

# Ciencia



Número 1  
Año 2023  
Enero—Junio  
ISSN 1870-9427  
Latindex Folio 14318  
Publicación Semestral

# Administrativa

Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas



Universidad Veracruzana



**Análisis comparativo de los niveles de estrés en una institución gubernamental del sureste mexicano durante la pandemia por COVID-19.....01**

Vania Lizette Correa Ávalos  
Luz Ángeles Chávez Zárate  
Leidy Margarita López Castro

**Análisis de la inclusión financiera en México mediante máquina de aprendizaje no supervisado...12**

Emmanuel Rémilien  
Silvia Xochilt Almeraya-Quintero

**El desarrollo del municipio en México: desde la Conquista Española hasta la Constitución Mexicana de 1917.....26**

Eduardo Manuel Graillet Juárez  
Martha Elena Nava Tablada  
Ronnie de Jesús Arieta Román

**El fomento al desarrollo del sector primario en México.....37**

Xiomara Yolotzin Reyes López  
Luis Enrique Gómez Medina

**La educación financiera como elemento de formación para los emprendedores.....52**

Alma Karina Zavaleta Ibarra

**La toma de decisiones en las organizaciones. Caso de estudio entre pequeñas empresas en la Ciudad de Xalapa (2022).....62**

Oscar González Muñoz  
Teresa García López  
Verónica Alejandra González Muñoz

**Aceptación de originales para su publicación en Ciencia Administrativa.....74**

## El desarrollo del municipio en México: desde la Conquista Española hasta la Constitución Mexicana de 1917

(*The development of the municipality in Mexico: from the Spanish Conquest to the Mexican Constitution of 1917*)

---

Eduardo Manuel Graillet Juárez \*, Martha Elena Nava Tablada \*\* y Ronnie de Jesús Arieta Román \*\*\*

Recibido: 02/05/23

Aceptado: 20/06/23

### RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo presentar el desarrollo de las principales transformaciones que ha tenido el Municipio en México durante el periodo de la Conquista Española hasta la Constitución Mexicana de 1917. Se realizó una investigación cualitativa de tipo documental mediante la recolección, recopilación y selección de información, así como de su análisis y descripción de diferentes tipos de documentos de fuentes secundarias sobre aspectos históricos importantes del ayuntamiento. Se consideraron los antecedentes étnicos y la instauración del Municipio por los conquistadores españoles, el régimen colonial, el independiente, el revolucionario y el constitucional; planteando las modificaciones más importantes desde las perspectivas políticas, jurídicas, estructurales y funcionales, que lo llevaron a reconocer en la Constitución de 1917, en su artículo 115, el Municipio como base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados. De esta manera se cumplió una de las demandas fundamentales de la Revolución: la consolidación constitucional del Municipio Libre; conquista que no sólo le daría libertad política, sino que también le daría autonomía económica, fondos y recursos propios para atender sus necesidades.

**Palabras clave:** Historia local; Gobierno municipal; Municipalidad; Cabildo; Ayuntamiento.

### ABSTRACT

*The objective of this study is to present the development of the main transformations that the Municipality in Mexico has had during the period of the Spanish Conquest until the Mexican Constitution of 1917. A qualitative documentary research was carried out through the collection, compilation, and selection of information, as well as its analysis and description of different types of documents from secondary sources on important historical aspects of the town hall. The ethnic background and the establishment of the Municipality by the Spanish conquerors, the colonial, the independent, the revolutionary and the constitutional regime were considered; proposing the most important modifications from the political, legal, structural, and functional perspectives, which led him to recognize in the 1917 Constitution, in its article 115, the Municipality as the basis of the territorial division and political and administrative organization of the states. In addition, one of the fundamental demands of the Revolution was achieved, which was the constitutional consolidation of the Free Municipality; a conquest that would not only give it political freedom, but would also give it economic autonomy, funds, and its own resources to attend to its needs.*

**Keywords:** Local history; Municipal government; Municipality; Council; City Hall.

**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. ([marnava@uv.mx](mailto:marnava@uv.mx)). <https://orcid.org/0000-0002-2674-3502>

\*\*\* Profesor de Tiempo Completo. Facultad de Ingeniería en Sistemas de Producción Agropecuaria (FISPA). Universidad Veracruzana. ([roarieta@uv.mx](mailto:roarieta@uv.mx)). <https://orcid.org/0000-0003-4096-0287>

## INTRODUCCIÓN

El Municipio en México tiene su antecedente en el *calpulli* precolombino como célula de la organización política, económica y social de las culturas prehispánicas. Sin embargo, es con el arribo de los españoles a tierras del México Prehispánico, que se dio una coexistencia del Municipio español con el Municipio autóctono, lo cual originó al Sistema Municipal Mexicano (SEGOB, 1996; Gutiérrez, 2010; Derecho.IUS, 2012). El Municipio en México es instalado y reconocido con la llegada del conquistador español Hernán Cortés, y que durante el proceso inicial de la conquista las organizaciones municipales proliferaron rápidamente como garantía para consolidar el poderío peninsular sobre las comunidades indígenas nativas hasta que el Municipio de la Nueva España se cimentó como la unidad básica de gobierno (Robles, 2013). Con el movimiento de Independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política y se funda el primer ayuntamiento del México Independiente y es con la promulgación de la Constitución Federal de 1824 donde surgieron las primeras leyes en materia municipal (SEGOB, 1996; Montemayor *et al.* 2007; Robles, 2013).

En la Constitución Mexicana de 1857, nuevamente se adoptó el régimen Federal, y en este ordenamiento se menciona que el País tomó la forma de República, representativa, pero no contempló la forma de integración, funcionamiento y estructura de los municipios, y fueron reservadas a los Estados (SEGOB, 1996; Montemayor *et al.* 2007). La Constitución de 1917 en su Artículo 115, indica que el Municipio Libre se estableció como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados, sentando las siguientes bases:

- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda.
- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica (Robles, 2013; INAFED, 2019).

El propósito de este trabajo es presentar el desarrollo de las principales transformaciones que ha tenido el Municipio en México durante el periodo de la Conquista Española hasta la Constitución Mexicana de 1917. Par lo cual se realizó una investigación cualitativa de tipo documental mediante la recolección,

recopilación y selección de información en un orden lógico de los acontecimientos que pasaron antes y después, así como de su análisis y descripción de diferentes tipos de documentos de fuentes secundarias sobre aspectos históricos importantes del ayuntamiento (Reyes-Ruiz y Carmona Alvarado, 2020).

De esta manera, se describen desde los antecedentes étnicos, la instauración del Municipio por los conquistadores españoles, así como de los cambios y las perspectivas políticas, jurídicas, estructurales y funcionales en su trayectoria en el régimen colonial, el independiente, el revolucionario y el constitucional.

## I ANTECEDENTES - LA CONQUISTA

El municipio en México tiene su antecedente en el *calpulli* precolombino como célula de la organización política, económica y social de las culturas prehispánicas (SEGOB, 1996). El *calpulli* se describe como una organización familiar que evoluciono en el Imperio Azteca. 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* (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).

Sin embargo, como forma de organización social y política, el *calpulli*, fue desapareciendo lentamente hasta que a mediados del siglo XVI pereció ante el poderío implantado por los conquistadores y dio paso al establecimiento de nuevas formas de producción y de organización del gobierno (Hernández-Gaona, 1991).

Es con la llegada de los españoles a tierras del México Prehispánico, que se dio una coexistencia del Municipio español con el Municipio autóctono, lo cual origino al Sistema Municipal Mexicano (Gutiérrez, 2010).

Así, el Municipio en México es instalado y reconocido con la llegada del conquistador español Hernán Cortés, quien parte de Cuba por indicaciones



de Diego de Velázquez, Gobernador de ese país, para realizar la tercera expedición y explorar las tierras que estaban al occidente.

El Capitán Hernán Cortes recibió un pliego con instrucciones del Gobernador más no un documento denominado Capitulación que era emitido por la Corona española que autorizaba directa o indirectamente la expedición. En esas indicaciones no se le permitía jurar o comprometer, por ejemplo: decir a los naturales que iban por mandato del Rey a visitarles y que vinieran a su obediencia, entre otros; tampoco había sido facultado para establecer una población permanente ni para realizar conquistas, además, antes de zarpar el Gobernador le indico que ya no saliera de Cuba, pero el Capitán desobedeció la orden e inicio su travesía, porque en el caso de que regresara encontraría la muerte o bien la prisión por insurrección (Andrade, 2006; Derecho.IUS, 2012; Robles, 2013).

La figura del Municipio tenía gran importancia en las expediciones, ya que era el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras creando nuevos centros de población, así como de obtener apoyo político y actuar en representación directa del soberano Rey de España.

Es por ello que Hernán Cortés para satisfacer el requisito legal para la conquista crea el 10 de julio de 1519 el primer Municipio y ciudad en México y en América continental, nombrado Villa Rica de la Vera Cruz (hoy ciudad de Veracruz) (De Solís, 1977). Otros autores como Palacios (1987), Hernández-Gaona (1991), Andrade (2006), citan su fundación el 22 de abril de 1519.

De esta manera, Cortés crea el primer municipio español gobernado por su ayuntamiento, y también cambia su estatus, dejó de ser un Capitán expedicionario y rebelde perseguido, para convertirse en Capitán General de las Milicias Comunes de la Vera Cruz, y en consecuencia empieza con la organización del ejército y con la celebración de alianzas para conquistar el Imperio Azteca (De Solís, 1977).

Posteriormente, se fueron instaurando otras poblaciones como Tepeaca en el año de 1520, Coyoacán en 1521 que se trasladó a la ciudad de México en 1524; a las que se les dieron también el carácter de Municipios, que por razones políticas y militares les fortalecían esas posiciones para expandir el dominio español, es decir, como instituciones jurídico políticas de dominación, que les servía como título legalizador de los conquistadores (Hernández-Gaona, 1991; Andrade, 2006; Gutiérrez, 2010; Robles,

2013).

Los primeros ayuntamientos mexicanos se ocuparon preferentemente de dictar las normas para el trazo de las poblaciones y a emitir ordenanzas para regular la vecindad forzosa de los españoles (Gutiérrez, 2010). Asimismo, en todas las cabeceras debían establecerse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, considerado como la entidad menor de gobierno de la administración política hispana (Hernández-Gaona, 1991).

Asimismo, con el fin de fortalecer la fundación del Municipio en cuanto a lograr el arraigo, la identidad y solidaridad que se requería de los vecinos de la localidad, Hernán Cortés dictó una serie de disposiciones denominadas "Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525". Entre estas obligaciones se destaca, a manera de ejemplo, la difusión entre los indios de la religión católica; vivir en el país durante ocho años para no perder los bienes adquiridos; la organización de Gobierno estableciendo en cada Municipio dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento (Notario), que debía hacerse el primero de enero de cada año, además, los alcaldes y regidores no podían realizar cabildo sin la presencia de Cortés o su representante y el Alguacil mayor podía concurrir y tener voz y voto. Esa falta de representación de Cortés se debía a que existía todavía el fuero de poblaciones ni señores feudales en que se hubiera delegado esa facultad lo que sucedió posteriormente con la creación del Marquesado del Valle (Andrade, 2006; Robles, 2013).

Finalmente, Hernán Cortés, previo a recibir el nombramiento de Gobernador y Capitán General en 1523, había centralizado el poder en su persona y territorialmente en la ciudad de México (Robles, 2013).

## **II EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA**

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.

El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquéllos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades. En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración

política hispana (Hernández-Gaona, 1991).

De esta forma, durante el proceso inicial de la conquista las organizaciones municipales proliferaron rápidamente como garantía para consolidar el poderío peninsular sobre las comunidades indígenas nativas. Sin embargo, la instrumentación práctica del cabildo no fue una tarea fácil ya que había instituciones y costumbres arraigadas de los pueblos americanos que no podían suplantarse de inmediato. En consecuencia, para lograr una mejor apropiación del trabajo indígena los conquistadores buscaron la forma de preservar la organización política y económica existente. Por ello, al principio la sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y de indios. Estos últimos estuvieron sujetos a las autoridades internas de la colonia y de la metrópoli, con atribuciones de recaudación, disponibilidad de mano de obra para diferentes actividades, entre otros. Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de estructuras y funcionarios ibéricos, así como la paulatina fusión de la población española e indígena, provocaron la desaparición de los cabildos autóctonos (Jacobo, 1991; Robles, 2013).

Así, el Municipio de la Nueva España se consolidó como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles quienes hicieron del Municipio un baluarte y forma originaria de organización política (Rueda, 2008).

Durante la época colonial, los cabildos contaban con una estructura más definida que se componía por dos alcaldes ordinarios, síndicos, el alférez real, un alguacil mayor y demás integrantes. Entre sus funciones principales redactaban las normas municipales y administraban los asuntos de la localidad (agua, policía, obras públicas, etcétera) (SEGOB, 1996).

El modelo de Municipio implantado en México durante la Colonia había padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, gracias al triunfo de Carlos V sobre las comunidades españolas en 1520, lo que propició el fortalecimiento del modelo centralizador y el poder absolutista a favor del monarca y en detrimento de la autonomía municipal (Rueda, 2008; Gutiérrez, 2010).

De esta manera, dentro de las principales Reales Cédulas de Carlos V que competen al Municipio son las siguientes: Del 1º de noviembre de 1521, limita el derecho del comprador de un cargo concejil para que no sea perpetuo, sino sólo por una vida, pudiendo venderse a personas idóneas. Del 22 de octubre de 1523, establece que las ciudades de las

Indias deberían tener doce regidores y seis las demás. Del 21 de abril de 1544, ordena que las personas que no sean vecinas del lugar no puedan ser electas como regidores ni cargos concejiles (Robles, 2013).

Este modelo centralizador no cambió totalmente ni con las nuevas Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias emitidas por Felipe II en el año de 1573, ya que, durante su vigencia y el periodo de la Colonia, tuvieron un pequeño margen de autonomía que duró poco tiempo para volverse a sujetar a la autoridad Real dentro del Virreinato que después se extendió con rapidez en el Nuevo Continente. Estas ordenanzas estaban enfocadas a la regulación de la fundación de pueblos y sobre las características que debe tener el territorio a poblar, entre otros: clima propicio, gente sana, animales y vegetales; las formas de fundar las poblaciones por adelantado, corregidor, alcalde mayor, colonia; así como la urbanización del sitio mediante calles, término municipal, ejido, dehesa, propios, categoría política (ciudad, villa o pueblo) y el gobierno local o ayuntamiento, en su caso (Mendoza, 2013).

Se tuvieron otras disposiciones legales para regular el ayuntamiento como las Reales Cédulas de Felipe IV de fecha 23 de noviembre de 1623, en estas cédulas se ordena que el Procurador sea electo por los regidores, pero sin considerarlo parte del Ayuntamiento. Así como las Ordenanzas de Intendentes promulgadas el 04 de diciembre de 1786 por Carlos III, que considera la disminución de la autonomía de los Municipios puesto que todas las decisiones se supeditan al Intendente General y al Virrey, quienes eran considerados representantes directos del Rey, centralizando de nuevo el poder (Moya, 1981; Mendoza, 2013).

De esta manera, la organización municipal no representó un ejercicio democrático pues los principales cargos se asignaban a los fundadores que en realidad actuaban como empresarios, a cambio recibían ganancias y reconocimientos. No obstante, en el aspecto económico y financiero los Municipios coloniales gozaron de suficiente independencia económica.

De acuerdo con Andrade (2006), se identifican tres principales aspectos negativos en el desenvolvimiento de la institución municipal en los tiempos de la Colonia: a) el racismo, b) la injerencia de la autoridad virreinal, y c) la venta de cargos. Como ejemplo, se tiene que el cargo de regidor se podía comprar a la Real Almoneda, o se obtenía por concesión del Rey. Los requisitos para ser regidor eran, entre otros: residir en el mismo lugar, ser de raza

blanca, mayor de 18 años, y tener un origen aristócrata

Los ayuntamientos funcionaron, con escasas excepciones, bajo el régimen de cabildo cerrado, es decir, sin audiencias públicas y en las que sólo participaban sus miembros y en algunos casos los oficiales reales. A diferencia del ejercicio en la Península española donde subsistió por mucho tiempo el cabildo abierto, es decir, con citación y concurrencia de todos los vecinos del lugar, las leyes de Recopilación de Indias sólo se ocuparon de ellos para prohibirlos. Asimismo, una importante función capitular era la legislativa, pues las ciudades tenían facultad para darse sus propias ordenanzas, si bien debían ajustarse a las generales expedidas por el Rey y debían ser examinadas por las audiencias y confirmadas por el Consejo de Indias (Gutiérrez, 2010).

Con respecto a la organización de gobierno, el sistema político que rigió en la Nueva España fue: Un dispositivo central peninsular integrado por el Rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; Un dispositivo central novohispano, constituido por el Virrey y la audiencia; Un dispositivo provincial y distrital formado por los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores, y Un dispositivo local, compuesto por los Cabildos y sus Oficiales (Hernández-Gaona, 1991).

En el cabildo colonial, cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por su cabildo compuesto por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros diferentes oficios; que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor, según fuera el caso. La integración de los cabildos fue muy diversa, en la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: 1. Ciudades metropolitanas, cuyo cabildo estaba compuesto por doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un mayordomo, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja y dos porteros; 2. Ciudades diocesanas o sufragáneas, constituidas cada una por ocho regidores y los demás oficiales, perpetuos; 3. Villas o lugares, formadas por: alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano de concejo público y un mayordomo (Andrade, 2006; Rueda, 2008).

Aunque la forma de ayuntamiento varió en su integración a través de los tiempos, los representantes más importantes tenían las funciones siguientes: a) Los Alcaldes mayores o Corregidores eran designados por el Virrey, tenían atribuciones de inspección e intervenían dentro de la competencia del ayuntamiento, su ejercicio era por distritos y se

consideraban como los precursores de los prefectos o jefes políticos. La diferencia en la denominación de Alcalde mayor y Corregidor, era que el primero tenía jurisdicción sobre la población de indios y mestizos, y el segundo lo era para las poblaciones de españoles; b) El Regidor era representante de los vecinos con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, el de mayor investidura entre los magistrados de la ciudad, con funciones de regir, administrar su ciudad, sus bienes, su policía y sus servicios; c) El Procurador, era el representante del Municipio, de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario, aun en contra del propio cabildo. d) El Alférez Real era el custodio y portador de la bandera y sustituto en ausencia del Alcalde ordinario; e) El Alguacil mayor tenía funciones de policía y podía tener auxiliares o Alguaciles menores para que lo apoyaran en sus funciones (Robles, 2013).

Por último, cuando Carlos IV y Fernando VII dejaron la corona en manos de Napoleón Bonaparte, lo que significó la anulación del Gobierno Real Metropolitano, en el año de 1808, Juan Francisco de Azcárate y Francisco Primo de Verdad, regidor y síndico del cabildo de la ciudad de México, declararon ante el Virrey Iturrigaray que la Nueva España debería de reasumir su soberanía al no existir en la metrópoli un monarca legítimo. Sin embargo, las fuerzas reales del poder español, los terratenientes, el clero y los comerciantes ricos, frustraron el intento independentista (golpe de estado), arrestando y asesinando al regidor y síndico, y enviando a España al Virrey (Moya, 1981; Palacios, 1987).

Asimismo, Moya (1981) señala que el último esfuerzo por mantener las clásicas instituciones españolas fue con la Constitución de Cádiz en 1812, que establecía en algunos artículos que para el gobierno interior de los pueblos con más de mil habitantes habría ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico, nombrados por elección cada uno, que bajo el control de jefes políticos, administrarían sus caudales propios en obras de utilidad común y rendirían cuentas a la diputación provincial.

Sin embargo, estas disposiciones fueron de corta aplicación debido a la escasa vigencia que tuvo la Constitución de Cádiz, originada por el movimiento independentista.

### **III EL MUNICIPIO DESDE LA INDEPENDENCIA Y HASTA LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Al inicio del siglo XIX, por causa de la invasión de las tropas francesas en España, la Corona dejó de ser la fuente de legitimidad del Sistema Colonial, por lo que

los criollos, cuya influencia era evidente en los ayuntamientos de América intentaron ganar para su causa el poder que ya no pertenecía a España y por ello, a través del Ayuntamiento de la Ciudad de México, del regidor Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía resumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente (Palacios, 1987; Gutiérrez, 2010).

Durante el periodo de 1808 a 1810, se centró en una discusión política en torno a la naturaleza de la relación entre la Nueva España y la Metrópoli. Los criollos sostenían que constituía un Reino anexado por conquista y a semejanza de los otros Reinos Peninsulares que habían existido, tenía el derecho de formar una junta; los españoles afirmaban su carácter de colonia dependiente total de la autoridad hispánica sin ningún derecho original de sus pueblos. No obstante, muchos criollos que habían comprado los puestos municipales se manifestaron en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares y que desde sus puestos del ayuntamiento, conspiraron en favor de la independencia; que incorporados a los ideales del movimiento emancipador que perseguía la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la honesta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud y otros más idearios, sustentaron el levantamiento de la independencia, sin dejar de observar la influencia de otros procesos externos como fueron la Revolución Francesa y la Constitución Norteamericana (Hernández-Gaona, 1991; Andrade, 2006; Rueda, 2008).

En el caso del Municipio, aún colonial, contó con una organización económica de subsistencia y de explotación de los recursos naturales, sin que se establecieran reglas distintas. El ayuntamiento de las ciudades se dedicaba a embellecerlas, vigilar y mediar entre los habitantes, reportar a los superiores de los disturbios y contribuir al mejoramiento de la economía local; los ayuntamientos rurales sólo actuaban en funciones de policía. Se presentaron cambios a partir de la llegada de los Borbones a la corona española que dieron indicaciones para la reorganización de los aparatos centrales de gobierno virreinal, comenzando con el aumento del recaudo de tributos e impuestos, ya que en ese momento el fondo público era bajo. Esto trajo consigo que se suprimieran cargos concejiles a favor del despotismo vestido de ilustración (Derecho.lus, 2012).

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana (Hernández-Gaona, 1991).

El 17 de septiembre de 1810, Miguel Hidalgo e Ignacio Allende fundaron en San Miguel el Grande (hoy San Miguel de Allende) el primer ayuntamiento del México Independiente. A los funcionarios de dicho ayuntamiento les fue encargado prioritariamente el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública (SEGOB, 1996).

A la muerte de Hidalgo y asumiendo la conducción de la lucha de Independencia, en 1811 Ignacio López Rayón promulgó el texto sobre los "Elementos constitucionales", asimismo, en ese año instaló la Suprema Junta Nacional Americana de Zitácuaro, la que debería de encargarse del gobierno y que en su momento se ajustaría a una Constitución (Andrade, 2006).

Es en éste primer precedente de los textos constitucionales en México, en el que el ayuntamiento aparece como la fuente originaria de la representación nacional. Así, los representantes de las provincias serían designados por los ayuntamientos con una duración de tres años y se compondrían de las personas más honradas y de proporción, no sólo de las Capitales, sino de los pueblos de Distrito. Además, a los ayuntamientos se les atribuía la función de aprobar la emisión de las Cartas de Naturaleza que fueran concedidas por la Suprema Junta a los extranjeros que optaran por la ciudadanía americana. Sin embargo, aunque reconoce implícitamente la existencia del Municipio no la estructura (Andrade, 2006; Robles, 2013).

El 19 de marzo de 1812, en España, y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España, la monarquía española promulgó la Constitución de Cádiz, que consideraba una fase notable del inicio de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, trataba de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Con este ordenamiento se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de estos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera. Sin embargo, sólo era considerado como un ente geográfico y de dominio público, que se utilizó para acceder a un sistema fuertemente centralizado.

Con respecto al ayuntamiento disponía: Que su integración estaría compuesta por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador, síndicos, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido, es decir, contempló la



aparición de los jefes políticos, cuya labor asentó el régimen de centralización ocasionando la pérdida de autonomía del ayuntamiento. Así como de señalar las atribuciones que le corresponderían, es decir: las de administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales (SEGOB, 1996; Montemayor et al. 2007; Gutiérrez, 2010; Robles, 2013).

En 1814 el Congreso de Anáhuac, también llamado Congreso de Chilpancingo, elaboró la Constitución de Apatzingán, bajo la dirección de José María Morelos y Pavón; dicho ordenamiento abarcó muy poco el problema del Municipio al establecer que en cada uno de los pueblos, villas y ciudades continuarían respectivamente los gobernadores y repúblicas, ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adoptara otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introdujera el Congreso, consultando el mayor bien y la felicidad de los ciudadanos. Tampoco en los Sentimientos de la Nación o Veintitrés Puntos ofrecidos por Morelos para la Constitución hay referencia en forma directa al Municipio, ni en los tratados de Córdoba se menciona el problema municipal (Ochoa, 1985; Gutiérrez, 2010).

Sin embargo, en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, se establece cómo deben ser las elecciones de los ayuntamientos, indicando que en cada capital de provincia habrá un Jefe superior político elegido por el Emperador, y su función es exigir al ayuntamiento que cumpliera con sus obligaciones. Asimismo, las poblaciones pequeñas tendrán a reserva de los Jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, uno o dos síndicos nominados por su vecindario.

Posteriormente, con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821, se establece la Independencia del País y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando permanentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz, lo que ratificó el sistema centralista. En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende, se dio una disminución de las fuentes de ingresos (Montemayor et al. 2007; Gutiérrez, 2010).

Los ayuntamientos fueron los principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del Municipio con la denominación de Mexicano. En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la

Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quién suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que se estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevarían a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Asimismo, las bases segunda y quinta del Plan Constitucional Político de la Nación en 1823 asentaban en su parte, el derecho de los ciudadanos a elegir a los integrantes de los ayuntamientos, pero no fue bajo fórmulas de elección directa. Posteriormente nombró a un jefe político por cada capital de provincia, que debían de exigir a los ayuntamientos el cumplimiento puntual de sus obligaciones, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana (Cádiz). Además, las Provincias que fueron declaradas Estados de la Federación Mexicana, en cuanto a la regularización jurídica de los ayuntamientos se sujetaban a las leyes, decretos u órdenes prescritas para su gobierno político y económico, así como el desempeño de sus labores (Palacios, 1987; Montemayor et al. 2007; Gutiérrez, 2010).

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1824 surgieron las primeras leyes en materia municipal, que estaban inspiradas en las disposiciones que sobre los municipios contenía la Constitución de Cádiz. Por tal razón, los Jefes políticos siguieron protegiendo la administración municipal al ser una autoridad intermedia entre el gobernador y los ayuntamientos. Esta Constitución deja en libertad a las entidades Federativas para organizar su Gobierno y administración interior. Además, sólo se limitó a establecer que la nación mexicana adoptaba como forma de gobierno la República Representativa, Popular y Federal, integrada por 19 Estados, cuatro Territorios y un Distrito Federal. Los Estados en plena libertad se organizaron administrativamente. (SEGOB, 1996; Montemayor et al. 2007; Robles, 2013).

En 1835 durante la primera época independiente se presentaron dos corrientes partidistas con diferentes ideologías: los Liberales y los Conservadores. Los Liberales lucharon por un gobierno de forma republicana, democrática y federalista. Por su parte, los Conservadores procuraban que gobernaran las clases preparadas; posteriormente también lucharon por la instauración de la Monarquía y el Centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales. En ese mismo año ocurrieron otros cambios, tal como la reunión del Congreso Federal en la que se propuso y aprobó que el Congreso fuera Constituyente (legislativo), concluyendo así el sistema Federalista (Robles, 2013).

Con la entrada en vigor de Las Siete Leyes

---

Constitucionales en el año de 1836, conocida también como la primera Constitución Centralista de México, que configuraban un régimen unitario, las entidades Federativas se convirtieron en Departamentos subdivididos en Distritos y éstos, a su vez, en partidos o municipalidades. El Departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central a propuesta de una terna de la Junta Departamental y duraba en su cargo ocho años. Sin embargo, no se suprimió la figura del ayuntamiento, ni sus atribuciones y tampoco su integración por elección popular (Sexta Ley). Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el Municipio.

Cabe decir, que en el año de 1840, en el proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, se precisó que habría ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los puertos de mar y en las poblaciones numerosas, además se consideró la supresión del Alcalde, y los ayuntamientos se conformarían de Regidores y Síndicos elegidos por el pueblo, los cuales se renovarían por tercios cada dos años; así como de excluir la función judicial de las tareas encomendadas al ayuntamiento y llevadas a cabo por los jueces de paz (Andrade, 2006; Montemayor et al. 2007; H. Cámara de Diputados, 2018).

La segunda Constitución centralista surge con Las Bases Orgánicas de la República Mexicana en 1843 en el periodo presidencial de Antonio López de Santa Ana, estableciéndose la división política del territorio del Departamento, las corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía urbana y rural, además de otras disposiciones como la aprobación de los presupuestos anuales de los municipios (Palacios, 1987; SEGOB, 1996; Montemayor et al. 2007; H. Cámara de Diputados, 2018).

Posteriormente, el Acta de Reforma de 1847 restituyó al sistema federal, pero no incluyó ninguna norma relativa a los ayuntamientos (Andrade, 2006).

En 1855 el Gral. Santa Ana, con su poder centralizado, había dispuesto que el desempeño de las funciones administrativas y municipales estaría a cargo de intendentes; asimismo, se previó la formación de Consejos municipales que en un futuro fueran de origen electoral, pero de manera inmediata los gobernadores tenían la función de nombrar a los miembros de tales consejos, es decir, continuar con un poder centralista. Estas circunstancias llevaron a suprimir casi por completo al ayuntamiento, lo cual se evitó con el triunfo e intervención de los Liberales en el movimiento de Ayutla (Palacios, 1987; Andrade, 2006).

En 1856, en El Estatuto Orgánico Provincial de la República Mexicana, se fijaron las bases del gobierno mientras se aprobaba una nueva Constitución. Asimismo, se dispuso que los gobernadores de los estados y los jefes políticos serían nombrados por el Presidente de la República (Robles, 2013). Además, se otorgaron atribuciones a los gobernadores para nombrar a los funcionarios municipales y aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de los municipios (Palacios, 1987). Así también, se previó que los ayuntamientos formarían el Concejo del municipio, que serían elegidos popularmente en elección directa y se removerían por mitad cada año (Andrade, 2006).

En el año de 1857, en una nueva Constitución, México adopta otra vez el régimen Federal. Este ordenamiento menciona que el País era en forma de República, representativa, democrática, federal y popular. Asimismo, la Constitución no contempló la forma de integración, funcionamiento y estructura de los municipios, por lo que dichas cuestiones fueron reservadas a los Estados (SEGOB, 1996; Montemayor et al. 2007).

En 1861, y en base a la integración municipal, se expidió un decreto sobre elecciones, que situaba a que el ayuntamiento de la Capital estuviera compuesto por 20 Regidores y dos Procuradores de la ciudad, presidido por el primer Regidor y en su caso, por el siguiente en ese orden numérico (Palacios, 1987).

En el año de 1865 Maximiliano de Habsburgo emite el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, señalando que la Soberanía Nacional recaía en el Emperador, y para la regulación del gobierno local se establecen los Prefectos como delegados del emperador para gobernar y administrar los Departamentos. El territorio se divide en Departamentos, Distritos y municipalidades. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcional al número de habitantes, que estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisariados municipales, y solamente ejercerán facultades municipales. Los tributos los señalaba el Emperador estableciendo que se realizaba según lo marcaba el Consejo Municipal. Una vez derrocado el Emperador en 1867 se restablece el Régimen Republicano (Montemayor et al. 2007; Robles, 2013; H. Cámara de Diputados, 2018).

Asimismo, antes de que Porfirio Díaz asumiera el poder, tenía una ideología a favor de la autonomía del Municipio, ya que en el preámbulo del Plan de Tuxtepec en 1876, manifiesta que el poder municipal desapareció por completo al agrupar a los

ayuntamientos en Demarcaciones Administrativas que se llamaron Partido, Distrito, Jefatura o Cantón, que tenían mayor superioridad a ellos, y sus dirigentes los Jefes Políticos fueran los agentes de Gobierno Central, es decir, los ayuntamientos eran simples dependientes de los gobernadores. Sin embargo, durante toda la dictadura cumplió sus mandatos a través de los Jefes Políticos, los cuales sometieron a los municipios a la voluntad del dictador. Esta situación en parte contribuyó a la revolución de 1910 que reivindicaba a la democratización del País y al Municipio libre (Palacios, 1987; SEGOB, 1996; Montemayor et al. 2007).

Dentro de los considerandos del Programa del Partido Liberal de 1906 se plantean como reformas la desaparición de los Jefes Políticos y la reorganización y robustecimiento del poder municipal. En 1910, en el Plan de San Luis de Don Francisco I. Madero, se reconoce la división de poderes, la soberanía a los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano. El Gral. Emiliano Zapata en el Plan de Ayala, dicta en 1911 la Ley General de Libertades Municipales en el estado de Morelos. En 1912 Pascual Orozco proponía la supresión de los Jefes Políticos para ser sustituidos por Presidentes Municipales; y el Gral. Venustiano Carranza lucha en su Plan de Guadalupe de 1913 para que esa libertad municipal se estableciera en la Constitución (Palacios, 1987; Montemayor et al. 2007).

Así, en el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por Venustiano Carranza, reformó “el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado..”; dicha premisa constituye el antecedente inmediato del Artículo 115 de la Constitución Federal de 1917 (Palacios, 1987; SEGOB, 1996; SEGOB, 2012; Robles, 2013).

La Constitución de 1917 consagró en su Artículo 115, el Municipio como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados. Se determinó que cada Municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y aquél. Además, se estableció que los municipios administrarían libremente su hacienda y que sus recursos económicos serían los recaudados

por los tributos aprobados por las Legislaturas Locales, así también, se les confirió de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Palacios, 1987; SEGOB, 1996; Montemayor et al. 2007; SEGOB, 2012).

El artículo 115 constitucional original y aprobado en la Constitución de 1917, se dictaminó con el contenido siguiente: (Robles, 2013; INAFED, 2019)

“ART.115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83, referente al tiempo de su encargo.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menos de 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.



#### IV CONCLUSIONES

De acuerdo con el objetivo de este estudio, se presentó una descripción general de las principales transformaciones que ha tenido el Municipio en México durante el periodo de la Conquista Española hasta la Constitución Mexicana de 1917, resaltando las derivaciones siguientes:

- En las transformaciones que tuvo el Municipio en este periodo indicado, se manifiesta que su evolución se enfocó en principio a la instauración del régimen municipal español ocasionado por la conquista que junto con la organización del pueblo azteca a través de los calpulis constituyeron el origen del municipio mexicano; posteriormente se establecieron diferentes estructuras administrativas y de control regulados en algunos periodos por la expedición de decretos, leyes, estatutos y Constituciones, concentrándose en un poder centralista que limitaba su libertad e impedía el desarrollo de un gobierno autónomo que procurara una mejor atención y bienestar municipal, ya que sus autoridades funcionaban como simples agentes administrativos que debían cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente del gobierno estatal que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno al que pertenecían (central). Estas situaciones adversas fueron las más reclamadas de la Revolución, en el que se pedía la libertad y reorganización de los municipios que habían sido suprimidos por las figuras administrativas impuestas por el gobierno central y de esta manera, realizar los cambios para robustecer el poder municipal.
- Estas condiciones en su tránsito, se acentuaron y demandaron en los movimientos sociales y democratizadores del País, en el que el Municipio fue considerado dentro de los movimientos políticos, jurídicos y administrativos, quedando finalmente expresado en nuestra Carta Magna de la Constitución de 1917 en su Artículo 115 sobre el Municipio como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados.
- Dentro de las limitantes que no se consideraron en el inicio de la vigencia del artículo 115 fueron el tamaño del territorio, las actividades productivas, la composición del tejido social y la precisión de funciones y duración del ayuntamiento, para que este en realidad operara de forma independiente y de acuerdo con sus necesidades y proyecciones de crecimiento.

#### REFERENCIAS

- Andrade, E. (2006). *Derecho municipal*. Oxford. México.
- De Solís, A. (1977). *Historia de la Conquista de México*. Cosmos. México.
- Derecho.lus. (2012). *Historia y evolución del municipio en México*. <http://derechoius.blogspot.mx/2012/01/historia-y-evolucion-del-municipio-en.html>
- Gutiérrez, M. (2010). *Evolución Jurídica del municipio en México*. Congreso REDIPAL (Virtual III). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- H. Cámara de Diputados. (2018). *500 Años del Municipio en México*. México.
- Hernández-Gaona, P. (1991). *Derecho Municipal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2019). *En 1917, se aprueba el artículo 115 Constitucional, que instituye el Municipio Libre en México*. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/24-de-enero-de-1917-se-aprueba-el-articulo-115-constitucional-que-instituye-el-municipio-libre-en-mexico#:~:text=Cada%20municipio%20ser%C3%A1%20administrado%20por,estar%C3%A1n%20invertidos%20de%20personalidad%20jur%C3%ADdica>
- Jacobo, S. (1991). *Historia del municipio en México*. Revista de la Facultad de Historia de la UAS, Clío, México.
- Mendoza, M. (2013). Breve estudio de entidades de control municipal en España, Francia, México, Argentina, Colombia y Estados Unidos de Norteamérica. *Letras Jurídicas*. (17), 1-23.

- 
- Montemayor, M., F. Bijarro., y P. Estrada. (2007). *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: Óptica académica*.  
<http://www.eumed.net/librosgratis/2008a/356/BREVE%20RESENA%20HISTORICA%20ACERCA%20DEL%20MUNICIPIO.htm>
- Moya, M. (1981). *El régimen municipal*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revistas/resulart.htm>
- Ochoa, M. (1985). *La Reforma Municipal*. Porrúa. México.
- Palacios, M. (1987). *El municipio libre en México. Origen, evolución y fortalecimiento*.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=faceidmx&n=151>
- Reyes-Ruiz, L., y F. Carmona Alvarado. (2020). La investigación documental para la comprensión ontológica del objeto de estudio.  
<https://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/6630/La%20investigaci%C3%B3n%20documental%20para%20la%20comprension%20ontol%C3%B3gica%20del%20objeto%20de%20estudio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Robles, R. (2013). *El municipio*. 10ª edición. Porrúa. México.
- Rueda, V. (2008). *El desarrollo del municipio en México y su conformación en Guanajuato*.  
[http://epikeia.leon.ua.mx/old/numeros/09/epikeia09-el\\_municipio\\_en\\_mexico.pdf](http://epikeia.leon.ua.mx/old/numeros/09/epikeia09-el_municipio_en_mexico.pdf)
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (1996). *El municipio en México*. Archivo General de la Nación. México.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) - Unidad de Asuntos Jurídicos. (2012). *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>
- Vázquez, P. 2003. *El municipio mexicano: nuevo nivel de gobierno*. (Tesis Maestría. Universidad Autónoma de Nuevo León). México.