

## V. Los sistemas de gobierno en México

### *El gobierno de la federación*

Una de las características más importantes del sistema político mexicano es el régimen presidencialista que caracteriza su forma de gobierno. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por otra parte, el principio de división de poderes se consagra, por la Constitución, en el artículo 49, que previene que:

## El sistema de gobierno de los municipios en México

El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Ahora bien, dentro del principio de división de poderes, el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Se deposita el ejercicio del supremo poder del Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”. Consagra así la Constitución el ejecutivo unipersonal, de modo que, mientras que el poder que hace la ley reside en una asamblea, el poder que la ejecuta se deposita en un solo individuo.<sup>1</sup>

Por ser unipersonal el titular del Poder Ejecutivo, éste no lo forman el presidente de la república y los secretarios de Estado; estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos del presidente. Y aunque muchas de las decisiones de los secretarios de Estado no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del presidente, son en derecho actos del presidente.<sup>2</sup>

La fracción I del artículo 89 señala como facultades y obligaciones del presidente de la república las de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la

---

<sup>1</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 2000, p. 445.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, p. 446.

V. Los sistemas de gobierno en México

Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".<sup>3</sup>

Hacer la ley requiere bastante tiempo para deliberar, hacer consultas, negociar, lograr consensos, pues, por sus propias características de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto madurado y seguro; de aquí, el dilatado proceso que la Constitución establece para la confección de las leyes. Pero, una vez que se tiene la norma general, su aplicación debe ser rápida y energética, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción. Por eso el poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración pública.<sup>4</sup>

Los artículos 96, 100, 102 apartado A y las fracciones II, III, IV, V y XVIII del artículo 89 constitucional consagran las facultades que en materia de nombramiento tiene el presidente de la república, las que se pueden clasificar en tres grupos:

*Los nombramientos absolutamente libres.* Conforme al artículo 89 fracción II de la Constitución, éstos son los de los secretarios de Estado. El sistema presidencial presupone el absoluto arbitrio del presidente para designarlos sin necesidad de contar con la voluntad del parlamento. La remoción de los secretarios es libre por parte del presidente, igual que su nombramiento.<sup>5</sup>

De acuerdo con el artículo 100 constitucional, el presidente de la república designará libremente a uno de

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 461.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 445-446.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 469-470.

El sistema de gobierno de los municipios en México

los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal, aun cuando no puede removerlo porque una vez nombrado es integrante de otro poder, el Poder Judicial.

*Los nombramientos sujetos a ratificación.* Según el artículo 89 constitucional fracciones III y IV, son los de los agentes diplomáticos y cónsules generales; los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y los empleados superiores de Hacienda. El presidente puede nombrarlos, pero los nombramientos necesitan para su validez de la aprobación del Senado. Respecto a la remoción de los servidores públicos que integran este segundo grupo, hay ciertas categorías regidas por disposiciones especiales como los miembros del Ejército; fuera de ellas, mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa, la remoción es libre para el presidente a pesar de que para el nombramiento se haya necesitado la aprobación del Senado.<sup>6</sup>

Además, conforme al artículo 102 apartado A de la Constitución, el titular del Ejecutivo Federal designará, con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, al procurador general de la república; pero el procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

*Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.* Según la fracción II del artículo 89, el presidente puede “nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”. Este precepto sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la ley del servicio

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 470-471.

#### V. Los sistemas de gobierno en México

civil, a la que se dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados, y se enumeran aquellos otros empleados, llamados “de confianza”, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo.<sup>7</sup>

La fracción V del artículo 89 señala la facultad del presidente para nombrar con arreglo a las leyes a los demás oficiales del Ejército y de la Armada, distintos a los coronelos y oficiales superiores. En este caso tampoco es libre el presidente para nombrar, ascender o separar a los oficiales, sino que debe sujetarse a lo dispuesto por las leyes militares que rigen la materia.<sup>8</sup>

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 96 constitucional, para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la república someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. Pero, si el Senado no resuelve dentro del plazo de treinta días, el presidente designará como ministro a uno de los integrantes de la terna.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente someterá una nueva. Si esta nueva terna fuera rechazada, el presidente designará de dicha terna a la persona que ocupará el cargo.

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 471.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 472.

El sistema de gobierno de los municipios en México

*El gobierno de los estados*

De acuerdo con el acápite del artículo 115 de la carta magna, 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.

A su vez, el primer párrafo del artículo 116 previene que el poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El mismo precepto establece, en su segundo párrafo, que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, pero con sujeción a las normas que dicho artículo fija.

La fracción I de dicho precepto dispone que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años y que su elección será directa.

Por su parte, las constituciones de los estados facultan al gobernador:

*a)* A guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y las leyes que de ellas emanen. (Art. 77, frac. I, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.)

*b)* A proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, expediendo los reglamentos conducentes. (Art. 77, frac. III.)

*c)* A nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo, cuyo

## V. Los sistemas de gobierno en México

nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución del estado o en las leyes. (Art. 77, frac. XI.)

d) En varios casos, a nombrar al procurador general de justicia, con ratificación del Congreso del estado, estando facultado para removerlo libremente.

En resumen, para el gobierno de los estados la Constitución establece también un régimen presidencial.

### *El gobierno de los municipios*

#### Antecedentes históricos

##### *El municipio en España*

En España, durante la Reconquista:

...los monarcas establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos para que sirviera de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a los moradores.

Cada municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía.<sup>9</sup>

El gobierno de la ciudad radicada en la asamblea general de vecinos (Consejo Abierto), que se congregaba el domingo, a son de campana, para tratar y resolver los asuntos de interés general. Dicha asamblea general elegía los que iban a desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos. (...) Estos funcionarios

<sup>9</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho municipal*, Porrúa, México, 1998, p. 77.

## El sistema de gobierno de los municipios en México

elegidos por la Asamblea ejercían, como mandatarios del Consejo, las atribuciones políticas, administrativas, policiales y militares (...) los Consejos podían tener como propio toda clase de bienes.<sup>10</sup>

Las funciones que tenía el Consejo Abierto eran esencialmente tres: *a) Como asamblea deliberante, formaba el libro de pueblo, expedía y reformaba la ordenanza y programaba los trabajos semanales; b) Como poder judicial, resolvía sobre multas por infracciones a los acuerdos; c) Finalmente, acordaba lo que procediera en relación con las peticiones de los vecinos.*<sup>11</sup>

### *El municipio en la Nueva España*

En 1519, Cortés desembarcó cerca de la actual Veracruz y de inmediato realizó dos actos simbólicos: quemó las naves en que había venido de Cuba, y fundó, de manera solemne, un ayuntamiento, del que en representación de la corona española en México, recibió nuevos poderes, legalizando así su ascenso a un mando independiente, con el que realizó la conquista de México.<sup>12</sup>

En el primer ayuntamiento hubo alcaldes, regidores, tesorero, contador y alguaciles. “Es decir, toda la organización correspondiente a una villa castellana”.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 78; y Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, Editorial Polis, México, 1937, t. I, pp. 141-144.

<sup>11</sup> Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, p. 143.

<sup>12</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera, *op. cit.*, p. 94.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 96.

## V. Los sistemas de gobierno en México

“En la etapa de organización, la legislación aplicable fueron las ‘Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias’ de Felipe II, en que se disponía la estructura municipal.”<sup>14</sup>

En la “Recopilación de las Leyes de Indias”, de 1680, integrada por nueve libros, en su libro IV, que entre otras materias contenía el derecho municipal, se prohibía los cabildos abiertos, es decir, los que tenían convocatoria y concurrencia de todo el pueblo del lugar, lo que era sumamente frecuente en las poblaciones rurales de España.<sup>15</sup>

Por otra parte, los alcaldes mayores de las poblaciones más importantes eran nombrados por el rey, y en los demás lugares los nombraba el virrey o la Audiencia de Guadalajara, en sus respectivas jurisdicciones.<sup>16</sup>

Poco después de llegar los Borbón a gobernar en España, hicieron, en 1767, reformas a la organización política y administrativa municipal, que trajeron como resultado la decadencia del régimen municipal, por los vicios en la administración hacendaria, la falta de organización administrativa en relación con el funcionamiento de los cabildos y la reducción total de la independencia municipal. Por virtud de estas reformas se creó una Contaduría General para controlar las finanzas municipales, se incrementó la responsabilidad de los funcionarios municipales y se disminuyeron sus sueldos y gratificaciones. Se constituyeron doce intendencias, reguladas

---

<sup>14</sup> *Ídem.*

<sup>15</sup> Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, p. 240; Guillermo Floris Margandant S., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, UNAM, México, 1971, p. 50.

<sup>16</sup> Toribio Esquivel Obregón, *op. cit.*, pp. 540-541.

## El sistema de gobierno de los municipios en México

por la “Ordenanza de Intendentes”; se aniquiló la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores. Se acentuó, con esto, la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se redujo gravemente.<sup>17</sup>

### *El municipio en el México independiente*

#### La Constitución de Cádiz

El 30 de septiembre de 1812 fue promulgada en México, por el virrey Venegas, la Constitución de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz, que se había promulgado en España el 19 de marzo anterior. Fernando VII la abrogó el 4 de mayo de 1814, pero en 1820 el propio Fernando VII restableció su vigencia, lo que en México fue dado a conocer por el virrey Apodaca.<sup>18</sup>

Esta constitución trata lo relativo al municipio en el título denominado “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”. En él se establece que para el gobierno de cada pueblo habrá un ayuntamiento compuesto por alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico; el ayuntamiento será presidido por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde, o el primer nombrado, si hubiere dos; los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarían por elección en los pueblos a pluralidad de votos, todos los años en el mes de diciembre. Cada ayuntamiento tendría un

---

<sup>17</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera, *op. cit.*, p. 97.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 106.

## V. Los sistemas de gobierno en México

secretario elegido por mayoría de votos de sus integrantes. Los miembros del ayuntamiento desempeñarían sus cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a la que rendirían cuenta justificada de los caudales públicos, cada año.<sup>19</sup>

### La Constitución de 1824

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, los constituyentes establecieron, en el artículo 4, que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal. Dicha constitución no hacía referencia al municipio y dejaba en libertad a los estados para adoptar el régimen interior más conveniente.<sup>20</sup>

### La Constitución de 1836

En la Constitución de la república mexicana de 1836 se establecía que habría ayuntamientos en las capitales de departamento, en los puertos que llegasen a cuatro mil almas y en los pueblos que tuviesen ocho mil. Los ayuntamientos tendrían el número de alcaldes, regidores y síndicos que acordara el gobernador, los que serían elegidos popularmente.<sup>21</sup>

### La Constitución de 1857

En la Constitución de 1857 no se elevó el régimen municipal a rango constitucional, y se siguió reservando a los estados la facultad de fijar su organización interior,

---

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 108-110.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 110.

El sistema de gobierno de los municipios en México

estableciendo en el artículo 72, fracción IV, que los ciudadanos elegirían popularmente a las autoridades municipales.<sup>22</sup>

## El gobierno de los municipios en la Constitución de 1917

### a) *Las normas constitucionales*

El texto original del artículo 115 de la Constitución de Querétaro, establecía:

Los estados adoptarán, 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, conforme 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 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 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

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 113-114.

## V. Los sistemas de gobierno en México

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 quince 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.<sup>23</sup>

Este precepto ha sido reformado varias veces; por ejemplo, en 1933 se estableció la no reelección de los integrantes del ayuntamiento para el periodo inmediato y se estableció como tipología de los cargos en el ayuntamiento los de presidente municipal, regidores y síndicos; y, en 1983, se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bando de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; se ratificó la libertad municipal respecto

<sup>23</sup> L Legislatura de la Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano / México a través de sus constituciones*, 2<sup>a</sup> ed., Editorial Manuel Porrúa, México, 1978, t. VIII, pp. 370-371.

El sistema de gobierno de los municipios en México

de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.<sup>24</sup>

El texto actual del artículo 115 dice así:

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 nombramientos 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,

---

<sup>24</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Editorial Porrúa / UNAM, México, 1997, t. II, pp. 1159-1160.

## V. Los sistemas de gobierno en México

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 hacer los 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 concejos municipales que concluirán los períodos respectivos; estos concejos 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,

El sistema de gobierno de los municipios en México

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 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.*

## V. Los sistemas de gobierno en México

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,

El sistema de gobierno de los municipios en México

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

#### V. Los sistemas de gobierno en México

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.

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*

El sistema de gobierno de los municipios en México

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 aquéllos 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 municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que

## V. Los sistemas de gobierno en México

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.

### b) *El sistema actual de gobierno municipal*

La Constitución federal prevé un sistema de gobierno *sui generis* para los municipios.

En efecto, como acabamos de ver, la fracción I del artículo 115 establece que cada municipio está gobernado por un ayuntamiento, el cual estará integrado por el presidente municipal, regidores y síndicos, electos popularmente por elección directa.

Por otra parte, en la fracción II del artículo 115 constitucional se determina que los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno y los reglamento, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De estas normas se desprende que el órgano de gobierno y administración del municipio es un ente colectivo, el ayuntamiento, formado por el presidente

### El sistema de gobierno de los municipios en México

municipal, los regidores y los síndicos; y que el órgano legislativo municipal es también el ayuntamiento, integrado por presidente municipal, regidores y síndicos.

Esto es, las decisiones del gobierno y administración municipal deben ser tomadas colegiadamente por las mismas personas que están facultadas para expedir las normas legislativas del municipio. Por tanto, el sistema de gobierno de nivel municipal que establece la Constitución no es un sistema presidencial como el que la propia Constitución establece para los otros dos niveles de gobierno, el federal y el estatal. Además, como se desprende de las normas constitucionales, en el nivel municipal no se respeta el principio de separación de poderes que se consagra en el nivel federal y estatal como instrumento y garantía de la democracia. Efectivamente, se reúnen todos los poderes en la corporación municipal.