

**Una visión histórica del origen del municipio en México y en el mundo**  
(*A historical vision of the origin of the municipality in Mexico and in the world*)

---

Eduardo Manuel Graillet Juárez \* y Martha Elena Nava Tablada \*\*

**RESUMEN**

El presente estudio tiene la finalidad de presentar los antecedentes históricos de cómo surge una organización denominada Municipio, vocablo latino –municipium- aplicado a la ciudad bajo dominio romano, a efecto de entender en qué situación temporal se inició, el saber que impulsó su formación, adopción y los cambios y transformaciones en su funcionamiento, aspiraciones, tendencias, entre otros; que ha tenido a lo largo del tiempo en diferentes países, entre ellos España, Francia e Inglaterra - Estados Unidos de América. Además, se presenta el caso del México prehispánico que desarrolló estructuras sociales autóctonas como el calpulli considerado el antecedente de la figura del Municipio. Se aplicó una investigación cualitativa de tipo documental mediante la recopilación, descripción y análisis de diferentes tipos de documentos de fuentes secundarias sobre aspectos trascendentales de la municipalidad. Se concluye que la parte histórica puede servir para comprender que el Municipio desde su origen, ha presentado figuras políticas y administrativas distintas de acuerdo con el perfil de cada comunidad, verificándose la existencia de diferentes tipos de gobiernos municipales en otras naciones.

**Palabras clave:** Ayuntamiento; Alcaldía; Historia Municipal; Gobierno local; Ciudad.

**ABSTRACT**

*The purpose of this study is to present the historical background of how an organization called Municipality arises, a Latin word -municipium- applied to the city under Roman rule, in order to understand in what temporary situation it began, the knowledge that promoted its formation, adoption and the changes and transformations in its operation, aspirations, trends, among others; that it has had over time in different countries, including Spain, France and England - United States of America. In addition, the case of pre-Hispanic Mexico is presented, which developed autochthonous social structures such as the calpulli, considered the antecedent of the figure of the Municipality. A qualitative documentary research was applied through the collection, description and analysis of different types of documents from secondary sources on transcendental aspects of the municipality. It is concluded that the historical part can serve to understand that the Municipality, from its origin, has presented different political and administrative figures according to the profile of each community, verifying the existence of different types of municipal governments in other nations.*

**Keywords:** City Hall; Mayoralty; Municipal History; Local Government; City

**JEL Classification:** Z19.

---

\* Profesor de Tiempo Completo. Facultad de Ingeniería en Sistemas de Producción Agropecuaria (FISPA). Universidad Veracruzana. ([egraillet@uv.mx](mailto:egraillet@uv.mx)). <https://orcid.org/0000-0003-4079-6982>

\*\* Investigadora. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIESES). Universidad Veracruzana. ([mamava@uv.mx](mailto:mamava@uv.mx)). <https://orcid.org/0000-0002-2674-3502>

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es el de presentar los antecedentes históricos de cómo surge una organización denominada Municipio, a efecto de entender en qué situación temporal se inició, el saber que impulso su formación, adopción y los cambios y transformaciones en su funcionamiento, aspiraciones, tendencias, entre otros; ejemplificando en diferentes países, entre ellos España, Francia e Inglaterra - Estados Unidos de América, y el caso del México prehispánico que desarrolló estructuras sociales autóctonas como el *calpulli* considerado el antecedente de la figura del Municipio. Para lo cual se desarrolló una investigación cualitativa de tipo documental mediante la recopilación, descripción de propiedades, características distintivas y análisis de diferentes tipos de documentos de fuentes secundarias sobre aspectos trascendentales de la municipalidad (Escudero y Cortés, 2017).

Existen investigaciones en antropología política de que los orígenes del gobierno de las comunidades locales son incluso anteriores al Estado como forma centralizada de organización del poder (González, 2011). Se ha demostrado la existencia de sociedades *preestatales* en las que realizaban asambleas cuya misión era discutir los asuntos de la comunidad y tomar resoluciones, en estas sociedades aparecieron roles de jefes que actuaban en tiempos de paz o guerra, alternativamente (González, 2011; Andrade, 2006).

La comunidad territorial que convive continuamente y está asentada sobre un territorio, antes de llegar a constituir una ciudad-Estado, conoce un mecanismo de autogobierno colectivo en el que participan todos los hombres adultos y en el que desempeñan una función importante el consejo de ancianos. Este tipo de organización puede considerarse como la prehistoria o el antecedente más antiguo del municipio (Andrade, 2006).

De esta forma, el Municipio ha sido un producto histórico y no el resultado de una doctrina, lo que implica que ha sido cambiante y diverso a través de la historia. Además, conlleva a que el Municipio no responda en el pasado y en el presente a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en los distintos países del mundo y en los diferentes tiempos históricos.

Asimismo, esta Institución puede verse afectada según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. El conjunto de estos valores

determina la concepción política del Municipio como una institución histórica. No obstante, a esta situación, el concepto de Municipio se ha mantenido a través de la historia para designar a una institución política fundamentalmente nacida en Roma y que ha sido heredada por los diversos países como una fórmula política adecuada para el gobierno de sus territorios dentro de una división territorial y política, la cual se da en agrupaciones de una menor o mayor complejidad social en territorios bien delimitados (H. Cámara de Diputados, 2018; Faya, 1997).

Adicionalmente a los valores mencionados sociológicos, políticos y jurídicos, Rendón (1981) vincula los factores financiero, cultural y teleológico, que provocaron su nacimiento y determinan su porvenir.

Cabe mencionar que no hay uniformidad entre diferentes autores con respecto a la época de nacimiento de la institución municipal, por ejemplo, Salvador Antonio Leal Osorio, citado por María (2003) sitúa su aparición en el Antiguo Egipto, expresando que igual proceso tuvo lugar en Grecia y Roma. También cita a Munro y Carmona Romay, quienes sostienen que ello ocurrió con la creación de los *demos* en Atenas, por obra de Clístenes. Estos autores consideran a la *polis* griega como Estado-ciudad, mientras que los *demos* eran los municipios o ciudades.

Una *polis* no es más que una ciudad independiente con su territorio, llamada "ciudad-Estado". Los límites de cada *polis* no superaban los 100 km<sup>2</sup>, y cada una se consideraba una nación separada, tenía sus propios gobiernos, fiestas y tradiciones, y cada una intentaba controlar la región a su alrededor (Doger, 2013).

En Grecia, como Estado, se encuentra el primer antecedente de una asociación humana de carácter político denominada *Polis*. Esta entidad poseía una autonomía técnica, administrativa y económica, y velaba por una igualdad civil y política de sus habitantes. Además, la *Polis* griega contaba con funcionarios que administraban los servicios y proporcionaban seguridad (H. Cámara de Diputados, 2018).

De acuerdo con Faya (1997), la institución del Municipio a través de su historia ha excluido la condición de independencia política, pues esa independencia lo separaría de una organización política más amplia, convirtiéndolo en un Estado supremo, y en consecuencia dejando de existir como Municipio. Por eso en Grecia, la Ciudad – Estado, era un asunto muy diferente a la de Ciudad – Municipio,

propia de la organización romana. Atenas era una Ciudad – Estado o un Estado – Ciudad. Y en Roma como en la Edad Media las ciudades eran municipios, estando siempre subordinados a una organización política de mayor extensión.

El legado griego, en este ámbito, está constituido por los conceptos de autonomía de las comunidades locales, de democracia expresada a través de la libre elección de las autoridades, y de bien común e interés público como el fin del demos (Porturas, 2010).

Sin embargo, la mayoría de los autores consideran que el Municipio se originó en el momento de la expansión de Roma, ya que, tras ser una ciudad, se amplió a los pueblos del Lacio, luego a toda Italia, después dominó a Grecia, España y las Galias (pueblos europeos) y más tarde a todo pueblo conocido (María, 2003). Por último, de acuerdo con el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (2009), citado por Zavaris (2010), se dice que el Municipio es una institución jurídica, política, y social, cuya finalidad es organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal; está regida por un Ayuntamiento, y es considerado la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

## I ROMA

La organización entre comunidades es anterior a la formación más primitiva del Estado, ya que antropológicamente se ha demostrado que desde tiempos remotos existían sociedades preestatales encargadas de realizar asambleas en las que se discutían asuntos de la comunidad (González, 2004). Es por eso que ante la acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, y que debido al control administrativo, al crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del Municipio romano como centro local poblacional, con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas en favor de Roma (Fernández, 2020). En este contexto se ha establecido que la cuna del Municipio es Roma (González, 2004).

De acuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa, mencionado por González (2004), la etimología de la palabra Municipio, dice que “viene de *munus*: oficio y

*capere*: tomar. Denominación que tomaban las legiones romanas, que formalmente quedaban incorporadas al Estado romano, aunque con un margen considerable de libertad para auto administrarse”. También cita al Profesor Salvador Valencia Carmona quien refiere que el Municipio era “un centro de población a cuyos habitantes Roma les concedía ciertos derechos civiles y políticos”. Por su parte, Cicerón decía que el Municipio era en Roma, una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana (González, 2004).

El vocablo Municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus*, *muneris*, traducible como deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio*, *capis*, *capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica, sujeta a la potestad romana, mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma, relativas a la vida comunitaria (Fernández, 2020).

Asimismo, Vázquez (1986), señala que la palabra *municipium*, según las fuentes latinas presenta una triple significación. Equivale, en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población; y finalmente la tercera, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

La primera equivalencia se justifica por la presencia del verbo *munio*, como parte del término *municipium*, y que significa fortificar, amurallar; lo que *municipium* significará, como sustantivo toponímico, lugar amurallado o lugar fortificado.

De esta forma, los romanos en su tendencia expansionista, se encontraron con pueblos asentados, algunas veces dentro de sus propias fortificaciones, a los que se les llamaría *municipia*, y otras veces se encontrarían asentados libremente en el campo y se les llamaría con los nombres de *fundus* (que significa fundo, fundación, con relación al asentamiento humano) y de *ager* (referente al campo, al asentamiento rural); el término *Colonie*, traducción de colonias, se refiere también a asentamientos de tipo rural, poblados que cultivan la tierra y habitan cerca de ella.

El uso de estos términos, suponen que se trataría de diferentes clases de entidades político-sociales, desiguales en cuanto al grado de desarrollo alcanzado, así como al grado de organización interna

que pudieran tener.

En este sentido los *municipia*, serían las entidades mejor organizadas internamente y de mayor desarrollo político social y en consecuencia con formas de urbanización o constitución de ciudades (*civitates*); y en el caso de los *fundus* y *ager*, serían entidades de carácter rural, con menor grado de desarrollo económico y político.

Con respecto al cargo de autoridad (*municipes*), eran personas que desarrollaban o ejercían algún cargo dentro del municipio, y que gozaban de la misma condición jurídica que los ciudadanos romanos, es decir, eran ciudadanos romanos, y que se sumaban a la formación de las legiones, pero sin asumir ninguna dignidad (valor).

Con las dos equivalencias descritas, el Municipio es una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes expresas y permanentes. En el caso de otras clases de poblaciones como el *fundus* y el *ager*, son también entidades organizadas, con autoridades y leyes propias, que no siempre recibían un trato igualitario por parte del pueblo romano y con quienes este se entiende siempre, no por medio de sus autoridades respectivas, sino globalmente, con el pueblo todo. Sin embargo, es a todos estos lugares a los que se utiliza el término Municipio que aplicó Roma como política para unificar y racionalizar administrativamente su espacio territorial.

El tercer significado de *municipium* es el referente a los habitantes, asentados dentro del lugar amurallado, cualquiera que fuese su calidad y condición o su *status* jurídico, y con autoridad ejercida por ciudadanos romanos (Vázquez, 1986).

Según Cicerón, el Municipio era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana.

Asimismo, en el desarrollo del Municipio romano ocupa un lugar importante al *lex Julia municipalis*, expedida por Julio César en el año 45 a. C., que ordenó la administración de las ciudades a las que se había otorgado la condición de municipios regulando y ampliando su autonomía (H. Cámara de Diputados, 2018; Valencia, 2016; Andrade, 2006).

Con relación a los pueblos que se anexaban a Roma, la forma más digna era la celebración del tratado de paz, alianza o de amistad con quienes se federaba, pero que en realidad era una colonización. En otras ocasiones, sometía militarmente a los pueblos hasta su rendición absoluta e incondicional. En cualquier caso, Roma, extendía el mismo *status* de

ciudadanía romana a todos los habitantes del mismo, salvo los llamados siervos que estaban sujetos a un régimen diverso, por ejemplo, como sirvientes. De esta forma ampliaba la institución municipal como base de la división política-administrativa del Imperio Romano (Vázquez, 1986).

Estas ciudades incorporadas a Roma, en muchos casos, por carecer de personal que gobernara y administrara a los pueblos conquistados, el Imperio recurrió a la autoadministración, es decir, que cada pueblo pudiera autogobernarse, desde luego obligados a verificar determinadas prestaciones, tributos y servicio militar.

Es importante destacar que aun las modalidades más extremas de autonomía quedaban sometidas a la más completa fiscalización de los gobernadores romanos y al pago de los impuestos (Robles, 2013).

En síntesis, las categorías de municipios que en esta época existían:

1. *Municipia Socci*: Que surgen de los pueblos más cercanos a Roma; eran sus socios; gozaban de plenitud de derechos. *Municipia cum suffragio*.
2. *Municipia foederata*: Estos surgieron por convenios o pactos; posteriormente *Federata*, en la que muchos de ellos llegaron a contar con sufragio.
3. *Municipia Coercita*: Resultaban de la dominación militar; carecían de los *Coerita: ius suffragi*, y no tenían derecho de enviar representantes a Roma (Rodríguez, 2001).

Aunque Roma, en el sentido estricto no fue un Municipio, pero su organización era el modelo de la administración municipal, que alcanza un alto grado de eficiencia. Además, como urbe contaba con tres Perfectos: el de la ciudad, el de abasto y el de vigilancia. Se supone que estos funcionarios en tiempos del Imperio son el resultado de la evolución de los ediles que existían desde la época de la República (del siglo V al I a. C) y eran de dos categorías: la primera de los ediles curules, de origen patricio (noble) que tenían derecho a usar la silla curul, que era un asiento de marfil reservado para estos funcionarios (en México actual los lugares en el congreso se denominan curules, y se dice curul porque se trata de una silla); y los ediles plebeyos, que tenían a su cargo la distribución del grano para la gente (H. Cámara de Diputados, 2018; Andrade, 2006).

Otros cargos y magistraturas que existieron

dentro del Municipio romano fueron:

- a. La *Curia*: Le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros que eran los Decuriones constituían la clase más elevada de la ciudad.
- b. *Duunviri* (los ediles): Encargados directamente de la administración municipal y auxiliados por dos ediles a quienes competían las labores de policía, vigilancia de mercados, pesas y medidas y cuidados de los edificios públicos.
- c. Los *Cuestores*: Encargados de las finanzas del erario municipal.
- d. Los Pontífices y augures: Se encargaban del culto municipal; y los *Seviros Augustales* (sacerdotes romanos del culto a Augusto).
- e. El defensor *ciuitatis*: Creado para defender a la plebe de injusticias y violencias, fueron también llamados Tribunos. Asimismo, los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los que fueran vitalicios en la curia. Los ediles, los cuestores y demás funcionarios debían caucionar su gestión, otorgando fianza como garantía de su honradez. Aplicaban severas sanciones para quienes hicieran malos manejos de los recursos del municipio.
- f. Los *comicios*, eran reuniones del pueblo, donde se deliberaban algunos asuntos de gobierno, y se votaban los reglamentos o leyes (Valencia, 2016; Doger, 2013; Rodríguez, 2001).

Finalmente, la gestión gubernativa romana se caracterizó por la adecuada prestación de los servicios públicos que el Municipio en su evolución histórica ha tenido a su cargo, como el de abasto, aprovisionamiento de agua, combate a incendios, conservación de edificios públicos, policía, drenaje e incluso espectáculos (Andrade, 2006). Así, el municipio romano creó algunas de las bases principales que contribuyeron y sustentan las estructuras y funciones de la administración municipal actual.

## II ESPAÑA

El territorio de la península Ibérica fue conquistado por Roma, y fue el vínculo en la instauración del Municipio romano en España. La expansión romana por el espacio físico español se inició en el año 133 a. C., con la caída de Numancia, y desde entonces los romanos fueron imponiendo su organización sobre los núcleos urbanos ya existentes y durante los primeros tiempos

del Imperio, que, de acuerdo con sus normas, concedieron privilegios a quienes les ayudaban en la conquista, creando importantes diferencias entre las distintas ciudades. Las que se adicionaron desde el principio, se les otorgó la máxima categoría urbana, es decir, la de Municipio. En el caso de los que se resistieron a la conquista fueron consideradas como *estipendiarias* que significaba que estaban obligadas a pagar un tributo o *stipendium* (H. Cámara de Diputados, 2018; Andrade, 2006).

Uno de los primeros municipios que se organizó en territorio hispano fue el de Gades, actual Cádiz. El crecimiento municipal llegó a 50 municipios bajo Augusto, extendiéndose a otros muchos centros urbanos en el año 74 d. C., de acuerdo con el censo efectuado bajo el emperador Vespasiano, los cuales seguían el modelo de organización (cónsules, ediles, etc.) de Roma (Andrade, 2006).

Dentro del modelo romano, en cuanto a la distribución de las funciones gubernamentales, se tenían los *duumviri iure dicundo*, que llevaban a cabo funciones similares a los cónsules, ejerciendo funciones de carácter ejecutivo y jurisdiccional como presidir las asambleas, administrar la justicia y mandar al ejército; y los *duumviri aediles*, equivalentes a los ediles, quienes dirigían a la policía, tenían a su cargo la seguridad y el orden, y tenían a su cuidado los edificios públicos (H. Cámara de Diputados, 2018).

A la caída del Imperio romano la forma de organización y funcionamiento municipal permaneció, sin que se pudiera destruir la institución, en los reinos visigodos (pueblos germánicos orientales) existentes en territorio hispano durante la Alta Edad Media (415 d.C.). Dos instituciones visigóticas son de destacarse: el *conventus publicus vicinorum* y el *placitum*. La primera se caracteriza por ser asamblea de todos los habitantes para resolver cuestiones administrativas (antecedente de los cabildos abiertos de la España Medieval). La segunda reunía a los hombres del municipio, con un marcado carácter judicial (Valencia, 2016; Rodríguez, 2001).

Para el siglo VIII prácticamente todo el territorio de la Península cayó en manos de los árabes, cuya ocupación duró alrededor de siete siglos (711 al 1492 d.C.). Ellos crearon sus propias formas de organización, pero todas estas implicaban un ejercicio representativo con raíz en las antiguas tradiciones municipales. El estilo de centralización musulmana que gobernó mediante Dinastías no favoreció la autonomía gubernativa de las ciudades sólo utilizó la manipulación política y bajo un control burocrático, es decir, por la notable diferencia de culturas, idiomas, religión, no se

integró un municipio hispanoárabe. Sin embargo, los árabes sí dejaron su presencia por los diferentes términos que impusieron y que en la actualidad se siguen usando por ejemplo, la palabra *alcalde*, cuya raíz se encuentra en los *qadis* o *caides* que eran encargados de la administración de justicia en nombre de Califa, y que a la fecha es una forma de llamar a los Presidentes municipales en algunos países, otro término es Andalucía (al-Ándalus) cuyo nombre árabe refería a toda España; otra más es Alguacil (*al ' wasir*) alusivo a gendarme, policía (González, 2011; Andrade, 2006; Rodríguez, 2001).

Una Dinastía necesitaba establecerse en ciudades y requería la riqueza que se generaba del comercio y la industria, pero a su vez, la creación y crecimiento de las ciudades dependían del poder de las Dinastías; cuando una Dinastía se fortalecía trataba de designar gobernadores provisionales. Asimismo, el control del Imperio requería de una burocracia quizás amplia y compleja, había una cancillería donde se redactaban cartas y documentos en un lenguaje propio y preciso; un departamento especial llevaba las cuentas y los registros del ejército. El *wasir* era el funcionario que controlaba a toda la burocracia civil; el *hajib* que era el chambelán de la corte controlaba el acceso al gobernante y podía ser más importante que los demás funcionarios; el *alférez*, era el portador del pendón real; la *alhóndiga* bodega de granos para regular su abasto para el municipio.

Los funcionarios mencionados y otros podían provenir de la élite militar, pero en general, dentro de la administración civil podían participar la población urbana local debido a la educación que poseían, lo que les permitía también incorporarse a la élite dominante en cierto nivel. La administración de justicia era obligación de un gobernante musulmán, que a su vez designaba a los *qadis* que eran personas que provenían frecuentemente de la población local, educadas en escuelas religiosas y pertenecientes a la doctrina legal que se quería promover por el gobernante. También existían una fuerza policial recluida localmente denominada *shurta*; el *muhtasib* era un funcionario cuya autoridad provenía de un versículo del Corán, quien supervisaba los precios en los mercados, así como las pesas y medidas, y la calidad de los artículos; los *almojarifes*, quienes fungían como tesoreros y recaudadores de impuestos (H. Cámara de Diputados, 2018; Andrade, 2006).

Los ingresos del gobernante provenían principalmente de los impuestos aplicados a la producción del campo, de la recaudación de la capitación fijada a judíos y cristianos y de los impuestos aduaneros sobre los productos que

entraban y salían de las ciudades, entre otros.

El Municipio español alcanza su mayor importancia cuando inicia la reconquista de los españoles por su territorio ante los invasores musulmanes, la Monarquía a través de los Reyes, fortalecen la independencia de la institución municipal como el principal medio para repeler y expulsar a los árabes, ya que en el proceso de recuperación del territorio los Monarcas españoles concedían el dominio de las áreas ocupadas a quienes eran capaces de retenerla a través de la institución medieval del vasallaje para constituir feudos o mediante la concesión de autorizaciones para crear centros de población o bien otorgar a los existentes determinados privilegios que garantizaran los derechos de sus pobladores frente a las pretensiones de la nobleza feudal a la cual los Reyes necesitaban también tenerla bajo control (Robles, 2013; Andrade, 2006).

El documento real en el que constaban los privilegios de un determinado asentamiento urbano se denominaba *fuero municipal* o *Carta Puebla* o *Cartas Forales*. Estas Cartas en su origen eran permisos reales para poblar o repoblar un lugar determinado. Las poblaciones que poseían estas Cartas quedaban exentas de obligaciones frente a los Señores Feudales y tenían un notable grado de independencia para organizarse, resolver sus asuntos internos e impartir justicia.

El *fuero municipal*, es definido de acuerdo con el Diccionario de Historia de España, como “el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el Rey o Señor, de la autonomía mayor o menor del Consejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos”. El *fuero* era la ley, uso y costumbre, o bien, los privilegios y exenciones que se les conceden algún pueblo o provincia o persona. Por este procedimiento las ciudades podían obtener su autonomía política y administrativa que caracterizaba el régimen municipal (H. Cámara de Diputados, 2018; Valencia, 2016; Doger, 2013; Robles, 2013; Andrade, 2006; María, 2003; Rodríguez, 2001).

El contenido de las Cartas Forales (fueros municipales) o Carta Puebla, consideraba en lo general lo siguiente:

1. Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero de Cuenca (leyes de convivencia, referido a la ciudad de Cuenca, y de ahí se aplicó a otras ciudades).

2. La inviolabilidad del domicilio.
3. Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él o por su concejo.
4. Participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los magistrados concejales.
5. Responsabilidad de los funcionarios (Rodríguez, 2001).

Cabe decir, que ante las pugnas que tenía la Monarquía con los Señores Feudales, se fortaleció el gobierno vecinal logrando una amplia independencia y fueros. No obstante, ante el absolutismo del Rey Carlos V, se pierde la autonomía municipal, así como de sus facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, y se invierte la importancia siendo el Estado que incrementa su poder centralizador designando regidores perpetuos y a los corregidores, que eran funcionarios de la Corte Real con atribuciones judiciales y gubernativas, llegando con el tiempo a presidir todos los ayuntamientos. Además, aparecen los Magistrados de la Corona que disminuyen las atribuciones de los Concejos y se les confía a estos nuevos personajes la administración de la justicia que antes eran encargadas a los alcaldes municipales. De esta forma, la autoridad real desplazaba las autoridades locales, que generalmente eran de origen electivo (Robles, 2013; Andrade, 2006; Rodríguez 2001; Rendón, 1981).

Esta forma primigenia en que se adoptaban las decisiones en el Municipio medieval español era mediante acuerdos de la asamblea de los vecinos beneficiados por el fuero o asamblea de aforados. Asimismo, el método para obtener decisiones se denominaba *cabildo* (Consejo), y había dos tipos: el abierto y el cerrado (hermético). En el caso del primero se reunía el vecindario para adoptar resoluciones a los graves problemas locales, de defensa y elegir a los funcionarios municipales, y podían ser junta de gentes o minoritarios, se estableció para los municipios que comprendían hasta 1000 habitantes; y para el segundo caso, se celebraban sesiones por los titulares (funcionarios) del Concejo municipal o Cabildo secular llamado Ayuntamiento, éstas podían ser: ordinarias, especiales, extraordinarias, públicas o secretas; se instauró para todos los municipios. Así también, de acuerdo con los niveles de población se designaba proporcionalmente determinado número de concejales, desde 8 hasta 48 (González, 2011; Rodríguez, 2001, Rendón, 1981).

De acuerdo con Escriche, citado por Andrade (2006), la palabra *ayuntamiento* tiene la misma raíz que *junta* y lo define como “el congreso o junta de las

personas destinadas para el gobierno económico - político de cada pueblo. Se le suele llamar también *Concejo*, *Cabildo* o *Regimiento*. Se compone del alcalde o justicia y de los regidores”.

Finalmente, se indica que la diferencia del Municipio romano con el español fue que el primero era más administrativo, y el segundo se condujo más allá del primero, ya que tenía fueros que lo convertían en institución política con leyes propias que aplicaban sus autoridades con independencia y fuerza militar, su único límite residía en el reconocimiento del Rey (Rodríguez, 2001).

### III FRANCIA

Como consecuencia de la expansión del Imperio romano en España, Italia, Alemania, Francia, Gran Bretaña y otros países europeos (Galia), también fue instaurada en éstas naciones la figura organizativa del Municipio romano, y que a manera de ejemplo se presenta a continuación las características históricas del Municipio francés.

Debido a la conquista romana en Francia se estableció el régimen municipal entre los galos y francos. Sin embargo, ante los desórdenes que experimentó la primera y, más debilitada la segunda Dinastía, se perdió la naturaleza de esta institución. Y es entre los siglos XI y XIV que reaparece y llega a su apogeo el Municipio en Francia derivado de una gran afluencia de Señores Feudales que despojaron casi todos los derechos de la Monarquía y todas las libertades del pueblo (Robles, 2013).

Las concesiones al Municipio francés inician a fines del siglo XI, las ciudades existentes anteriormente no tuvieron un papel histórico relevante, y es también a través de Cartas que concedían el privilegio de autogobernarse a poblaciones determinadas (Andrade, 2006).

Cuando el Municipio reaparece, o bien, es concedido, confirmado o permitido, es por conducto de una Carta firmada por los Reyes, la nobleza o por los Señores Feudales. Cabe destacar que éstas Cartas de las que se concedía el Municipio no son iguales todas, ya que hay algunas más extensas, otras obedecen a la mayor energía o ambición de los solicitantes, por ejemplo, hay Cartas que sirvieron para dar solución a asuntos particulares como prohibiciones en el establecimiento de ciertas fábricas, entre otros (Robles, 2013).

En general, las Cartas eran breves y no describían bien los usos y costumbres de los pueblos, sólo afirmaban lo que había en el Municipio; además, en su contenido se podrían nombrar un alcalde todas

las veces que lo quieran y juzguen conveniente; en otras Cartas no se menciona sobre la regulación, organización, ni la administración de la ciudad, por ejemplo, en la constitución del Municipio de Noyon. En otros casos, se concede el Municipio por jurar fidelidad a la Monarquía; o bien por venta de derechos para su constitución, etc. (Robles, 2013).

De acuerdo con Brequigny, citado por Robles (2013), indica sobre los caracteres distintivos del Municipio, "primero es la asociación jurada y el otro es la atribución de derechos y privilegios, entre los que se encontraba siempre una jurisdicción más o menos extensa, confiada a magistrados del Municipio elegidos por este".

La finalidad de las Cartas era dar garantías contra la arbitrariedad, y el medio para alcanzar este fin era el autogobernarse y excluir del Municipio a los agentes señoriales. Por ello es por lo que los Municipios alcanzaron autonomía judicial y administrativa, en el caso judicial la independencia es completa los Municipios administraban su justicia sobre su ciudad y suburbios, salvo la jurisdicción del Tribunal del Rey. En otras ciudades, las autoridades locales colaboraban como inspectores con derechos de policía (Robles, 2013; Andrade, 2006).

Con el establecimiento del Municipio se reconocía o creaba una asociación jurada y su causa principal era la paz y la libertad, lo que servía como el principal medio para alcanzar el progreso, así como la seguridad y defensa de su territorio (Robles, 2013).

Algunas otras particularidades en el contenido de las Cartas sobre el origen municipal son:

- a. Cartas redactadas en forma de Diploma, principiando por una invocación a Dios.
- b. Cláusula de juramento de ayuda mutua.
- c. Garantías de seguridad y de respeto a las pertenencias de los súbditos, prohibiéndose los actos de violencia y las exacciones (recaudaciones). Además, de la garantía de orden judicial evitando las citaciones abusivas y las detenciones arbitrarias; en el mismo sentido se concede la caución para garantizar la libertad, la paz en el mercado y que nadie puede ser juzgado fuera de su ciudad. Se reglamentan las penas y se establecen las tarifas de multas.
- d. En el orden fiscal se dispone que no se gravarán con tasas arbitrarias ni habrá requisas. Las imposiciones señoriales y los deberes de patrullas, aunque no son abolidas, si son reglamentadas.

- e. Obligación de los vecinos de tomar las armas, cuando fuera necesario, para defender los derechos y libertades del Municipio, ya fuera contra vecinos osados o contra el propio Señor Feudal. O bien, cuándo fuera requerido el apoyo militar por parte de la Monarquía.
- f. Cláusula de amnistía para los que se habían opuesto al Señor Feudal, pero con la idea principal de la paz como factor indispensable para el progreso (Robles, 2013).

Con respecto a la organización municipal, está se regía por dos formas: para las ciudades importantes, el gobierno representativo por un ayuntamiento electivo, y para las pequeñas ciudades o las parroquias rurales, el gobierno directo por la asamblea general de los habitantes: siendo el régimen democrático en su dominio propio, donde puede ser inofensivo y benéfico (Antoine, 2010).

La vida municipal, de acuerdo con Luchaire indicado por Robles (2013), fue marcada por tres épocas cronológicas: la primera de semihostilidad real; la segunda por alianza entre la realeza y los Municipios, y la tercera de sujeción y explotación.

Esta última época es la causante del debilitamiento y decaimiento del Municipio en Francia debido principalmente a la consolidación y fortalecimiento del poderío de la Monarquía. Acompañado de un sentimiento de indiferencia, apatía y desinterés de la población sumados a la opresión y hostilidad del Rey.

Otras causas de la decadencia municipal fueron la multiplicación de la burocracia pasando de tener personas instruidas y competentes a personajes mediocres con funciones vitalicias y lucrativas. Asimismo, por las limitaciones financieras y altos requerimientos, llevaron a la ruina a las ciudades; otros fueron revocados por haberse friccionado y enfrentado con el Clero.

Por último, en el periodo de Luis VIII (1610-1643), se designan intendentes para gobernar los municipios y es Luis XIV (1643-1715) quien consolida el absolutismo al absorber todos los poderes que estaban distribuidos entre los Señores Feudales, el Clero y el Municipio; abrogando por completo la autonomía municipal a través del gobierno de los municipios intendentes, quienes solo eran responsables ante el Rey (Robles, 2013; Porturas, 2010).

En Francia, desde la revolución (1789) a la

---

fecha, el órgano de la administración local es la *Commune* (Municipio), y estos se concebían y se constituían por medio de una ley, otorgándole validez en todo territorio nacional, existiendo como una entidad política totalmente subordinada a un régimen político más amplio, que era el Estado (Valencia, 1998; Faya, 1997).

Asimismo, con el paso del tiempo se crearon otras entidades funcionales de la administración francesa tales como: el Departamento, como representante del poder central; el Distrito, como demarcación intermedia entre el Departamento y el Municipio; el Cantón que funciona como una unidad electoral y judicial; y la Comuna que es la forma del Municipio francés (Valencia, 1969).

#### IV INGLATERRA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Cuando se fundan las primeras Colonias Inglesas en Norteamérica, se organizan los distintos cuerpos de administración local a semejanza del sistema municipal británico, sin embargo, desde esa época, se inicia un movimiento tendiente a la creación de sistemas propios, lo que sería en un futuro una estructura comunal basada en su experiencia histórica (Valencia, 1969).

Por ello, como antecedente de la organización municipal de Estados Unidos de América, se presentan las características históricas generales de la institución municipal inglesa, así como los cambios iniciales del sistema de gobierno asumidos por el país norteamericano.

##### IV.1 Municipio de Inglaterra

Las características históricas del Municipio inglés, que al igual que otras tradiciones locales en Europa, han motivado la aparición de diversas figuras políticas y administrativas de los gobiernos locales. Particularmente, los sistemas de gobierno municipal tienen en común la existencia de un órgano popular colegiado, que se le denomina ayuntamiento, concejo o comisión. Siendo el órgano colegiado quien representa el antecedente para elaborar la clasificación de los sistemas de gobierno, ya que su estructura orgánica presenta diferentes formas en cuanto a su número de integrantes, su organización interna y sus atribuciones (Rabell, 2011).

En Inglaterra, la organización local se define como régimen *self-autogovernment*, es decir, el autogobierno de los condados, distritos y municipalidades, a través de consejos electivos populares; nace como consecuencia de la Revolución Inglesa de 1689, y se le denomina un tipo de gobierno

por comisión o asamblea. El autogobierno tuvo sus raíces históricas en el derecho que se concedía a los vecinos o burgueses de las ciudades para elegir sus propios gobernantes, y el Estado cuenta con escaso control en los asuntos municipales (Rabell, 2011; Valencia, 1969).

Asimismo, Rudolf Gneist, citado por Guerrero (2012), explicó que en 1866 la esencia fiel del *selfgovernment* radica en que constituye un sistema de administración del Estado, cuyo carácter consiste en ser una comisión política para los comunes. Además, se apoya en el principio político del derecho de nombramiento regio, que comprende a los *sheriffs*, jueces de paz, comisionados y oficiales militares. Se trata de un derecho del Rey y obligación del Estado instituido desde el tiempo de los normandos, que nunca en épocas posteriores tuvieron el carácter de derecho de los estamentos o de cargo electivo; es decir, Gneist demuestra que el *selfgovernment* es parte de la administración pública británica. Su organización y los efectos que produjo en la historia británica, no soslayan que sea una parte más del sistema británico de administración pública por vía de delegación, no de cesión.

Así, el municipio inglés como institución tradicional ha persistido, a pesar del difícil periodo de decadencia que sufrió en los siglos XVII y XVIII, principalmente por el crecimiento de las ciudades y el control del Estado. Sin embargo, a partir de 1835, en este país, el Municipio experimentó un nuevo auge con motivo de la "Municipal corporations act", y en 1882 por la "Municipal corporations consolidation act", en dichos ordenamientos se estableció como responsable al consejo municipal que es electo popularmente y cuenta con la facultad para nombrar una asamblea administrativa que se encargue de ejecutar las decisiones del concejo (Rabell, 2011). Pero sin que se llegará a producir con estos dos aspectos jurídicos, un régimen general aplicable a su grado general y subordinado de la vida local en todo territorio nacional. Estas municipalidades jurídicamente reconocidas, fueron entidades aisladas en las regiones de la vida local más amplia, constituidas por los condados (Faya, 1997).

Las funciones del concejo municipal eran la de elegir una comisión permanente de administración, compuesta por un número variable de integrantes, denominados *aldermen* (tipo de Regidores), seleccionados de acuerdo con la problemática municipal. Además, el concejo contaba con la facultad de elegir diversos funcionarios técnicos, entre ellos al secretario municipal o *townclerk*. La comisión de administración la presidía el *mayor* (alcalde), quien

tenía la representación del municipio y adquiriría ciertas facultades ejecutivas y judiciales. La asamblea de administración se encontraba subordinada al concejo municipal y sus miembros podían ser cesados en cualquier momento (Rabell, 2011).

Cabe decir, que este modelo de gobierno, también conocido como del *concejo* y *mayor*, fue el primero que se utilizó en los Estados Unidos de América. Sin embargo, en muy pocos años este cambio se desarrolló para otorgar a los electores el derecho de elegir al *mayor*.

De acuerdo con Mackenzie y Dilys M. Hill, señalados por Faya (1997), dentro del siglo XIX, se consolida principalmente en Gran Bretaña y Estados Unidos un tipo de régimen municipal denominado "variedad y particularismo". En la estructura municipal suelen destacar dos aspectos de la vida política: uno es el concepto de autogobierno local en la comunidad, y otro, describe el papel que juegan las entidades locales en el seno del Estado, considerado como un todo.

En Inglaterra los entes locales podían estar constituidos por la Parroquia (Parish), el Condado histórico o antigua (Shire), y el Burgo o Municipio (Brough), así como su gobernación por los Consejos (Vestries) y Magistrados (Magistraters), se remontan hasta la época Isabelina. Pero estas unidades administrativas no constituían órganos soberanos e independientes sobre los que se basará el Estado, o bien por estas unidades el Estado hubiese surgido por evolución. Es decir, eran entidades subordinadas sometidas a la soberanía Estatal. Asimismo, los órganos de la administración local tampoco emergían constituidos demográficamente por todos los habitantes de la demarcación. Al igual los Consejos de Burgo y los Tribunales de Magistrados, estaban integrados por personas con una condición económica y social prestablecida, siendo la condición de contribuyente un requisito previo esencial de la ciudadanía desde finales del siglo XVI en adelante. No obstante, hasta los años 30 del siglo XIX la cuestión política más importante se centraba en el tema de la propiedad y su distribución, y no por la necesidad del gobierno local (Faya, 1997).

Finalmente, de acuerdo con la ley municipal de 1882 y a la *Local Government Act* de 1933 y cambios posteriores en otras leyes respectivas, Rabell (2011) menciona que, aunque todos los municipios ingleses tienen la misma estructura jurídica y orgánica, con relación al aspecto geoeconómico, existen cuatro tipos diferentes de Municipios, que son:

- El burgo-condado o *country borough*.

- El burgo-municipal o *municipal borough*.
- El distrito urbano o *urban district council*.
- El distrito rural o *rural district council*.

Hasta la fecha "el localismo" ha seguido siendo un tema central para cualquier sistema democrático de administración local. Cuando se han planteado o sugerido reformas, los cambios de límites se han debatido considerando siempre a la comunidad natural y al interés colectivo a nivel municipal. Este valor de "lo local" ha persistido a través de los cambios en la vida económica y social del País. Por eso la definición de "localismo" y la idea de contar con un grupo de personas de la localidad que se responsabilizan así mismas ante su propia comunidad siguen constituyendo una constante en el pensamiento inglés sobre la democracia (Faya, 1997).

#### IV.2 IV.2 Municipio de los Estados Unidos de América (EUA)

Los antecedentes municipales son las figuras típicas originadas en Inglaterra por causas de su colonización (Gamas, 1996).

De las aportaciones de esta nación sobresale el Federalismo, que se gestó en el siglo XVIII, como solución práctica al problema que enfrentaron varios Estados independientes para establecer un gobierno nacional. Esta unión nacional creó los Estados Unidos de América, dotado de un gobierno con facultades expresas y limitadas. Cada Estado conservo su autonomía para que de acuerdo con sus competencias expidieran su propia Constitución, y por ende su legislación, administración y justicia. No obstante, se fijaron obligaciones y prohibiciones concretas a los Estados.

A nivel nacional (EUA) se establecieron tres órganos: legislativo (se depositó en un Congreso bicameral), ejecutivo (conferido a un Presidente) y judicial (se situó en una Suprema Corte de Justicia), (Gamas, 1996).

Por otra parte, en el caso del Municipio, en la Constitución Norteamericana no se menciona ningún tipo de gobierno local, aplicándose la regla federalista en el sentido de que corresponde a los Estados su reglamentación. La consecuencia es que en dicha Nación existe la mayor variedad de formas de gobierno local y, en todas ellas, existe un alto grado de autonomía política, financiera, administrativa y social, es decir, sin la interferencia federal (Rabell, 2011; Valencia, 1969).

En este país se distinguen tres sistemas de gobierno municipal, que son:

### 1. El Sistema Federal o Presidencialista.

Este sistema es típico de las grandes ciudades y es casi una copia del sistema federal llevado a ámbito local. Se establece una diferenciación integral entre las funciones normativas y las de gestión, y por lo tanto actúan dos poderes paralelos sin sometimiento del uno al otro. De acuerdo con este sistema, el gobierno municipal se compone de: a) El *Consejo*, cuyas funciones son esencialmente legislativas, por ejemplo, la expedición de reglamentos, entre otros; b) El *Mayor*, jefe de la administración con extensas facultades ejecutivas, por ejemplo, para nombrar y quitar funcionarios, control de presupuesto, etc. (Valencia, 1998; Valencia, 1969).

Este procedimiento, también denominado sistema de Plan Federal, el *Consejo* se integra por miembros que son elegidos directamente por el pueblo, del que surge un Presidente quien dirige las actividades del órgano colegiado (Mendoza, 2013).

El sistema de *concejo* y *mayor* es el que ha tenido mayor difusión en Norteamérica. A pesar de sus variantes orgánicas (sistema de mayor fuerte y concejo débil o sistema de concejo fuerte y mayor débil) destacan como atributo la facultad de los ciudadanos para elegir a un ejecutivo unipersonal, llamado intendente, alcalde, mayor o presidente municipal, así como la elección de la asamblea, departamento, concejo o ayuntamiento municipal que cuenta con las atribuciones legislativas (Rabell, 2011).

De acuerdo con Carmona Romay, citado por Valencia (1969), este tipo de gobierno municipal por su complejidad, difusión de su responsabilidad y posibilidad de antagonismos y luchas entre el alcalde y el ayuntamiento, ha resultado un fracaso en EUA.

### 2. El Sistema de Comisión (City Government by Commission o Commission Government).

Fue creado en 1910, es un órgano tanto legislativo como ejecutivo, su forma de gobierno municipal lo constituyen comisionados (cinco individuos) retribuidos y designados por elección popular; estos tienen responsabilidades iguales, sus funciones normativas las ejercen colectivamente, y las administrativas (carteras) son generalmente repartidas entre los comisionados (Robles, 2013; Valencia, 1969).

Existe un presidente de la Comisión, que se limita a dirigir los debates y a ostentar la representación del Municipio. El contralor de todos los actos de la Comisión, lo realiza el pueblo por *referéndum* o por el *recall*, este último es un recurso de destitución.

Este tipo de gobierno es el más adecuado para poblaciones reducidas como resultado de la aceptación popular (25 mil habitantes), sin embargo, esta forma de gobierno ha ido disminuyendo su importancia y ha sido sustituido por otras formas de gobierno local (Valencia, 1998; Valencia, 1969).

### 3. El sistema de *Manager* o Gerente.

Se crea en 1908 y se consolida cuatro años más tarde. Este sistema es un tipo intermedio entre el federal y el de comisión, aunque puede considerarse como un tipo de administración por Comisión modificado.

Este sistema se concibió con la idea de que su funcionamiento fuera parecido a una empresa particular, comercial o industrial, buscando con ello que el gobierno de la ciudad cumpliera mejor con su encargo, si se pone al frente de él a un consejo de administración y a un gerente (Valencia, 1969).

El *manager* o *city manager* que es un profesional capacitado, contratado y retribuido por el Consejo para encargarse de la gestión municipal, a él responde por sus actos y puede ser libremente removido. Se utiliza para ciudades pequeñas de 10,000 habitantes o menos (Robles, 2013; Mendoza, 2013).

El *manager* preside la Comisión, salvo excepciones, con voz y sin voto, asume las funciones administrativas, desarrolla el presupuesto, nombra los empleados y ejecuta las resoluciones de la Comisión.

Esta forma de gobierno por gerente o administrador goza de un prestigio creciente y ha ido en aumento su aceptación en ciudades importantes (Valencia, 1969).

## V MÉXICO PREHISPÁNICO

En América antes de la colonización también se habían desarrollado ciertas estructuras sociales autóctonas, en el caso del México prehispánico se encontraba el *calpulli*, al que se le considera el antecedente principal de la figura del Municipio en la historia prehispánica (Hernández, 2005); es decir, la célula de la organización política, económica y social de las culturas prehispánicas (SEGOB, 1996).

El *calpulli* (en náhuatl: casa grande o caserío), se describe como una organización familiar que evolucionó en el Imperio Azteca. Este *calpulli*, además de caracterizar el territorio, tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos, llamados indios cabeza, jefes de las parentelas o familias numerosas; en el consejo recaía la autoridad suprema y era quien elegía a los funcionarios del *calpulli* (Fernández, 2020;

Vázquez, 2003).

De esta forma se consideró al *calpulli* una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares. Asimismo, el *calpulli* consistía en una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera. Contemplado como la principal forma de organización política de la sociedad azteca o mexicana, siendo una figura aplicada en la ciudad de Tenochtitlán. (Gutiérrez, 2010). De acuerdo con SEGOB (1996), el *calpulli* constituyó una unidad en la que las familias trabajaban y convivían cotidianamente, tenían sus propios dioses y festividades religiosas, así como su propia autonomía en cuanto a su organización política, económica, militar y religiosa, no obstante, de la obligación de pagar tributos.

Sin embargo, Zavaris (2010) menciona que a pesar de que el *calpulli* consistía en una asociación comunitaria de familias, con territorio definido y autoridades propias, no se sabe que haya respondido a un tipo de organización jurídica caracterizada por elementos propios o que funcionara como una forma de gobierno. Asimismo, indica que se ha considerado al *calpulli* como antecedente directo de la institución municipal novohispana.

El *calpulli* es una palabra náhuatl, que en plural es *calputín*, que una vez castellanizada se convierte en *calpul*. Esta figura ha tenido diversas interpretaciones, en el caso de Salvador Moreno Kalbtk citado por Vázquez (2003) señala que “La unidad básica de la estructura socioeconómica mexicana era el *calpulli*, concepto que sirve para designar un territorio específico habitado y trabajado por un conjunto homogéneo de familias. Todas las actividades productivas y sociales giraban en torno al *calpulli*, este contaba con tierras propias llamadas *altepetlalli* para el sostenimiento de sus componentes, que con su producción complementaban lo que cada familia obtenía por el uso de las parcelas familiares denominadas *tlamilli*”.

Lo anterior indica que el *calpulli*, se refiere como elemento principal, a un territorio habitado por familias que tenían antepasados comunes y desarrollan actividades productivas con las mismas características.

Una de las funciones del *calpulli*, era la de organizar a las familias que componían el *calpulli* o barrio, en el trabajo comunitario de la tierra y construcción de la obra pública. Este trabajo comunitario era la forma de pago del tributo al jefe de la tribu.

Los *calpullis* o barrios eran unidades autosuficientes cuyas familias que los integraban producían los bienes necesarios y suficientes para la subsistencia. Asimismo, los integrantes del *calpulli* a cambio del derecho sobre la tierra quedaban obligados ante el jefe de la tribu a pagar un tributo en especie y a prestar servicios de trabajo como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas (Hernández-Gaona, 1991).

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como *calpullis* o barrios había, cada uno de ellos se subdividía en tres:

1. La asignada para el aprovechamiento de los miembros del *calpulli*. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de ese grupo, se les otorgaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.
2. La tierra destinada para cubrir los gastos públicos.
3. La tierra dedicada a usos comunes, y que era tierra baldía (Hernández-Gaona, 1991).

Igualmente, la organización del *calpulli* estaba jerarquizada de la forma siguiente:

- a. El *tlatuani*, quién era el jefe y/o gobernador de la tribu. Estaba considerado también como legislador, juez, jefe militar, y que además poseía cualidades divinas. Este personaje concentraba el máximo poder del gobierno. Tenía facultades para crear las leyes, para designar a la mayoría de los funcionarios y administraba a la ciudad (Gutiérrez, 2010).
- b. El *teachcau* o *teachcauhuna* o pariente mayor, considerado el funcionario de mayor jerarquía, como lo señala Gonzalo Aguirre Beltrán, citado por Vázquez, (2003), “El *teachcau* tenía a su cargo la administración comunal del *calpulli*, del producto de sus tierras, del trabajo de sus hombres, del orden, la justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu, y como tal formaba parte del consejo tribal”.
- c. El *calpullec* como autoridad política administrativa que era electo de por vida entre los miembros del *calpulli*.
- d. El *tecuhtli*, o *tlacatecuhtli* cargo que era de elección y al que se llegaba por

- méritos obtenidos en combate, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- e. Los *tequitlatos*, dirigían los trabajos comunales.
  - f. Los *calpizques*, recaudaban los tributos.
  - g. Los *tacuilos*, eran los pintores de jeroglíficos, responsables de registrar la historia del *calpulli*, eran los cronistas de la época.
  - h. Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado de la salud del *calpulli*.
  - i. Los *topiles* que ejercían labores de gendarmería.
  - j. Los *pilli* o varones descendientes de las familias fundadoras formaban la asamblea. (Fernández, 2020; H. Cámara de Diputados, 2018; Doger, 2013; INAFED, 2013; Vázquez, 2003; Hernández-Gaona, 1991).

Finalmente, se precisa que, una vez iniciada la conquista de los diferentes países de América por España, entre ellos México, se implanto la institución municipal española para su Colonización, desapareciendo el *Calpulli* poco a poco hasta mediados del siglo XVI donde sucumbió ante el poderío establecido por los conquistadores, cambiando a otra forma de organización de gobierno (Hernández-Gaona, 1991).

De esta manera, es el Municipio español el antecedente histórico de Municipio mexicano de nuestro presente. Históricamente el municipio de Veracruz fue el primero en tierras mexicanas y es el primer municipio que se crea en toda América y la primera ciudad de todo el continente americano que es fundada por europeos.

## VI CONCLUSIONES

De acuerdo con el objetivo del presente estudio referente a la presentación de los antecedentes históricos de cómo surge una organización denominada Municipio, así como de saber que impulso su formación, adopción y los cambios y transformaciones en varios países del mundo y en el México prehispánico, a continuación se enlistan las principales conclusiones:

- La parte histórica sirve para comprender que el Municipio desde su origen, así como los propios antecedentes en México, siempre ha presentado figuras políticas y administrativas distintas de

acuerdo con el perfil de cada comunidad. El aspecto comparativo tiene la finalidad de verificar la existencia de diferentes tipos de gobiernos municipales en otras naciones y sus ventajas.

- Los orígenes el Municipio han presentado diversidad de formas para adaptarse a las costumbres locales. Desde Roma, pasando por la Edad Media, los Países Europeos, Norteamérica y México prehispánico, la institución municipal se utilizó no sólo como vía de avance militar o política, sino como institución para organizar la vida local de forma conjunta con las costumbres de gobierno ya existentes.
- Se constatan los inicios de un gobierno local independiente, un Municipio formado por un territorio, tejido social y un ayuntamiento que lo gobierna, siendo la característica principal las elecciones de los funcionarios para ocupar los cargos públicos son directamente por la población. Sin embargo, debido al empoderamiento sociopolítico y económico fue controlado y absorbido por el Estado, situación que cambio su constitución ya que a pesar de seguir siendo el Municipio la base social e histórica de las agrupaciones o sociedades, esta pasa a ser controlada por el Estado por corresponder así a sus intereses de gobernanza.
- Se confirma que una constante de la evolución del régimen municipal en los países más avanzados del mundo ha sido la de fortalecer la unidad municipal como núcleo comunitario eminentemente democrático, lo que se sustenta en que las comunidades locales son agrupaciones de carácter natural, cuya cohesión, supervivencia y perfeccionamiento colectivo dependen principalmente de las características y de la firmeza de su autogobierno local esencialmente participativo en un concurso democrático auténtico.
- Como síntesis, se destaca que el Municipio romano ha sido la base histórica para el desarrollo socioeconómico de las diferentes sociedades de muchos de los países del mundo respecto con su estructura organizacional, administración, política y

funciones para tener una mejor interacción, convivencia, asignación y desarrollo de actividades, obligaciones, libertades, y un mejor control a través de un Estado mayor que dicta y aplica las leyes.

Asimismo, se ha estudiado qué, en otros países como es el de México prehispánico, han

existido otras formas de organización con características similares al Municipio. Desde luego su evolución ha buscado el mejoramiento de las sociedades en las que de acuerdo con sus diferentes modos de producción, que implican las relaciones de producción y las fuerzas productivas, presentan restricciones o bien adelantos, en el bienestar de una población gobernada por un Ayuntamiento elegido "democráticamente" en un territorio determinado.

## REFERENCIAS

- Andrade, E. (2006). *Derecho municipal*. Oxford. México.
- Antoine, R.P.Ch. (2010). *Curso de economía social*. <http://www.eumed.net/textos/10/rpca/E28.htm>
- Doger, E. (2013). *Gobierno Municipal*. [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/gob\\_muni.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/gob_muni.pdf)
- Escudero, C. y L. Cortés. (2017). *Técnicas y métodos cualitativos para la investigación científica*. <http://repositorio.utmachala.edu.ec/bitstream/48000/12501/1/Tecnicas-y-MetodoscualitativosParaInvestigacionCientifica.pdf>
- Faya, J. (1997). *Visión histórica del Municipio como institución política*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3027/8.pdf>
- Fernández, J. (2020). El municipio en México a cinco siglos de su aparición. En: C. Reta y J. Mendoza (Coord.), *500 Años de la Fundación del Primer Ayuntamiento Continental de las Américas*, (pp. 47-68). Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.
- Gamas, J. (1996). *El Estado federal: orígenes, realidades y perspectivas*. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/ens/ens12.pdf>
- González, D. (2011). *El municipio en México*. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/view/437/397>
- Guerrero, O. (2012). *La Administración Pública en Gran Bretaña. Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México.
- Gutiérrez, M. (2010). *Evolución Jurídica del municipio en México*. Congreso REDIPAL (Virtual III). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRVIII-20-10.pdf>
- H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. (2018). *500 Años del Municipio en México*. [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiii/500an\\_mun\\_mex.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/lxiii/500an_mun_mex.pdf)
- Hernández, J. (2005). *Evolución histórico jurídica del municipio en el estado libre y soberano de Puebla*. Tesis Licenciatura. Universidad de las Américas Puebla. México.
- Hernández-Gaona, P. (1991). *Derecho Municipal*. [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/Derecho\\_Municipal.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/Derecho_Municipal.pdf)
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). (2013). *Historia del Municipio Mexicano*. [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01\\_historia\\_del\\_municipio\\_mexicano.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf)
- María - Hernández, A. (2003). *Derecho municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.
- Mendoza, M. (2013). *Breve estudio de entidades de control municipal en España, Francia, México, Argentina, Colombia y Estados Unidos de Norteamérica*. [https://cuci.udg.mx/sites/default/files/07\\_angeles.pdf](https://cuci.udg.mx/sites/default/files/07_angeles.pdf)
- Porturas, R. (2010). *Derecho Municipal*. <http://es.scribd.com/doc/45099146/Derecho-Municipal#scribd>
- Rabell, E. (2011). *El Camino a la Diversidad Municipal*. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932011000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000100007)

- 
- Rendón, T. (1981). *Derecho Municipal. El municipio, su competencia, origen y perspectiva*.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr33.pdf>
- Robles, R. (2013). *El municipio*. 10ª edición. Porrúa. México.
- Rodríguez, J. (2001). El municipio mexicano y evolución del artículo 115 Constitucional. *Vínculo Jurídico*, (46-47) 5-27
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (1996). *El municipio en México*. Archivo General de la Nación. México.
- Valencia, A. (1998). *El Municipio en el Nuevo Milenio*. (Tesis de Licenciatura. Universidad Veracruzana). Xalapa, Veracruz.
- Valencia, S. (2017). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4457/13.pdf>
- Valencia, S. (1969). *La institución municipal: algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos*.  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/684/944>
- Vázquez, H. (1986). *El nuevo municipio mexicano*. Secretaría de Educación Pública. México.
- Vázquez, P. (2003). *El municipio mexicano: nuevo nivel de gobierno*. (Tesis Maestría. Universidad Autónoma de Nuevo León). México.
- Zavaris, A. (2010). *La comunicación gubernamental en los Ayuntamientos de Veracruz, periodo 2008-2010*. (Tesis de Doctorado. Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente). Xalapa, Veracruz.