

CAPÍTULO SEGUNDO

MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES

I. MUNICIPIOS

Desde el texto original se ha dispuesto que los estados deben tener como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre,⁶⁵⁴ al que se le reconoció personalidad jurídica para todos los efectos legales. Asimismo, se ha prohibido la existencia de autoridades intermedias entre los municipios y los gobiernos estatales.

Las normas anteriores han permanecido intocadas.⁶⁵⁵ Otros aspectos de la configuración constitucional de los municipios se han modificado mediante dieciséis reformas, las publicadas los días 20 de agosto de 1928, 29 de abril de 1933, 8 de enero de 1943, 12 de febrero de 1947, 17 de octubre de 1953, 6 de febrero de 1976, 6 de diciembre de 1977, 3 de febrero de 1983, 17 de marzo de 1987, 23 de diciembre de 1999, 14 de agosto de 2001, 18 de junio de 2008, 24 de agosto de 2009, 10 de febrero de 2014, 29 de enero de 2016, y 6 de junio de 2019. En lo sucesivo nos referiremos a estas reformas únicamente por su año.

1. *Gobierno municipal*

En el texto original se dispuso que los municipios fueran administrados por ayuntamientos. En la reforma de 1999, en vez de administración se habló de gobierno, para remarcar que los municipios son un nivel de gobierno.

La conformación de los ayuntamientos quedó explícita en la reforma de 1999, que dispuso que se integrarían por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determinara. Anteriormente esta conformación era implícita, pues desde 1933 se establece que los presiden-

⁶⁵⁴ Artículo 115.

⁶⁵⁵ En reformas posteriores se ha vuelto a publicar el mismo texto, pero su contenido no se ha modificado.

tes municipales, síndicos y regidores electos popularmente no podrían ser reelectos para el periodo inmediato. En 1983 se dispuso que la falta de uno de los integrantes sería cubierta por su suplente. En 2019 se estableció que sería integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas determinadas por una ley que debería respetar el principio de paridad.

En la misma reforma de 1983 se permitió a las legislaturas locales, por el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, 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 previniera

En esa reforma se dispuso que, en ese caso, o cuando faltara la mayoría de los miembros del ayuntamiento, y no pudieran entrar en funciones los suplentes o celebrar nuevas elecciones, la legislatura local debía designar concejos municipales entre los vecinos. En 1999 se estableció que los miembros de los concejos debían cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Con relación a las elecciones municipales, fue en la reforma de 1933 donde hubo una primera regulación, relativa a los requisitos de elegibilidad. Se dispuso que los presidentes municipales, síndicos y regidores electos popularmente no podrían ser reelectos para el periodo inmediato, lo mismo los electos indirectamente o por designación de otra autoridad. Se prohibió a esos funcionarios, en caso de tener el carácter de propietarios, ser electos como suplentes para el periodo inmediato.

Esto se modificó en la reforma de 2014, que mandó establecer la posibilidad de elección consecutiva para un segundo periodo de los presidentes municipales, regidores y síndicos, aunque limitándolo a mandatos de tres años y a que la segunda postulación se realizara por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieran postulado por primera vez, salvo que el candidato hubiera renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En la reforma del 12 de febrero de 1947 se permitió a las mujeres, votar y ser votadas en las elecciones municipales. Esta norma expresa desapareció en la reforma del 17 de octubre de 1953, en la que se concedió derechos políticos plenos a las mujeres.

En la reforma del 6 de diciembre de 1977 se dispuso que existiría el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera igual o mayor a los trescientos mil habitantes. En la reforma de 1987 se eliminó la relación entre el princi-

pio de representación proporcional y número de habitantes, al disponer que se introduciría este principio en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

2. *Hacienda municipal*

En el texto original se contempló el principio de libre administración de la Hacienda municipal. Se dispuso en 1999 que los recursos integrantes de la Hacienda municipal deberían ser ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autorizaran, conforme a la ley.

El texto original señalaba que la Hacienda municipal se integraría por las contribuciones que señalaran las legislaturas locales. En la reforma de 1983, además de las contribuciones, se señalaron como integrantes de la hacienda municipal los rendimientos de los bienes que les pertenecieran y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En esa reforma se le atribuyó expresamente el cobro de las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tuvieran por base el cambio de valor de los inmuebles, y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Estos ingresos se protegieron y se prohibió establecer exenciones, con la salvedad de que estarían exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios. En 1999, se protegieron más estos ingresos, al prohibir también la exención de los bienes del dominio público usados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

En la reforma de 1983 también se les aseguró a los municipios el derecho a percibir participaciones federales.

En la misma reforma se les permitió a los municipios, celebrar convenios con su estado, para que éste se hiciera cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

Las contribuciones, como se decía desde el texto original, deben ser aprobadas por las legislaturas locales. En 1983 fue más explícito el texto al disponer que éstas aprobarían las leyes de ingresos de los ayuntamientos. En la reforma de 1999 se estableció que los ayuntamientos tenían la facultad de iniciativa de la ley de ingresos, al permitirles proponer 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.

En cuanto a los presupuestos de egreso, desde 1983 se dispone que deben ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En esa misma reforma se dispuso que las legislaturas locales tenían que revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos. En 2008, además de la facultad de revisar, se les dio a las legislaturas locales la de fiscalizar las cuentas públicas.

3. *Sistema de fuentes*

En la reforma de 1983 se reguló por primera vez el sistema de fuentes municipal. Se estableció que los ayuntamientos podían expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. En la reforma de 1999 se precisó que el objeto de estas normas era organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

En la reforma de 1983 también se estableció que las legislaturas locales debían expedir las bases normativas de esas disposiciones generales que establecieran los municipios. En la reforma de 1999 se concretó el objeto de estas leyes, al señalar cinco aspectos que deben regular.

En primer lugar, 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.

En segundo lugar, 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.

En tercer lugar, las normas de aplicación general para celebrar los convenios para la prestación de servicios municipales por los estados y para funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

En cuarto lugar, el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio 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.

Y, en quinto lugar, las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

También en esa reforma se mandó a las legislaturas locales establecer procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos.

En lo relativo al sistema de fuentes, desde 1983 se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se registrarán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

4. *Servicios públicos*

En la reforma de 1983 se determinaron los servicios públicos que los municipios debían tener a su cargo. Éstos son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.

En la reforma de 1999 se aumentaron los servicios de drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento de parques y jardines, y se sujetaron las funciones de seguridad pública a la concurrencia de la materia. Asimismo, se eliminó el tránsito como servicio a cargo de los municipios.

Además de estos servicios, que son constitucionalmente del ámbito municipal, desde 1983 se permite que las legislaturas les concedan otras según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Respecto a la seguridad pública, en la reforma de 1999 se dispuso que la policía preventiva municipal estaría al mando del presidente municipal.

En el texto original se le otorgaba al Ejecutivo Federal y a los gobernadores el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente. En la reforma de 1999 se le quitó este mando a los gobernadores de los estados, pues sólo el Ejecutivo Federal lo tiene en los municipios en donde reside habitual o transitoriamente. Sin embargo, se dispuso que las policías municipales debían acatar las órdenes de los gobernadores en aquellos casos que éstos juzguen como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. En la reforma de 2008 se precisó que el mando del presidente municipal estaría sujeto a la ley de seguridad pública del estado.

Todos los servicios anteriores, desde la reforma de 1983, pueden ser prestados por varios municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, con objeto de lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. En la reforma de 1999 se precisó que para este convenio se requería de la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

También, en esa reforma de 1999 se permitió a los ayuntamientos, celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se hiciera cargo en forma temporal de algunos los servicios públicos municipales, o bien prestaran coordinadamente por el estado y el propio municipio.

5. *Facultades municipales*

En la reforma de 1976 se les asignó a los municipios la facultad de expedir disposiciones administrativas para cumplir lo indicado por el artículo 27 constitucional en lo referente a centros urbanos.

Fue en la reforma de 1983 donde se le asignaron más facultades. En concreto, cinco: 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.

En la reforma de 1999 se le asignaron otras cinco facultades: participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar la utilización del suelo; aplicar programas de ordenamiento en materia de reservas ecológicas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Además de esas facultades que aparecen en el artículo 115, en otros dispositivos figuran facultades en otras materias que pueden ejercer los municipios en el marco de las leyes generales, por ser concurrentes. Estas materias son: sistema nacional anticorrupción; seguridad pública; protección civil; turismo; cultura; educación; responsabilidades administrativas de los servidores públicos; endeudamiento público; afectación de participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago; tipos penales y sus sanciones sobre secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de

privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral; contabilidad gubernamental; mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal; organización y funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales; transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades; organización y administración homogénea de los archivos públicos y funcionamiento del sistema nacional de archivos; mejora regulatoria; justicia cívica e itinerante; salud; asentamientos humanos; protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; cultura física y deporte; pesca y acuacultura; fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa; derechos de niñas, niños y adolescentes; responsabilidad hacendaria; derechos de las víctimas.⁶⁵⁶

6. *Conurbación*

En la reforma de 1976 se reguló el fenómeno de conurbación municipal, y se estableció que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos deben planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo.

II. DEMARCACIONES TERRITORIALES

En el texto original se disponía que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades, que estarían a cargo de ayuntamientos de elección popular.⁶⁵⁷ En la reforma del 20 de agosto de 1928 desapareció la división en municipalidades.

En reforma del 25 de agosto de 1993 se volvió a hablar implícitamente de la división territorial del Distrito Federal refiriéndose a la participación ciudadana en las demarcaciones territoriales. Sin embargo, se habló propiamente de esta división en la reforma del 22 de agosto de 1996, en que se dispuso que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federar contemplaría las

⁶⁵⁶ La fecha de la inclusión de cada facultad puede consultarse en el capítulo de federalismo.

⁶⁵⁷ Artículo 73, fracción VI.

bases para la división en demarcaciones territoriales, que estarían a cargo de órganos político-administrativos electos popularmente.

En la reforma del 29 de enero de 2016, en que se le quitó el estatuto de Distrito Federal a la Ciudad de México, se dispuso que la Constitución local regularía la división territorial de ésta para efectos de su organización político-administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales.

En esa misma reforma se determinó que el gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estaría a cargo de las alcaldías, integradas por un alcalde y por un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años.

Se dispuso que los integrantes de las alcaldías se eligieran por planillas de entre siete y diez candidatos, según correspondiera, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes. Los integrantes de los concejos serían electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Se estableció el tope de un sesenta por ciento de los concejales por partido político o coalición electoral.

También se mandó establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional, aunque restringiéndolo a que la postulación se hiciera por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieran postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En esa misma reforma se determinó que las competencias de las alcaldías se determinarían por la Constitución local, pero que la administración pública de las demarcaciones territoriales correspondería a los alcaldes.