecieron sus primeros monasterios e iglesias parroquiales. Los asentamientos subordinados exteriores, que estaban junto o cerca de una cabecera, fueron llamados por los españoles barrios; pero de acuerdo con la distancia, era más probable que fueran denominados estancias o sujetos. En esos primeros años se dio permiso a los indios de quedarse donde habían estado viviendo en forma dispersa e incluso hubo mayor proliferación de pequeñas estancias en lugares inaccesibles, donde los indígenas podían evitar el tributo y el servicio

para así continuar con sus antiguas prácticas religiosas. Pero los misioneros entendieron pronto las ventajas de tener cerca a los indígenas. Los encomenderos y oficiales reales también vieron la conveniencia de reunir a los indios en comunidades centrales donde pudieran controlarlos y aprovechar sus servicios personales con más facilidad. Para 1560, la mayoría de las antiguas cabeceras habían sido trasladadas a terrenos más bajos y llanos; y muchos indios fueron convencidos por palabra o fuerza de asentarse en un pueblo (GERHARD, 2000: 27-28).

Cientos, probablemente miles, de estancias desaparecieron en esas primeras reducciones; pero en algunas áreas, especialmente las administradas por los sacerdotes seculares, el patrón de asentamiento disperso subsistió. Después de la epidemia desarrollada entre 1576 y 1581, la Corona, presionada por el clero y peninsulares sedientos de tierras, inició otro programa de congregación forzada, por lo que, para 1598, la mayor parte de la Nueva España quedó dividida en aproximadamente treinta distritos, cada uno con su propio juez, quien examinaba la zona, elegía ubicaciones y visitaba las estancias marcadas para su eliminación, con la finalidad de mudar a sus habitantes. Los nuevos centros de población, desarrollados entre 1593 y 1605, fueron construidos por los propios indios siguiendo el modelo tradicional español de calles en ángulo recto alrededor de una plaza central, con iglesia y mercado. Las estancias fueron abandonadas, demolidas sus capillas y quemadas las casas de los naturales (GERHARD, 2000: 28).

Existen muchos casos registrados en que los indígenas se negaban a abandonar sus poblaciones. El problema pasaba a la Real Audiencia de México y se llegaba a una nueva decisión. Sin embargo, aún después de haber sido trasladados por la fuerza y de ser destruidas sus casas, los naturales huían de los nuevos pueblos y vivían más dispersos que antes en cuevas y sitios salvajes.

Después de 1607 se permitió, en teoría, que los indígenas que todavía querían hacerlo pudieran regresar a sus antiguas casas. Algunos aprovecharon y lo hicieron. No obstante, en la primera mitad del siglo XVII la Nueva España se urbanizó en cierto sentido, con ciudades y villas españolas compactas y con pueblos indios hispanizados que quedaron separados por grandes extensiones de tierras deshabitadas, modelo visible en la actualidad. Entonces muchos naturales dejaron de ser agricultores de subsistencia para ir a trabajar por un salario en las propiedades de españoles (GERHARD, 2000: 28).

Desde el periodo de gobierno virreinal de Luis de Velasco padre, iniciaría la primera etapa en la implementación de las Congregaciones (HANKE, 1976: 142-143), labor que sería continuada por los Virreyes Martín Enríquez de Al-

mansa (HANKE, 1976: 199-200), el Conde de la Coruña (HANKE, 1976: 240-241) y el Marqués de Villamanrique (HANKE, 1976: 263-264). Por su parte, con el Virrey Luis de Velasco hijo y con el Conde de Monterrey se presentó la segunda etapa.

En este punto, cabe transcribir las Instrucciones transmitidas al Virrey Luis de Velasco, el 16 de abril de 1550:

Otro sí en la congregación que los prelados de aquellas provincias tuvieron el año de 1546 por mandado del serenísimo príncipe, nuestro muy caro y muy amado hijo, está en un capítulo del tenor siguiente: la causa más principal porque se ha hecho esta congregación, y lo que todos más deseamos y oramos a Dios con todo afecto, es que estos indios sean bien instruidos y enseñados en las cosas de nuestra santa fe católica y en las humanas y políticas. Y porque para hacer verdaderamente cristianos y políticos, como hombres razonables que son, es necesario estar congregados y reducidos en pueblos y no vivan derramados y dispersos por las sierras y montes, por lo cual son privados de todo beneficio espiritual y temporal sin poder tener socorro de ningún bien. Su majestad debería mandar con toda instancia a sus audiencias y gobernadores que entre las cosas que tratan de gobernación tengan por muy principal esta, que se congreguen los indios como ellos más cómodamente vieren que conviene, con acuerdo de personas de experiencia. Y para que esto haya efecto, y ellos sean provocados a congregarse, su majestad se ha servido de hacerles merced de los tributos y servicios de buena parte de ellos, y a los encomenderos mande lo mismo por el tiempo que estuvieren ocupados en congregarse y poner en orden sus pueblos y repúblicas, pues no se podrá hacer sin dificultad y mucho trabajo y costa suya. Y pues todo es enderezado para servicio de nuestro señor y salvación y conservación de estas gentes, y que se consiga el fin que su majestad pretende la congregación suplica lo mande proveer con brevedad por que se tiene por cierto que de ellos saldrá muy gran fruto como así en la cristiandad como en la policía humana de los indios, y se podrá tener más cierta cuenta en el patrimonio de Jesucristo y aun en el servicio y provecho temporal de su majestad. Veréis dicho capítulo y comunicareis y lo que en él contenido con los oidores de la audiencia y con los prelados y religiosos que os pareciere que tengan experiencia de las cosas de la tierra, y platicareis que orden se podrá tener para la ejecución de lo contenido en dicho capítulo, por que seríamos muy servidos que así se efectuase por las razones en el contenidas. Y nos enviareis vuestro parecer, y lo que de ello resultare, para que mandemos proveer lo que más convenga al servicio de Dios nuestro señor y nuestro y bien de los indios, y en el entre tanto proveeréis vos lo que os pareciere que convenga (HANKE, 1976: 142-143).

En 1591, Luis de Velasco II dispuso que los indígenas que vivían dispersos en las serranías fuesen obligados a reunirse en Congregaciones y designó comisionados para la ejecución de esta medida. Velasco determinó que alrededor de 400 indios de la provincia de Tlaxcala fuesen llevados a Zacatecas bajo el amparo y protección de los franciscanos, a fin de civilizar a los indí-

genas del norte. (SALAZAR, 1997: 114-115). El establecimiento de estas Congregaciones trajo consigo beneficios y prejuicios; destacando que, la convivencia de los nómadas e indomables chichimecas con los indios tlaxcaltecas que habitaban el altiplano de la Nueva España, trajo consigo una pacificación y civilización, que se tradujo en mejoras económicas.

Para el Conde de Monterrey (1595-1603), la actividad política más importante fue la Congregación Civil de los Indios; práctica española que, como hemos visto, fue establecida mucho tiempo atrás y por la cual se pretendía civilizar por medio de la urbanización.<sup>1</sup> El Conde envió treinta equipos de reconocimiento al interior para obtener información precisa antes de hacer el traslado de los indígenas; quedando a cargo de Francisco Domínguez el estudio del terreno. Un comisionado-juez, apoyado por un notario, un alguacil y un intérprete local, llevaron a término diversas tareas y encuestas aún con la oposición de algunos religiosos. El Conde de Monterrey efectuó el traslado de aproximadamente ochenta mil indios, cuando fue enviado al Perú (HANKE, 1976: 125).

En cuanto al contenido de las instrucciones dadas al Conde de Monterrey, se estableció lo siguiente:

Por otra Cédula mía fechada el 13 de julio del año pasado envié a mandar a dicho Virrey Don Luis de Velasco que prosiguiese la reducción de los indios a poblaciones, tomando lo que para esto fuese necesario de penas de cámara, estrados, gastos de justicia, quitas y vacaciones, o de los tributos puestos en mi corona para dar entretenimiento y lo que faltase, habiendo apurado aquellos géneros, lo tomase del nuevo servicio que se ha acrecentado a los indios para el sustento de la armada como no pase de un real de los cuatro del nuevo acrecentamiento. Esto no habiendo inconvenientes y si hubiere, parase en la ejecución y me avisase y porque esto es una de las cosas que se puede ofrecer porque congregándose los indios en pueblos son menor y más cómodamente adoctrinados en las cosas de nuestra santa fe católica y enseñados que vivan con policía y comercio de hombres de razón como se ve en lo ya reducido. Tendréis muy particular cuidado de procurar se acabe de reducir lo que no estuviese por los mejores medios que se ofrecieron, informándoos de dicho Virrey Don Luis de Velasco, así de lo que ha hecho haréis vos en ambas cosas y me avisareis de todo muy particularmente (HANKE, 1976: 141).

Para animar a los indígenas a vivir congregados, las autoridades virreinales les otorgaron aguas, tierras y montes, entre otras consideraciones. Con

<sup>1</sup> El Virrey Francisco de Toledo había establecido el modelo en Perú (1569-1571), el cual fue tomado en cuenta por el Conde de Monterrey, así como el de su antecesor Luis de Velasco. Se proponía acostumbrar a la vida de comunidad a los grupos dispersos de indios, que de alguna manera ya estaban cristianizados.

todo, autores como Calderón, Rivapalacio y García Abásolo consideran que las Congregaciones produjeron consecuencias negativas, tales como el reemplazo de caciques por gobernadores asalariados, la reorganización del calpulli —aunque se conservó, se deformó y debilitó— y el sometimiento de los indígenas a una presión social más compleja, a la propagación de epidemias, al abandono de grandes extensiones de tierra de las que los españoles se fueron adueñando; además de que se dieron tragedias como la que describe Rivapalacio en relación a un jefe de familia Otomí que no conforme con ser trasladado a la congregación, mató a su familia, quemó su morada y se suicidó. Además, García Abásolo sostiene que la política de congregar a los indios en pueblos tuvo como resultado el declive de la población indígena (SALAZAR, 1997: 116-117). Fray Juan de Torquemada también criticó a la política de congregaciones dictada por la Corona y ejercida por Virrey Luis de Velasco (TORQUEMADA, 1986: 669).

De hecho, don Pedro Moya de Contreras tuvo una actitud contraria a la de los virreyes Velasco y Monterrey. En 1584 evitó el establecimiento de las congregaciones, en razón de que conocía los sufrimientos que padecieron los indígenas con la aplicación de esta política real (SIMPSON, 1995: 111). Sin embargo, es necesario recalcar que el Rey Felipe II y el Consejo de Indias comenzaron a mostrarse impacientes con la tardanza en el establecimiento de las Congregaciones.

En territorio veracruzano, las provincias de Xalapa, Cempuala y demás poblaciones costeras hasta el río de Alvarado quedaron sujetas a la jurisdicción del Convento Franciscano de Tlaxcala. Hacia 1571 tenían una iglesia parroquial en la antigua Veracruz y pensaron en levantar ahí un monasterio (BLÁZQUEZ, 2011: 71). Además de la difusión de la doctrina cristiana y de la conversión de indios, los padres franciscanos intervinieron en las labores de congregación de los pueblos indígenas y como asesores en los conflictos por tierras (BLÁZQUEZ, 2011: 72). En consecuencia, uno de los mecanismos para el establecimiento de las reducciones en Veracruz fueron las órdenes religiosas, especialmente los franciscanos en el siglo XVI.

A mediados de dicha centuria, la presencia del clero regular en la provincia de Veracruz se amplió por la llegada de nuevas órdenes religiosas. Algunos agustinos viajaron por la Huasteca, fundaron un monasterio en Pánuco en 1540 y compartieron el trabajo evangelizador con los franciscanos. En 1572 llegaron a Veracruz los primeros ocho jesuitas, los que a fines de siglo trabajaron con los dominicos en la Antigua y en los Tuxtles.

Las encomiendas repartidas en Veracruz iniciaron su transición a jurisdicción real a partir de 1530; para 1570 todas las encomiendas de Veracruz ya estaban asignadas a un corregimiento. De esta forma, la Corona ejercía un control directo sobre los pueblos indígenas, mientras que los tributos que se aportaban ingresaban directamente a la real hacienda (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 130). Pero la dispersión de la población indígena motivó a la Corona para impulsar la política de reducción de pueblos, reuniendo alrededor de entre 400 y 500 indios tributarios, equivalentes a 2 mil o 2 mil 500 habitantes. En este periodo, en el territorio veracruzano se establecieron dieciséis sedes de congregación de pueblos que sobreviven hasta la actualidad, en algunos casos como cabeceras municipales (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 131).

La congregación se tradujo en una redistribución espacial de las funciones públicas, de las redes de comunicación e intercambio, del uso de la tierra y de la introducción del cristianismo, instituciones y formas de vida españolas. También cambió la fisonomía de los pueblos, pues estableció una traza cuadrangular alrededor de la plaza donde se situaban la iglesia, el cabildo, la cárcel, la casa de comunidad, los edificios públicos y las casas de los señores principales; además de que facilitó la formación de haciendas en las tierras deshabitadas que, en algunas ocasiones, compartieron o disputaron el territorio a los pueblos de indios (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 131).

Ciertamente, muchos indígenas se resistieron a la política de congregaciones y decidieron volver a sus lugares de origen, de allí que algunos pueblos conservan el adjetivo de “viejo”, como reminiscencia de aquellos indios que se negaron a vivir congregados. Ejemplos de ello son Xico Viejo, Pueblo Viejo o Tlacolulan el Viejo, que en un principio estuvieron gobernados por un cacique hereditario, por un gobernador y un cabildo compuesto por un alcalde y cuatro o más regidores (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 132).

En septiembre de 1554, el Virrey Velasco ordenó al corregidor de Xalapa reducir a todos los indígenas de la costa del Golfo, por lo que varias comunidades perdieron su categoría como cabecera, así como sus tierras (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 132).

Xalapa, Chiconquiaco, Tlacolulan y Coacoatzintla fueron elegidos como centros de congregación. Xalapa, sede de un convento de la orden de los franciscanos, estaba formada en parte por naturales provenientes de Naulinco, Chiltoyac y Tlalanelhuayocan, aunque por su terreno quebrado y el desorden de las calles quedaron derramados y no se formó una cuadrícula en el trazado del nuevo pueblo. Xico también se trasladó desde un sitio fortificado en una ladera y se refundó en una llanura. Mientras tanto, en la zona de las al-

tas montañas de oriente, antes de 1563 fue establecida una primera congregación alrededor de Huatusco (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 132-133). Gran parte de la región de Totonacapan, Veracruz central de tierra baja y bajo Papaloapan tenían un número considerable de habitantes; del cual, nueve décimas partes desaparecieron entre 1520 y 1550. A mediados del siglo XVI había grandes baldíos reclamados por comunidades indígenas y codiciados por ganaderos españoles (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 133).

En la parte sur, el alcalde mayor de Coatzacoalcos con residencia en Acayucan recibió la orden, en 1552, de establecer congregaciones. Poco se sabe si se realizaron, ya que existen registros de 1570 donde se menciona que los pobladores aún vivían de manera dispersa, aunque esto podría haberse dicho porque los pueblos estaban muy alejados unos de otros (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 133).

En las regiones del norte veracruzano fueron abandonados muchos asentamientos, algunos de ellos cabeceras indígenas originales. Esta rica zona agrícola sufrió un notable descenso de la población en la primera década del gobierno español, debido a las enfermedades y la deportación a las Antillas. En los centros parroquiales, cuatro estancias fueron trasladadas a Tempoal, en 1561. Consolidaciones similares se debieron haber hecho en este periodo en Pánuco, Tampico, Tantoyuca y Valles. En Papantla, aunque el número de estancias se redujo de 15, en 1548, a solo 3 en 1581, la población permaneció dispersa, si bien se tienen registros de varias cabeceras de la zona de Nautla y Tecolutla —las cuales fueron transformadas en barrios del nuevo pueblo Papanteco— (GARCÍA y LÓPEZ, 2011: 133).

Se presentaron considerables descensos demográficos entre los nahuas y popolocas, lo que se vio acompañado por una simplificación del tributo indígena (GARCÍA DE LEÓN, 2011: 914-915).

#### PERIODO DE LOS BORBONES

Ya en el periodo borbónico, las congregaciones se encontraban bastante consolidadas; pero padecieron excesos diversos, tanto de autoridades, como de los ambiciosos terratenientes. Un ejemplo de ello fue el intendente de Veracruz, Don Pedro Corbalán, que consideraba impulsar el establecimiento de repartimientos para mejorar la agricultura (Rees, 1983: 325).

En el año 1803, el Real Consulado de Veracruz expuso al Rey los perjuicios que estaban sufriendo la agricultura, la población y el tráfico por los ex-

cesos que, con sus colonos, cometían los grandes propietarios de los terrenos del distrito; muchos de los cuales los tenían sin justo título, por usurpación e introducción en los baldíos y realengos, manteniéndolos sin cultivo ni pobladores como estaban obligados por las leyes; además de que la ciudad no tenía los ejidos correspondientes. En 1804, en vista de haberse decidido el pleito del ejido, el Procurador General presentó la Real Provisión dictada por la Audiencia de México para que el intendente procediera a entregar al Ayuntamiento las tierras del sitio denominado de Juan Sarmiento, con arreglo a lo ordenado en la sentencia de revista y en el mapa de la medición que se acompañaba (COMMONS, 1993: 137).

No queda duda de que las congregaciones fueron objeto de innumerables injusticias, las cuales darían pie al movimiento insurgente de 1810-1821.

### MÉXICO INDEPENDIENTE

Poco después de haberse concluido la lucha insurgente, al inicio de la etapa de México como nación independiente, el 3 de junio de 1825 fue promulgada la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, la cual sería jurada por el Ayuntamiento de Xalapa y por las restantes autoridades civiles, eclesiásticas y militares, en el mismo mes y año.

Se debe señalar que, previo a la promulgación de la Constitución indicada, el Congreso de la Entidad Veracruzana expidió el Decreto N° 43, el 17 de marzo de 1825. En él se estableció la creación de Ayuntamientos en las cabeceras —sea cual fuere su población— y en todos los pueblos del Estado, cuyo censo alcanzara dos mil almas o, bien, en los que por informes de los jefes de departamento y de cantón se acredite su necesidad.

La división cantonal, que aparece mencionada por primera vez en marzo de 1825, corresponde a las lejanas jurisdicciones territoriales de carácter histórico geográfico, que tienen antecedentes prehispánicos (Leyes y Decretos, 1825-1840: 248-249).

Por otra parte, este decreto representa el primer documento legislativo en el que se encuentra el término “Congregaciones”. Al respecto, de él podemos extraer las siguientes características:

1. Podían o no pertenecer a los pueblos.
2. El número de habitantes podía ser igual o inferior al de cien familias.

3. La autoridad estaba representada por el Teniente, en los lugares en que se reunieran cien familias, el cual se encontraba subordinado al Alcalde o Teniente Inmediato (Colección..., 1825-1840: 248-249).

El Decreto N° 46, de 26 de mayo de 1825, denominado: Ley para la organización, policía y gobierno interior del Estado, divide al territorio del Estado en doce cantones, sujetos a cuatro departamentos. Los cantones estaban compuestos de los antiguos partidos de Acayucan, Córdoba, Cosamaloapan, Huimanguillo, Jalacingo, Xalapa, Misantla, Orizaba, Papantla, Tampico, Tuxtla y Veracruz.

La organización de los cantones para formar los cuatro departamentos, era la siguiente:

- \* Primer departamento: su capital era Veracruz y estaba compuesto por los cantones de Veracruz, Misantla, Papantla y Tampico.
- \* Segundo Departamento: su capital era Xalapa y comprendía los cantones de Xalapa y Jalacingo.
- \* Tercer Departamento: su capital era Acayucan y se conformaba por los cantones de Acayucan, Tuxtla y Huimanguillo.
- \* Cuarto Departamento: su capital era Orizaba y se componía por los cantones de Orizaba, Córdoba, y Cosamaloapan.

El decreto no hacía referencia a la división de los cantones en Congregaciones (Leyes y Decretos, 1825-1840: 280-286).

La Constitución de 1825 quedó conformada por 84 artículos divididos en quince secciones. En ella resultó de gran relevancia el que el territorio quedara compuesto por los antiguos partidos de Acayucan, Córdoba, Cosamaloapan, Jalacingo, Xalapa, Misantla, Orizaba, Papantla, Tampico, Tuxtla y Veracruz. El Estado fue dividido en departamentos y cantones para su administración. En cada departamento había un Jefe subordinado al Gobernador. En cada cantón había también una autoridad, denominada Jefe de Cantón, subordinado al Jefe de Departamento respectivo. La Constitución local fijó también el número y funciones de los Ayuntamientos.

Las primeras reformas que se introducen a la Constitución de 1825, serían promulgadas el 29 de abril de 1831, siendo gobernador del Estado don Sebastián Camacho. Son de especial importancia para el objeto de la presente investigación, toda vez que se reformó la sección XI, relativa a la organización interior del Estado, con el propósito de que una ley secundaria señalara

las normas aplicables al nombramiento, duración y atribuciones de los funcionarios encargados de los departamentos, cantones y municipalidades en que se dividía el Estado para su gobierno.

Más adelante, la reforma constitucional de 1848 establece, en su sección XII denominada *De la Organización Interior del Estado*, la división territorial del Estado en departamentos, cantones y municipalidades, gobernados por un Jefe de departamento y de cantón respectivamente, dejando en manos de las leyes locales lo relativo a las demás autoridades y las bases para fijar los nombramientos, su duración y atribuciones.

La Constitución de 1857 modifica la división territorial del Estado al suprimir los departamentos como base de la organización del territorio. Estableció, en su Artículo 3º, que el territorio se compondría únicamente de cantones y estos por municipalidades. Los primeros estarían gobernados por Jefes de cantón, sujetos inmediatamente al Gobierno del Estado y a las demás autoridades establecidas en las leyes.

En este periodo, particularmente en la Ley Orgánica de la Administración Interior del Estado Libre y Soberano de Veracruz de 1861, se determina la división del territorio del Estado en dieciocho cantones, divididos a su vez en municipalidades, congregaciones y rancherías. Establece que el gobierno interior de los cantones estaría a cargo de jefes políticos subordinados; el de los municipios, a la dirección económico administrativa de los Ayuntamientos y autoridades municipales y el de las rancherías y congregaciones, a la administración de los subregidores.

Los artículos de la Ley Orgánica que contemplan dichas disposiciones son los siguientes:

Capítulo II. De la división del territorio. Artículo 6.- El territorio del Estado se compone, por ahora, y a reserva de las modificaciones que disponga el H. Congreso, usando de la facultad 10, artículo 29 de la Constitución, conforme al art. 3º de la misma, de los diez y ocho cantones siguientes...

Artículo 7. Estos cantones se dividen también en municipalidades, Congregaciones y rancherías. El gobierno interior de aquéllos estará a cargo de los jefes políticos, que deben ser elegidos popularmente: el de los municipios queda bajo la dirección económico administrativa de los Ayuntamientos y autoridades municipales que se expresan en esta ley, y el de las rancherías y Congregaciones, bajo la administración de los subregidores.

Artículo 29. En las rancherías o Congregaciones, cualquiera que sea el número de sus habitantes, habrá subregidores sujetos a la municipalidad de cuya jurisdicción dependan, y sus atribuciones serán las que se expresen en esta ley.

Además, dicha Ley establece que, sin importar el número de habitantes, necesariamente habrá subregidores sujetos a la municipalidad, quienes gozaban de atribuciones como cuidar el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos, dar aviso a la municipalidad de cualquier alteración, remitir anualmente un padrón de habitantes, entre otras.

Artículo 57. Habrá estos funcionarios en todas las Congregaciones y rancherías que reúnan un número suficiente de habitantes, a juicio de las municipalidades. Su elección será directa por los vecinos de la propia congregación o ranchería, y para desempeñar este cargo se requieren las propias cualidades que para ser regidor.

Artículo 59. Sus atribuciones son: I. Cuidar del buen orden, tranquilidad y seguridad de los vecinos de la congregación o ranchería. II. Avisar a la municipalidad cualquier alteración que adviertan en aquellos interesantes ramos. III. Formar y remitir a la municipalidad, en el mes de enero, el padrón de los habitantes de las rancherías, facilitando todas las noticias y datos que se les pidan (Leyes y Decretos, 1840-1870: 105-124).

A partir de este avance constitucional, las Constituciones de 1871, 1873 y 1902 repitieron la hazaña que eleva las Congregaciones a rango constitucional, otorgándoles representación como figura jurídica dentro de la base de la división territorial del Estado a través de leyes secundarias.

Es en la reforma constitucional de 1871 que se considera, por primera vez, en el texto constitucional —particularmente en los Artículos 89 y 143—, a las congregaciones como forma de organización del territorio veracruzano:

Artículo 89. La ley determinará qué clase de autoridades se establecerán en las congregaciones, y cuáles serán sus facultades.

Artículo 143. En todas las municipalidades, pueblos y congregaciones se establecerán escuelas gratuitas de instrucción primaria. Los fondos destinados a esta se invertirán en la localidad que los produzca (Constitución..., 1975: 74).

Las reformas constitucionales de 1873 retomaron las congregaciones como forma de división territorial, remitiendo nuevamente a una ley secundaria, el establecimiento de las autoridades que gobernarían las congregaciones, así como sus facultades.

En 1902 se continúa estableciendo la división del territorio veracruzano en cantones y éstos en municipalidades, remitiendo a *Ley Orgánica de Administración Interior del Estado*, su organización interna. De los treinta y seis artículos que se reformaron de la Constitución de 1857, se tuvieron importantes cambios en cuanto al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin alterar el contenido respecto a la organización interna del Estado. La ley

secundaria también determinaría qué clase de autoridades deberían establecerse en las Congregaciones y cuáles serían sus facultades.

Una vez consumada la Revolución de 1910 y constituido el Estado mexicano a través de su nueva Constitución, tocó el turno a las entidades integrantes del Estado Federal expedir sus propios textos constitucionales, de conformidad con el artículo 43 —que enumeró las partes integrantes de la Federación—, el cual fue promulgado el 31 de julio de 1917. Para el Estado de Veracruz, la reforma a la Constitución de 1902 se vio reflejada en la Constitución de 1917, la cual representa un verdadero cambio y evolución en cuanto a la división territorial del Estado, ya que aparece por primera vez el municipio como base de la división territorial del Estado, suprimiendo la anterior organización en cantones. Establece en el artículo 3°: *El territorio del Estado se dividirá en Municipios sin perjuicio de las divisiones que por razones de orden establezcan las leyes orgánicas y reglamentarias de los distintos ramos de la administración...* (GIDI y MARTÍ 2010: 161). En este texto constitucional, no se contempla como organización territorial a las congregaciones.

El Artículo 11 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado Libre y Soberano de Veracruz de la Llave de 1918, estableció la división de los municipios en congregaciones. Los municipios estarían gobernados por el Agente Municipal que sería auxiliado por guardias municipales. Para ser Agente Municipal se requería ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos; vecino del municipio con un año de residencia, por lo menos, y tener un modo honesto de vivir. Dentro de sus funciones se encontraban:

1. Seguridad pública.
2. Datos de población.
3. Registro Civil.
4. Promoción y gestoría de servicios públicos para su demarcación.
5. Educación.
6. Otros de índole general que le delegaba o encargaba la autoridad municipal competente, por lo que fungía como auxiliar del gobierno municipal.
7. Policía.
8. Salud.
9. Asuntos electorales y de hacendarios.

Además se estableció la figura de los guardias rurales como auxiliares de los agentes municipales, para vigilancia y protección a los vecinos, los que no recibirían contribución alguna.

Con la reforma de 1984, en la fracción XLIX del Artículo 68 quedó establecida, como facultad del Congreso del Estado, el crear y suprimir Congregaciones.

En la reforma de 2000, en la fracción VIII del Artículo 33, se establece la facultad del Congreso para aprobar la Ley Orgánica del Municipio Libre, la cual establece todas las disposiciones referentes a la creación, funcionamiento y gobierno de las congregaciones.

Por cuanto hace a la última reforma constitucional de 2011, el Congreso Local es quien determinará la creación de las congregaciones, así como el nombramiento de los agentes municipales, autoridad encargada de las mismas.

#### FUENTES DE INFORMACIÓN

##### Fuentes impresas

*Colección de Leyes y Decretos y Circulares del Estado de Veracruz*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Imprenta del Gobierno de Veracruz, 1825-1840, 1823-1919 y 1841-1870.

*Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, 1825-1975, 150 años de Constitucionalismo Veracruzano*; Ediciones conmemorativas del sesquicentenario de la Constitución Política Local de 1825, México, 1975.

##### Fuentes Bibliográficas

COMMONS, Áurea, *Las intendencias de la Nueva España*, México, 1993.

GARCÍA DE LEÓN, Antonio, *Tierra adentro, mar en fuera. El puerto de Veracruz y su litoral a Sotavento, 1519-1821*, México, 2011.

GARCÍA ROJAS, Irma Beatriz, *Historia de la Visión Territorial del Estado Mexicano. Representaciones político-culturales del territorio*, México, 2009.

- GERHARD, Peter, *Geografía Histórica de la Nueva España 1519-1821*, México, 2000.
- GIDI VILLAREAL, Emilio y MARTÍ CAPITANACHI, *Luz del Carmen, Las Constituciones de Veracruz*, México, 2010.
- HANKE, Lewis, *Los Virreyes Españoles en América durante el gobierno de la casa de Austria*, T. I y T. II, España, 1973.
- REES JONES, Ricardo, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, 1983.
- SALAZAR ANDREU, Juan Pablo, *Gobierno en la Nueva España del Virrey Luis de Velasco el joven (1590-1595) y (1607-1611)*, México, 1997.
- SIMPSON, Lesley Byrd, *Muchos Méxicos*, México, 1995.
- TORQUEMADA, Fray Juan de, *Monarquía Indiana*, México, 1986.
- ZAVALA, Silvio, *La Filosofía Política en la Conquista de América*, México, 1993.

### Fuentes Hemerográficas

- VIVAS, Mario Carlos, (2001), "La Geografía en la Formación del Derecho Indiano", en *Cuadernos de Historia*, número 11, Argentina.

### Fuentes Electrónicas

- Colección de documentos para la historia de la formación social de Hispanoamérica, 1493-1810*, Volumen I (1493-1592), 1953, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1546\\_350/Real\\_c\\_dula\\_de\\_Carlos\\_I\\_sobre\\_el\\_repartimiento\\_de\\_\\_1026.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1546_350/Real_c_dula_de_Carlos_I_sobre_el_repartimiento_de__1026.shtml)
- La legislación colonial española de Indias*, <http://www.gabrielbernat.es/espana/leyes/index.html>