

GUÍA TÉCNICA 1
HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

Pág.

- 1.- ANTECEDENTES
 - 1.1 Época Prehispánica
 - 1.2 La Conquista de México y Época Colonial
 - 1.3 Etapa de la Guerra de Independencia

- 2.- EL MÉXICO INDEPENDIENTE
 - 2.1 Constitución de 1824
 - 2.2 Las Siete Leyes Constitucionales
 - 2.3 La Constitución de 1857
 - 2.4 Período Porfirista

- 3.- EL MOVIMIENTO SOCIAL DE 1910 A 1917

- 4.- LA CONSTITUCIÓN 1917

- 5.- EL MUNICIPIO ACTUAL

HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

1. ANTECEDENTES

1.1.- Epoca prehispánica

Los antecedentes del municipio en la cultura mexicana los encontramos en los *calpullis*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

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 *tlatuani* o jefe de la tribu.

Organización del *calpulli*:

- a) El *tecuhтли*, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los *tequitlatos*, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los *calpizques*, recaudaban los tributos.
- d) Los *tlacuilos*, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del *calpulli*.

1.2.- La conquista de México y época colonial

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal.

Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el **22 de abril de 1519**, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.

Si bien es cierto que Cortés, al crear el primer ayuntamiento en el continente funda el primer municipio, su objetivo principal no era el de fundar un centro poblacional, sino el de implantar una instancia de poder que le confiriera facultades legales, que le permitieran llevar al cabo la conquista de las nuevas tierras al margen del poder de Cuba.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

- A.-** Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
 - B.-** Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.
 - C.-** Cooperar en el proceso de evangelización.
- Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas.

En el proceso de conquista la religión jugó un papel importante, y fue esta la que influyó para que surgieran cabildos indígenas autónomos, los cuales no se lograron consolidar debido que esta no era una forma de gobierno acorde a las necesidades culturales y políticas de los indígenas, y limitando el desarrollo de la

conquista y el poder de los españoles

Los ayuntamientos empezaron a jugar un papel importante en el desarrollo de la colonia ya que se encargaban de la recolección del erario, control sobre las artesanías, vigilar la paz pública, administrar el municipio, de tal suerte que los puestos de los miembros de ayuntamiento se empezaron a vender o a concesionar por el Rey creando con esto la eternización y el cacicazgo en los ayuntamientos.

La venta de los puestos limitó la participación de los indígenas como de los criollos en los cabildos y por lo tanto en la participación en las decisiones de su municipio, siendo esto una de las causas que después llevarían a la guerra de independencia.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesanas, la llamada *división antigua*, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas *capitulaciones reales*.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial. El sistema de intendencias le garantizó durante un buen tiempo el control del territorio a España ya que el intendente era el representante directo de la colonia en el nuevo mundo, limitando con esto el desarrollo de los municipios y la realización de cabildos abiertos.

Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.

1.3.- Etapa de la guerra de Independencia

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

1.3.1.- La Constitución de Cádiz

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

La cual pretende establecer la organización de los municipios, como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, pero permitiendo por otro lado la figura de los jefes políticos como instancia intermedia entre los municipios y el estado.

Respecto al ayuntamiento establecía:

- a)** El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.
- b)** Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente en México, la institución de los jefes

políticos, persistió todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

1.3.2.- Plan de Iguala

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 subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

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.

2. El México Independiente

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para 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 quien suscribió en 1822 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

2.1.- Constitución de 1824

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: *La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal*. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

2.2.- Las Siete Leyes Constitucionales

En 1836 se promulgaron las *Siete Leyes Constitucionales* las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del **22 de agosto de 1846** se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

2.3.- La Constitución de 1857

En esta constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el **artículo 72** se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y

judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

Con las leyes de amortización se afecta drásticamente a los municipios en su fuente de ingresos y por otro lado el sistema de prefectura políticas desplaza a los municipios, con estas dos medidas se fortalece la postura centralista del estado y se limita toda posibilidad de desarrollo de los municipios.

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. ***En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.***

2.4.- Período Porfirista

Durante el Porfiriato (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. La centralización ahogó la vida municipal, los prefectos se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios. En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: *Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.*

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

3. El Movimiento Social de 1910-1917

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano, el ***1º de julio de 1906*** se propuso consagrar la libertad municipal; en los ***artículos 45 y 46*** del Plan se señalaba la *supresión de los jefes políticos* y la *reorganización de los municipios que han sido suprimidos* y *restablecer el poder municipal.*

El Plan de San Luis expresaba: *la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.*

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Plan de Guadalupe: en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

4. La Constitución de 1917

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres 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 administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

5. El municipio actual

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- b) Existencia de regidores de representación proporcional.
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

En este momento existen 2,418 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.