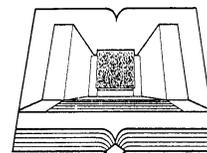


CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS  
SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL  
CEDIA

**CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL III)**  
**RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA**

Ponencia presentada por:  
**Miriam Gutiérrez Sánchez**

**“EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO”**

**Junio 2010**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF, 15969. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67031  
e-mail: [jorge.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jorge.gonzalez@congreso.gob.mx)

# EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Por Miriam Gutiérrez Sánchez<sup>1</sup>

## RESUMEN

Actualmente el Municipio forma parte de la historia de nuestro país, ya que con él se comenzaron a dar las principales formas de relación social basadas en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad. De ahí, entonces surge la necesidad de conocer como se fue desarrollando la institución municipal en nuestro país. Es decir, sin profundizar en cada una de las etapas a grandes rasgos se enuncian los Antecedentes Prehispánicos, los Primeros Ayuntamientos en México, el Municipio en el Virreinato, el Municipio en el México Independiente, el Municipio y su desarrollo en la Constitución Mexicana y Reformas al artículo 115 de la Constitución de 1917.

---

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL, colabora en la Subdirección de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. [miriam.gutierrez@congreso.gob.mx](mailto:miriam.gutierrez@congreso.gob.mx)

## EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Por Miriam Gutiérrez Sánchez

Actualmente y frente a los procesos inéditos de la política mexicana, la cuestión Municipal cobra nueva preponderancia, dadas las inquietudes que se desprenden de la apreciación y las lecturas diversas del federalismo, la transición a la democracia, la Reforma del Estado y un sinnúmero de aspectos que en la actualidad están reconfigurando al sistema político del país.

Es por ello que vale la pena reconocer con precisión, cuáles son los rasgos que han caracterizado al Municipio como entidad política, y la forma en que ha evolucionado en el marco Histórico-Jurídico Nacional.

### ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS

Paralelamente a la tradición Municipal Europea, en América también se desarrollaron ciertas estructuras sociales autóctonas, que después de la colonización del continente incorporaron elementos que más adelante darían forma a los municipios americanos; entre ellas se encontraba el *calpulli*, el cual fue considerado como una organización familiar que evoluciono en el Imperio Azteca.

El *calpulli*, además de caracterizar el territorio, tenía su propio gobierno, por lo que se consideró una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares. Además el *calpulli* consistía en una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera. Considerado como la principal forma de organización política de la sociedad azteca o mexicana, siendo una figura aplicada en la ciudad de Tenochtitlán. El tlatoani fue considerado legislador, juez, jefe militar, y que además poseía cualidades divinas. Este personaje concentraba el máximo poder del gobierno de Tenochtitlán. Tenía

facultades para crear las leyes, para designar a la mayoría de los funcionarios y administraba a la ciudad.

## **PRIMEROS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO**

### **Veracruz – Tepeaca**

Con la llegada de los españoles a tierras del México Prehispánico, se dio una coexistencia del Municipio español con el municipio autóctono, lo cual origino al sistema municipal mexicano. 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.

El primer ayuntamiento que se fundó fue el de la Villa Rica de Vera Cruz el 22 de febrero en el año de 1519, por Hernán Cortes, con presente ayuntamiento se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político jurídico en el Continente Americano. 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. Después se fundaron los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la ciudad de México. Posteriormente que Hernán Cortes y sus hombres fueron vencidos en la famosa batalla denominada de la “Noche Triste”, comenzaron a realizar preparativos para liquidar la resistencia de los mexicas de la población de Tepeaca, donde Cortés fundó la población de la Villa Segura de la Frontera, el 4 de Septiembre de 1520.

La población de Tepeaca se considero como la segunda ciudad española que se fundó en México y es el primer ayuntamiento oficial. Esto sucedió así porque, en el trayecto hacia la capital mexicana de Tenochtitlán, Tepeaca era una región estratégica debido a que se hallaba en medio de los dos caminos hacia el centro y no se encontraba lejos de los tlaxcaltecas, quienes ya estaban aliados con los españoles.

## EL MUNICIPIO EN EL VIRREINATO

Después de la Consumación de la Conquista, 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. 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.

Esto ocasionó que en todo el imperio colonial español la burocracia real se impusiera sobre los impulsos de autonomía de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y naturalmente, sobre las poblaciones indígenas sometidas. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y a sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo.

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*. Mientras que en la Península española subsistió por mucho tiempo el *cabildo abierto*, es decir, con convocación y concurrencia de todos los vecinos del lugar, las leyes de Recopilación de Indias sólo se ocuparon de ellos para prohibirlos. 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.

El régimen económico y financiero que poseyeron los municipios coloniales les permitió gozar de una suficiente independencia económica.

## **EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE**

El marco jurídico de la nueva organización política se inicio durante el movimiento de Independencia. Es decir, a partir de ese momento se considero crucial para la vida del país, ya que es ahí donde surgen nuevos deseos de cambio. 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, sustento la tesis de que el ayuntamiento debía resumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente.

### **Constitución de Cádiz**

La Constitución de Cádiz, cuya información y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase notable 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.

Fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. Con este ordenamiento se estableció la organización de los Municipios, se consolido la institución de los mismos 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.

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. Además 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.

### **Constitución de Apatzingan**

Elaborada en 1814 por el Congreso de Anáhuac, bajo la dirección de José María Morelos, el presente ordenamiento sólo tocó 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.

### **Plan de Iguala**

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 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.

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. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

### **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 dispuso: “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 de 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.

Aunque la presente Constitución no reconoció específicamente al Municipio, dejó en libertad a los estados de la recién formada Federación para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia. Entonces el municipio persistió gracias a que los recién creados estados federados tomaron como modelo la Constitución de Cádiz de 1812.

### **Constitución de 1836**

Cabe señalar que el Municipio mexicano en los primeros tiempos del México independiente sufriría variantes, ya que apenas 13 años después, con la Constitución centralista de 1836, se suprimieron los ayuntamientos y los pueblos fueron administrados por Jueces de paz, Prefectos y Subprefectos. Y efectivamente así fue: 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 presentes disposiciones consagraron de manera constitucional a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales. En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

## **Constitución de 1857**

La Constitución de 1857 precisó la organización del país bajo el régimen de República Representativa Democrática, Federal y Popular. Sin embargo, este ordenamiento constitucional se ocupó un poco de algunas disposiciones de los municipios. Por ejemplo, en el artículo 31 fracción II estableció la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; en el artículo 36 fracción I consideró como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, por lo que corresponde al artículo 72 fracción IV se aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales. Al respecto afirma Tena Ramírez que “siendo instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figurarían en los ideales de la ideología liberal, sin embargo no fue así, ya que las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida”.<sup>2</sup>

Para el año de 1856 Ignacio Comonfort dictó las Leyes de Desamortización, las cuales causarían efectos desastrosos e irreparables por lo que respecta a la institución municipal. Es decir, afectaron de manera profunda a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servidor público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, partes de los palacios municipales o casa de cabildo que tenían arrendadas.

Al lado de la necesidad legal, se desarrolló el espíritu de la enajenación, y los municipios perdieron numerosas y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones y que más tarde se han visto obligados a readquirir a precios muy superiores de los que ellos recibieron, como ha tenido que hacerlo

---

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1984. Pág. 10.

innumerables veces la ciudad de México, para alinear y regularizar sus calles, construir sus colectores de desagüe y ejecutar otras obras.

La Segunda Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México entre los años de 1863 y 1867. Maximiliano de Habsburgo como emperador de México a través de su Estatuto Provisional, designaba la división política del territorio eran 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.

### **El Porfiriato**

Durante el porfiriato de (1876-1880) y (1884-1911) el Municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En este periodo se dieron proyectos que sujetarían la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, en la cual se establecieron los siguientes puntos:

- Rentas propias,
- Impuestos municipales,
- Impuestos federales,
- Subvenciones del gobierno federal, e
- Ingresos extraordinarios.

En el año de 1903 la organización municipal se conformaba por los prefectos quienes 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.

El régimen de Porfirio Díaz heredó el régimen de las prefecturas, políticas innovadoras para establecer su imperio y controlar a la sociedad. Los integrantes que conformaban a los ayuntamientos es decir el prefecto, especie de gobernador, nombraba al alcalde, mientras que los regidores eran de elección popular. El ayuntamiento quedaba sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión, pues el prefecto imponía su autoridad. Asimismo el jefe político interfería e impedía que el ayuntamiento tuviera una organización administrativa capaz de cumplir sus funciones con eficacia y con la participación de la comunidad.

## **EL MUNICIPIO Y SU DESARROLLO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

El municipio se encuentra sustentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, tiene en la ley que lo crea o reconoce, su carta constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado Mexicano, su organización interna, sus atribuciones y los medios que dispone para actuar.

La Revolución Mexicana postulo desde sus orígenes en sus diversas corrientes ideológicas, de manera directa o indirectamente la demanda de la libertad municipal.

Esta demanda inscribió por primera ocasión en el programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, cuando marcó en el apartado de Puntos Generales número 46: "Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal"<sup>3</sup> Repitiéndose insensatamente durante la gesta popular, las reclamaciones en pro del municipio libre.

---

<sup>3</sup> Localizado en la dirección de Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>

Desde sus inicios la Revolución Mexicana busco la democracia y la libertad del municipio. La libertad municipal fue una de las causas por las que se lucho durante el movimiento social mexicano desarrollado de 1910 a 1917. El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1 de julio de 1906 propuso consagrar la libertad municipal en los artículos 45 y 46 del Plan al señalar la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos, además de restablecer el poder municipal.

### **El Plan de Ayala y Guadalupe**

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.

Por lo que refiere al Plan de Guadalupe, este facilitaba medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. Es decir, para ser más exacto el 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza da a conocer sus adiciones al Plan de Guadalupe, perfilando aún más la cuestión del municipio al señalar en su artículo segundo el establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional.

Días después, el 26 de diciembre de 1914, en la ciudad de Veracruz, el mismo Carranza expide un decreto concerniente a la Libertad Municipal. La mención es importante, ya que independientemente de que son tres los principios vertebrales del movimiento revolucionario (agrarismo, obrerismo y municipio libre) como revolución social, el decreto anteriormente mencionado, es un antecedente directo que el constituyente consideró para la elaboración de la Ley Fundamental.

Poco después, el jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al entregar al Congreso Constituyente, que se inauguraba el primero de diciembre de 1916, el Proyecto de Constitución, en su mensaje al mismo, aludía al Municipio

Libre como “una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores”.<sup>4</sup>

Con esto introduciría Carranza una radical innovación en su Proyecto de Constitución con relación a la de 1857. La segunda comisión de Constitución lo hizo notar, al decir que la “diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto a la Constitución de 1857 es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y por ende del país”.<sup>5</sup>

Al comparecer ante el Congreso Constituyente el primero de diciembre de 1916, para hacer entrega del proyecto de Constitución, Venustiano Carranza dijo textualmente: “El Municipio independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución. Es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica...”<sup>6</sup>

### **Proyecto de Constitución de 1917**

Del Proyecto de Constitución, expuesto al Congreso Constituyente, se desprendieron varios conceptos precisos:

- El municipio es base de la división territorial, política y administrativa.
- Sus autoridades son de pleno origen popular.
- Supresión de autoridades son de pleno origen popular.
- Tendrá personalidad jurídica propia.
- Deberá tener plena suficiencia económica para su actividad.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 abordó la elaboración del artículo 115 Constitución, es decir trató 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

---

<sup>4</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1917-1917. Publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso, edición oficial de 1922, Tomo I, Pág. 266.

<sup>5</sup> Diario de los Debates, Tomo II. Pág. 504.

<sup>6</sup> Ídem.

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, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo a las bases siguientes:

- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- 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.
- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El constitucionalismo federalista mexicano del siglo XIX, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al Municipio y confería a los Estados de la Federación, la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debería consagrarse constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la revolución.

### **Artículo 115 Constitucional**

Así la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su Artículo 115, la Libertad Municipal. La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana, y con base en ese principio cada uno de los Estados que integran la Federación, han expedido sus respectivas Constituciones y particularmente Leyes Orgánicas Municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de Libertad Municipal.

En los debates del Congreso Constituyente sobre el dictamen del artículo 115, la Asamblea Constituyente aprobó la fracción I contenida en el proyecto de Carranza, y sometió a debate la fracción II que fue adicionada por la comisión dictaminadora. La fracción I que no sufrió debate, se refirió a la extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, que se supone una conquista inmediata y elemental: La del derecho del ciudadano a elegir a sus propias autoridades en el Municipio y a no sufrir intervenciones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local.

Por su parte, la fracción II se refirió a la plena autonomía económica del Municipio, en torno a este punto giró toda la discusión, quedando inscritos en los archivos de la Cámara de Diputados, tan memorables debates. El Constituyente le otorgó al Municipio en la fracción III del artículo 115, personalidad jurídica propia, pudiendo darse para ellos fines autónomos, distintos y ajenos a los de otras personas de derecho.

El Constituyente en el Municipio quiso sentar las bases para la democracia; para un federalismo de amplia base de sustentación popular, logrando que la esfera comunitaria que es el Municipio, fuera elevado al rango de la base de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

La redacción de la Constitución Mexicana de 1917 representó en su momento una posición de avanzada al establecer la libertad municipal y otorgarle al Municipio personalidad jurídica propia. Con ello se sentaban las bases para nuestra democracia y nuestro federalismo de sustento popular.

De esta manera, la organización social formal primaria de la comunidad después de la familia, irrumpe con personalidad jurídica en la organización política y administrativa del país a través del Municipio, que es una familia de familias. Los Constituyentes no pusieron en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se

encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones económicas entre el Municipio y el Estado. Existió la decisión política, más no hubo la debida congruencia administrativa que la implementase correctamente y durante el período post-revolucionario, el Municipio y los habitantes que radicamos en alguno de ellos, hemos sufrido las consecuencias.

Los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917 conscientes del hecho de que los Municipios padecían una franca dependencia política con respecto a las autoridades estatales y federales, plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los Municipios Mexicanos.

Así intentaron definir en el artículo 115 de nuestra Constitución, los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera Autonomía política municipal y en esa medida hacerlos partícipes del desarrollo nacional; sin embargo, el problema quedó en pie. Es decir el Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamento su ejercicio.

La decisión política del Municipio Libre, dado por los Constituyentes, fue aventajada para su época, así como la formalización dentro de la Constitución, de que el Municipio es la base política y administrativa del Estado. Pero estas decisiones políticas, dejaron rezagadas a la estructura administrativa municipal y a su estructura de financiamiento.

La decisión que tomaron en cuenta los Constituyentes, se adelantó de tal modo a su contrapartida administrativa de respaldo y a una estructura financiera suficiente, que creó posteriormente, hasta nuestros días, ciertos “vacíos” en la organización municipal dentro del gran esfuerzo nacional.

La redacción original del artículo 115 Constitucional<sup>7</sup> se puede observar en el apartado correspondiente de Anexos.

---

<sup>7</sup> Localizado en la dirección de Internet:

## **REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

A partir de la Constitución de 1917, el artículo 115 ha sido objeto de varias reformas es decir, a manera de enlistado a continuación se enuncian cada una de y en el apartado correspondiente de los anexos se explican a detalle.

1ª reforma 20 de agosto de 1928

2ª reforma 29 de abril de 1933

3ª reforma 08 de enero de 1943

4ª reforma 12 de febrero de 1947

5ª reforma 17 de octubre de 1953

6ª reforma 06 de febrero de 1976

7ª reforma 06 de diciembre de 1977

8ª reforma 03 de febrero de 1983

9ª reforma 17 de marzo de 1987

10ª reforma 23 de diciembre de 1999

11ª reforma 14 de agosto de 2001

12ª reforma 18 de junio de 2008

13ª reforma 24 de agosto de 2009

## **ESTADO ACTUAL DEL MARCO CONSTITUCIONAL MUNICIPAL**

De acuerdo a lo que establecen cada una de las reformas anteriores, la regulación en nuestro país sobre el Municipio es consecuencia de las necesidades que se presentan a raíz de la práctica democrática que se genera en la sociedad, en la concepción de un nuevo orden de gobierno, pero sobre todo con una visión más amplia que surja en el contexto de la Reforma del Estado.

Por ello, la necesidad de establecer, en el anexo correspondiente el texto actual del artículo 115 Constitucional.

## **CONSIDERACIÓN FINAL**

Con motivo de la celebración del los 100 años de la Revolución y 200 de la Independencia, es importante repasar entonces los acontecimientos que consolidaron la historia de nuestro país.

El Municipio, es entonces un antecedente primordial de la historia de nuestro país, ya que hasta el momento sigue siendo una institución fundamental para la definición de los asuntos públicos, para la organización y representación política, y en general, para la identificación y atención de las necesidades sociales del país.

Por eso es importante anotar que se ha caracterizado por ser una institución con oferta de futuro, con un valor primordial, reconocido y por consiguiente, por tener una amplia agenda de reformas pendientes que posibiliten su adecuación a las necesidades contemporáneas de la Nación.

# **ANEXO 1**

## TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

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

I.- Cada municipio será administrado 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 las necesidades municipales, y

II.- Los municipios administrarán 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 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.

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 menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.

# **ANEXO 2**

## REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

- En **1928**, se reformó el precepto con la finalidad de disminuir el número de diputados a las legislaturas locales.
- En **1933**, se reformó en el sentido de agregar un segundo párrafo a la fracción I, la cual fijo nuevas normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos, miembros de los ayuntamientos.
- En **1943**, reformó el párrafo tercero de la fracción III a fin de ampliar a seis años el período de gestión de los gobernadores.
- En **1947**, se adicionó un párrafo segundo a la fracción I, recorriendo el anterior a tercero. En el cual se otorgó a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales.
- En **1953**, se suprimió la fracción I, segundo párrafo, toda vez que al mismo tiempo se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas.
- En **1976**, se agregaron dos fracciones más, quedando dicho artículo por un párrafo introductorio y cinco fracciones. La presente reforma tuvo como objetivo establecer las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos, con la idea de que el país globalmente quedara integrado en un desarrollo armónico, otorgando competencia concurrente a la federación, a los estados y municipios para la solución del problema de los asentamientos humanos.
- En **1977**, se adicionó el último párrafo a la fracción III, para introducir el sistema de diputados de minoría en las elecciones de las legislaturas locales, además de establecer el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.
- En **1983**, se estableció nueva redacción, se adicionó tres párrafos finales a la fracción I; se modificó las fracciones II, III, IV y V; adición de las fracciones VI a X, es decir:
  - Determinó que las legislaturas locales, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender, o

revocar; el mandato a alguno de sus miembros, así como designar a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

- Reconoció a los municipios personalidad jurídica y dispone que manejen su patrimonio.
- Dispuso que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases de las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- También enunció que los municipios administrarán libremente su hacienda y en todo caso:
  - ✚ Percibirán las contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
  - ✚ Podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de funciones relacionadas con la administración de contribuciones, así como las participantes federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones anteriores, no concederán exenciones o subsidios en relación con las minas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.
- Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.
- Dispone que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
- En **1987**, se reformo el artículo en razón de establecer nueva redacción de la fracción VIII; deroga las fracciones IX y X. Es decir se determino que las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además de que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.
- En **1999**, se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; reforma el párrafo segundo y adiciona los párrafos tercero y cuarto con los incisos a), b), c), d) y e) y quinto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c) g), h) e i), el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero a la fracción III; reforma los párrafos segundo y tercero, y adiciona los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforma las fracciones V y VII. Para quedar de la siguiente manera:
  - Se dispuso que el municipio estaría integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y

que la competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.

- En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales y dispone que estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la Ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

- Señala que la atribución de los ayuntamientos para aprobar; los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, así como aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas locales de los Estados. Precisa el objeto de dichas leyes.

- Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

- Agrega entre los servicios públicos que tendrán los municipios, el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, equipamiento para calles, parques y jardines; policía preventiva municipal.

- En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

- En caso de coordinación de los ayuntamientos para la más eficaz prestación de los servicios públicos tratándose de la asociación de

municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.

- La exención de bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, no se dará cuando tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
- Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Las legislaturas de los estados fiscalizarán las cuentas públicas municipales.
- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.
- Se faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, la utilización del suelo; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.
- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- En **2001**, se adiciono un último párrafo a la fracción III. Para decretar que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán

coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley.

- En **2008**, se reformo la fracción VII, en la cual se decreto que la policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- En **2009**, se reformo el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 para establecer que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

# **ANEXO 3**

## ESTADO ACTUAL DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

### Título Quinto<sup>8</sup>

#### De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

**Artículo 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 gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (**hacer los, sic DOF 03-02-1983**) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

**a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

**c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

**d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio

<sup>8</sup> Localizado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

**e)** Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

**a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

**b)** Alumbrado público.

**c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

**d)** Mercados y centrales de abasto.

**e)** Panteones.

**f)** Rastro.

**g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;

**h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

**i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones

sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

**VII.** La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

**VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

**IX.** Derogada.

**X.** Derogada.