

# EL MODELO DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL PAN

JAVIER BROWN CÉSAR

The background of the cover is composed of several geometric shapes. A large blue triangle points downwards from the top edge. Below it, a dark grey triangle points upwards. At the bottom, a large orange triangle points upwards. The remaining spaces are filled with light grey and dark grey shapes, creating a complex, abstract composition.

**EL MODELO DE DESARROLLO  
MUNICIPAL DEL PAN**

**Javier Brown César**

# EL MODELO DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL PAN

JAVIER BROWN CÉSAR

Derechos reservados, 2018

Partido Acción Nacional  
Av. Coyoacán 1546, Colonia del Valle  
03100, Ciudad de México.

Fundación Rafael Preciado Hernández  
Ángel Urraza 812, Colonia del Valle  
03100, Ciudad de México.

La reproducción total o parcial no autorizada  
vulnera derechos reservados.

Cualquier uso de la presente obra debe ser  
previamente concertado.

# ÍNDICE

Prólogo	5
Introducción	9
I. El municipio en el pensamiento de los panistas de la primera hora	13
II. Doctrina y programa	27
III. Propuestas legislativas	53
IV. La praxis de las administraciones municipales del PAN 1947-1983	91
V. El modelo original de las administraciones panistas 1947-1983	113
VI. Retos de los gobiernos municipales de Acción Nacional	127
Bibliografía	145
Anexos: Municipios gobernados por Acción Nacional de 1947 a 1983	149



## PRÓLOGO

La apuesta por el municipalismo representa una de las banderas estratégicas e ideológicas que el Partido Acción Nacional asumió desde su fundación, en 1939: los Principios de doctrina aprobados en septiembre de ese año incluían ya a esa primera célula de la vida pública como uno de los ejes rectores del trabajo político, asumiendo su preeminencia como espacio de convivencia, de construcción cívica, de gobierno y de actividad partidista.

Con base en ese postulado, la reflexión en torno al municipio ha acompañado a Acción Nacional hasta nuestros días, en un esfuerzo por fortalecerlo, dotarlo de mayores atribuciones, impulsar su autonomía de poderes estatales o federales, garantizar su desarrollo desde marcos legales y constitucionales, fomentar que su gobierno posea características de cercanía, eficiencia, ética y apego a derecho que redunden en beneficios directos para la comunidad.

Se puede, en suma, afirmar sin exageración que el PAN fue la primera institución en México que se dedicó a pensar el municipio de una manera sistemática y profesional, a partir tanto de la teoría como de la experiencia de gobierno, porque desde sus inicios tuvo en claro que la pluralidad del país tenía en ese nivel de

gobierno su primer y principal espacio de existencia y desarrollo, y que la política desde ese ámbito alcanza expresiones y manifestaciones que son reflejo y retrato de las sociedades que la encarnan.

Fue en 1947, con el triunfo panista en Quiroga, Michoacán, cuando esa teoría pudo ponerse en práctica por primera vez. A partir de esa fecha, se comenzaron a sumar triunfos electorales en diversas ciudades del país, siempre con el viento en contra de un autoritarismo que hizo del fraude, del atropello de derechos políticos y del abuso una forma de retener el poder que, no obstante, poco a poco, a lo largo de cincuenta años, terminó por ceder a la tenacidad y perseverancia de una oposición que de la periferia al centro, fue conquistando espacios hasta lograr la alternancia en estados y, a la postre, en la Presidencia de la República.

¿Qué hizo que los gobiernos panistas en los municipios fueran exitosos en su labor administrativa? ¿Cómo fue que aquellas ideas desarrolladas desde la teoría se tradujeron en programas, acciones y una ética pública llevada a la actividad gubernamental?

El presente libro es un esfuerzo por responder a esas dos preguntas. Para lograrlo, su autor, Javier Brown, ahonda esta investigación en las raíces más profundas del pensamiento municipalista del PAN para extraer de ahí una serie de características que determinan lo que llama el “modelo original de gobierno en los ayuntamientos”. Lo hace, sí, con base en los Principios de doctrina y las proyecciones que de éstos se realizaron en 1965 y 2002, pero además estudia aquellas propuestas legislativas

que fueron determinantes para transformar los marcos legales que regulan la vida municipal y su relación con el poder central. A partir de esa información se detallan las políticas públicas y las acciones realizadas por las administraciones municipales panistas entre 1947 y 1983, para hallar una serie de características distintivas en el modo que, durante esos años, se implementó una forma distinguible de hacer política.

Principios ideológicos, propuestas legislativas y praxis de gobierno forman así un triángulo que devuelve al municipio su relevancia como espacio de desarrollo de la persona, en comunidad. Esta sistematización de la experiencia y el conocimiento que realiza Brown César es, sin duda, un aporte clave para entender el modo en que, lejos de la improvisación y siempre con la estrategia y la organización como ruta a seguir, Acción Nacional asumió con profesionalismo y técnica su labor en la administración pública.

Con ese modelo esclarecido, el último capítulo de este libro se dedica a explorar los nuevos retos que enfrentan los gobiernos municipales del siglo XXI bajo el signo del humanismo político, dando continuidad a una reflexión que empezó en el primer cuarto del siglo XX y que resulta fundamental seguir realizando para que, en el presente y en el futuro, se cuente con claridad sobre la forma en que el PAN debe asumir su papel decisivo en el mejoramiento de la vida pública de México.

La *agenda municipalista del PAN*: el modelo original de gobierno en los ayuntamientos es, al final, un libro de referencia para quienes ya sea desde la oposición o desde



el gobierno, buscan dar continuidad a un esfuerzo casi octogenario por dignificar la política, por desarrollar una actividad partidista apegada a principios y valores, por demostrar la utilidad del pensamiento que antecede la acción pública, por contribuir desde las ideas y desde el trabajo cotidiano a contar con una política sustentada en la ética y en la técnica. Un libro, en suma, que reúne aquello disperso en la doctrina humanista y en la experiencia para esclarecer y desarrollar la forma en que ideas y praxis se transforman en buenos gobiernos.

Carlos Castillo  
Director Editorial y de Cooperación Institucional  
Fundación Rafael Preciado Hernández

# INTRODUCCIÓN

Para el Partido Acción Nacional el municipio es uno de los ejes de su planteamiento doctrinario y programático. Nacido en una época en que el municipio era un vergonzante apéndice del gobierno central, el Partido ha desarrollado, incluso desde antes de su fundación, un pensamiento municipalista articulado y coherente, y una vez en el gobierno, sus autoridades emprendieron acciones innovadoras a partir de la década de los cuarenta.

El pensamiento y la acción son los dos ejes en torno a los cuales se estructura esta obra sobre la agenda municipalista de Acción Nacional: pensamiento vigoroso, anclado en fuertes referentes teóricos y doctrinales; acción decidida a favor de una transformación de la praxis del gobierno municipal. Hoy que el orden de gobierno municipal se enfrenta al colapso de su hacienda pública, a la creciente fragilidad institucional y a grandes deficiencias en materia administrativa, así como de provisión de servicios, las ideas, las propuestas y las acciones del PAN en torno al federalismo y el municipio nos ofrecen importantes mapas de navegación, en este proceloso océano de crisis institucional.

Este libro presenta las principales características de lo que puede llamarse modelo original y originario del PAN en el ámbito municipal, comprendiendo un período que va de la fundación del Partido al año de 1983. Hemos determinado este horizonte temporal tomando como base la situación del municipio que prevaleció en los

tiempos de la fundación del Partido, hasta antes de la reforma al artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Con la reforma constitucional de 1983 se dio un giro en materia de administración pública municipal, al dotar a los ayuntamientos de personalidad jurídica y patrimonio propio; facultarles para expedir bandos de policía y buen gobierno; transferir la dotación de servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito; además de configurar la integración de su hacienda conformada por contribuciones, participaciones e ingresos propios derivados de la prestación de servicios. Se facultó a los ayuntamientos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de reservas territoriales, controlar y vigilar el uso del suelo, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

La reforma constitucional de 1983 plasmó algunas de las aspiraciones y propuestas fundamentales del Partido Acción Nacional, de ahí la importancia de rescatar tanto las tesis doctrinarias como las propuestas programáticas y legislativas, así como la praxis del gobierno municipal antes de que se diera dicha reforma. El PAN ha sido un artífice definitivo del municipio libre y un promotor eficaz de nuevas prácticas de gobierno que le permitieron ganar espacios de poder: el municipio

fue la base para la conquista de los gobiernos de varias entidades federativas, para la construcción de mayorías en congresos locales y para lograr la Presidencia de la República en el año 2000.

La larga marcha de Acción Nacional comenzó precisamente con su primer gobierno municipal en Quiroga, Michoacán, triunfo que se dio en 1946. Por ello es del mayor interés revisar lo que se puede considerar el modelo original de gobierno municipal para determinar qué prácticas distinguieron a las primeras administraciones panistas y su aportación en el logro de lo que en su momento se llamó la victoria cultural.

En el primer apartado se presenta un ensayo sobre el pensamiento original de los panistas de la primera generación, aquellos que sentaron las bases de la doctrina y la praxis legislativa y de gobierno. En el segundo apartado se clasifican las tesis doctrinales y programáticas, que se plasman en sus principios de doctrina, sus proyecciones y en los programas de acción política. En el tercer apartado se consignan tres propuestas legislativas de gran relevancia histórica. En el cuarto apartado se detallan las principales acciones de las administraciones municipales panistas de 1947 a 1983. En el quinto apartado se propone un modelo de procesos y de funciones sustantivas del poder para clasificar las prácticas de nuestros primeros gobiernos municipales. En el sexto y último apartado se apuntan algunos de los retos que tienen hoy los gobiernos municipales con base en la agenda del nuevo milenio.

Esta pequeña obra es tributaria de las ideas de Carlos Castillo López, quien planteó la realización de este

proyecto que comenzó como documento de trabajo. No me resta más que agradecer que Carlos haya tenido la idea original de realizar este proyecto y que Fernando Rodríguez Doval lo haya acogido como parte de los proyectos de la Fundación Rafael Preciado Hernández.

Javier Brown César

# I

## EL MUNICIPIO EN EL PENSAMIENTO DE LOS PANISTAS DE LA PRIMERA HORA



El tema municipal fue un eje principal de las reflexiones de los fundadores de Acción Nacional. Manuel Gómez Morin fue un importante estudioso del municipio. Sus análisis sobre el tema tuvieron como referencia, a decir de Alonso Lujambio, a autores norteamericanos, país que fue referente principal para el diseño del federalismo en México. De los estudios realizados por Gómez Morin, destaca de forma importante “el de Willian Parr Capes, *The Modern City and its Government* (1922), autor fuertemente influido por las ideas de la Era Progresista. Gómez Morin subrayó varios fragmentos, algunos de los cuales tradujo al castellano en los márgenes del libro. Reproduzco aquí los fragmentos subrayados: ‘Es en el nivel municipal en donde los ciudadanos se encuentran más directa y continuamente en contacto con el gobierno’ (p. 3). ‘La idea moderna de un control efectivo de la acción de los funcionarios públicos encuentra su eje en los conceptos de alta responsabilidad y estricta rendición de cuentas. Debemos hacer que el grado de eficiencia de la acción pública dependa de la oportunidad que se ofrezca a los ciudadanos de premiar o castigar a sus gobernante y de hacerlos siempre responsables de sus decisiones...’ (p. 7). Y muy importante... ‘El gobierno municipal debe ahora pensarse como una oportunidad de servir a los ciudadanos y ya nunca como una oportunidad para ejercer el poder sobre ellos’ (p. 9)”.<sup>1</sup> Los estudios realizados por Gómez Morin fueron determinantes para la conceptualización doctrinal del municipio en los Principios de doctrina de 1939.

---

<sup>1</sup> Alonso Lujambio “Manuel Gómez Morin, Efraín González Luna y los orígenes del ideario municipalista del Partido Acción Nacional”. En *La democracia indispensable*. p. 113.



Pero Gómez Morin no fue el único gran pensador que centró sus intereses en el tema municipal: el gran jurista Manuel Herrera y Lasso aportó ideas de gran profundidad y valor. En una conferencia dictada el 17 de octubre de 1940 en Jalisco, Herrera y Lasso criticaba la simulación en la integración de los ayuntamientos, los cuales ni siquiera eran de elección popular: “Esto que revela la indiferencia con que se han visto en México los problemas fundamentales, indujo a una organización como Acción Nacional a recordar a todos que en el gobierno municipal está la clave del gobierno libre para repetir verdades elementales pero olvidadas, para explicar, comenzando desde el principio, porque así hay que hacerlo entre nosotros, después de tanto tiempo de indiferencia, de apatía y cobardía, de explicar estas nociones elementales de lo que es el municipio, las funciones municipales”.<sup>2</sup>

Y continuaba el gran jurista: “¿Qué cosa es el municipio, señores y señoras? Es un hogar más grande que el hogar más grande de cada uno de todos nosotros. ¿Qué cosa es el municipio sino una familia que incluye a todas las familias que viven en determinada ciudad? El municipio es la casa de todos y en esta casa de todos, deben imperar las mismas normas morales de limpieza moral, de limpieza real y de limpieza material que imperan en nuestras propias casas”.<sup>3</sup>

Para Herrera y Lasso el municipio se encontraba en condiciones de desastre, por lo que la tarea de Acción Nacional se resumía en una voluntad común a favor de esta importante institución: “Vamos a restaurar la vida municipal y esto nos dará la oportunidad de gobernar inmediatamente.

---

<sup>3</sup> Manuel Herrera y Lasso. “El municipio”. En *Acción Nacional reflexiones en torno al municipio 1939-1965*. p. 25.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 25-26.

Siempre lo ha dicho Acción Nacional, no tiene prisa por llegar al gobierno: se gobierna dentro o fuera del gobierno. Fuera se gobierna, y hasta cierto punto ya lo hemos demostrado a pesar del poco tiempo que llevamos en estas actividades, se gobierna convirtiéndose en acicate y freno de las autoridades, pero aquí, tratándose del gobierno municipal, puede ser de todos los días, de todas las horas, de todos los minutos; se trata de las humildes vigencias cotidianas, sin las cuales no es posible la vida”.<sup>4</sup> Al final de su conferencia, el cofundador del PAN propuso las instituciones de la iniciativa popular, el referéndum y la revocación del mandato en el ámbito municipal.

Otro de los grandes ideólogos y fundadores de Acción Nacional fue Efraín González Luna, quien sistematizó el pensamiento panista y bautizó a la doctrina del PAN como humanismo político. González Luna, en una importante conferencia pronunciada en Jalisco en el marco de la Segunda Convención Regional de 1942, reflexionó acerca de la naturaleza y funciones del municipio. En una afortunada metáfora corporal, el jalisciense comparaba a la sociedad con un cuerpo y sostenía que el municipio “es, alrededor del complejo sistema de tejidos, de aparatos que constituyen el organismo, la piel misma pegada a la sensibilidad y a la vida, abarcándola, conformándola, defendiéndola; no el vestido que ya es cosa extraña, que ya tiene, respecto del cuerpo, intersticios, distancias; menos aún la casa en la cual vivimos, pero que no está unida a nosotros. No. Es la piel misma, la coraza, la protección, el escudo, la forma unida al propio ser, al propio cuerpo, sensiblemente abrazada a él, tan próximos,

---

<sup>4</sup> Ibid. p. 27.

tan continuos, que el tocarla es herir el cuerpo mismo, que el rasgarla es abrir brechas por donde la vida se vacía y por donde la muerte llega”.<sup>5</sup>

En su conferencia, González Luna, basado en el pensamiento aristotélico-tomista, postula la tesis de que el municipio es “la forma primera de la sociedad civil, cuando traspone ya los límites de la aglomeración familiar que, partiendo de la unidad doméstica y pasando por sus amplificaciones sucesivas –tribu, fratria, gens– llega a cubrir orbes cuyos límites no son capaces de contener ya el organismo social, cada vez más extenso, cada vez más complejo, cada vez con ímpetu vital más exuberante. Es entonces cuando las formas familiares son superadas, cuando no sólo materialmente, biológicamente, sino espiritualmente, son insuficientes para dar respuesta y una satisfacción a los problemas del hombre, cuando nace la comunidad municipal. Es por lo mismo el continente, el receptáculo, la fortaleza, la forma civil de la familia misma; pero ya con datos nuevos que traspasan las posibilidades familiares, ya un nuevo tipo de autoridad es exigido por la realidad viviente de la comunidad; y nace el pueblo, la villa, la ciudad, el burgo –llámese como se quiera–, la comunidad humana que traspuso los linderos de lo familiar”.<sup>6</sup>

De ahí la idea, que no definición, del municipio que da el jalisciense ilustre: “es la etapa inicial de la organización civil, con autoridades propias y específicas, cuya misión consiste en amparar y proteger los valores humanos que la comunidad encierra y realizar aquellos fines que formas precedentes de la vida común, las familiares, no son capaces de satisfacer”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Efraín González Luna. “Naturaleza y funciones del municipio”. En *Acción Nacional reflexiones en torno al municipio 1939-1965*. p. 61.

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 61.

<sup>7</sup> *Idem.*

En consecuencia: “El Municipio es forma y servicio de la comunidad, es una realidad social y política eminentemente local, es la primera organización jurídica de la sociedad civil, crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el Bien Común más cercano al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos”.<sup>8</sup>

Con respecto a la distancia entre las normas y la realidad, González Luna se mostraba particularmente crítico con respecto a la autonomía municipal: “es falso en lo absoluto que sea autónomo; es fórmula mentirosa la del Municipio Libre, pretendida justificación de sacrificios cruentos del pueblo de México. No existe tal libertad municipal”.<sup>9</sup> En su diagnóstico, González Luna consideraba que al municipio se le impusieron tareas y funciones adventicias, prostituyendo su auténtica naturaleza: “¡El Municipio que es todavía el hogar mismo, la comunidad inmediata, la piel sensible alrededor del cuerpo; el Municipio, que debiera ser baluarte de las libertades esenciales del hombre y escudo de sus derechos irrenunciables; el Municipio que no es nada extraño y distante, que es mi pariente y mi vecino de enfrente, mi amigo de la otra cuadra, el artesano que pasa todos los días silbando y cantando por la puerta del hogar, el jardín donde juegan los niños, la escuela en que aprenden a leer, el sepulcro de mi padre, la reja donde florecieron mis ilusiones de joven; el Municipio, que es todo esto, convertido en perseguidor! Ya no hogar, ya no sonrisa, ya no amparo de mi ser humano sino hacha, cadena, cárcel. ¿No es a una sacrílega prostitución de las esencias municipales a lo que se ha conducido al Municipio mexicano?”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid. p. 62.

<sup>9</sup> Ibid. p. 65.

<sup>10</sup> Ibid. p. 65-66.

Con base en este diagnóstico, el cofundador de Acción Nacional proponía que el Municipio se dedicara a tareas que le son propias, sin permitir imposiciones que les asignen funciones extrañas, además “que se desvincule a los Municipios de la servidumbre política a que se les tiene unidos; de esa servidumbre abyecta que los debilita, que los falsea y que los deshonra”.<sup>11</sup> Y por último: “que haya disposiciones legales, constitucionales y reglamentarias que hagan imposible esa mentira sangrienta que ha sido hasta ahora la libertad municipal. Que no estén los Municipios a merced, ya no digamos de los incontrastables poderes federales, pero tampoco de las tiranías inmediatas, locales; que ni la Legislatura local ni el Gobernador del Estado puedan disponer a su antojo de los Ayuntamientos, suplantar y desviar la actividad municipal; que no sean los municipios piezas del servicio administrativo, ni inferiores jerárquicamente subordinados del Poder Ejecutivo, del Gobernador del Estado, ni tampoco instituciones indefensas, susceptibles de sufrir sin resistencia desahucios y despojos, de ser expulsados de su responsabilidad y de su misión al capricho de funcionarios despóticos; que realmente haya garantías para la autonomía municipal”.<sup>12</sup>

Uno de los escritos doctrinarios más relevantes es *Ruina y esperanza del Municipio mexicano*, de Efraín González Luna; se trata de un texto que nos ofrece tres momentos: el doctrinario, el diagnóstico y las propuestas. En el ámbito de la doctrina, el escrito comienza reiterando la tesis del municipio como institución que tiene a su cargo la satisfacción de las

---

<sup>11</sup> Ibid. p. 67.

<sup>12</sup> Ibid. p. 67-68.

necesidades no cotidianas y que, en consecuencia, se presenta como una extensión natural de la familia: “Porque la familia, aun en sus formas más extensas, llega a ser impotente para dar satisfacción al hombre en sus necesidades de bienestar material, de actividad espiritual y económica, un círculo social más extenso une y organiza a un número más o menos crecido de aquéllas, convivientes en la misma localidad. Esta es la primera organización propiamente civil, el municipio... El municipio resulta así una extensión espontánea de la familia. Posterior a ella, debe respetarla y ampararla, edificar sobre ella la construcción civil... El municipio debe ser para la familia escudo protector, atmósfera de libertad y providencia coadyuvante”.<sup>13</sup>

A continuación González Luna postula la necesaria ordenación del municipio a la realización del bien común: “La participación de los jefes de familia o en general, de los ciudadanos, en la gestión común de los problemas municipales, evidentemente constituye una actividad política. No sólo implica vigilancia, encauzamiento y dirección de intereses públicos, sino que contiene una función específicamente política: la designación de mandatarios de la comunidad local y el ejercicio mismo de su autoridad para el bien común”.<sup>14</sup>

En el ámbito del diagnóstico, González Luna denunciaba el uso político del municipio: “una odiosa explotación del municipio para finalidades políticas extrañas ahoga su vida, frustra su propia e insustituible tarea local, roba a los habitantes todos de nuestros pueblos y ciudades lo que sólo

---

<sup>13</sup> Efraín González Morfín. “Ruina y esperanza del Municipio mexicano”. En *Acción Nacional reflexiones en torno al municipio 1939-1965*. p. 133.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 134.

una auténtica gestión municipal puede darles”.<sup>15</sup> La institución municipal se convirtió así en rehén de imperativos centralistas y autoritarios: “En vez de construirse la vida pública de abajo hacia arriba, como organización espontánea de la realidad social que va jerarquizando sus formas sucesivas para asegurar a todas el cumplimiento de sus propias funciones y al hombre bienestar, justicia y dignidad, es una especie de vandálica invasión que se precipita desde la altura del poder central, atropella la identidad provincial y su pretendida soberanía y se establece, como en puestos avanzados y, por tanto, de capital interés, en los ayuntamientos, línea de contacto entre la familia y la sociedad, fácilmente convertible en cadena y reja para la persona humana”.<sup>16</sup>

Después de un excursus sobre los orígenes del municipio, González Luna critica el legado de la Revolución que “incluyó entre sus postulados el del Municipio Libre; pero lejos de marcar un renacimiento, acentúa la postración, o, más exactamente, la disolución del paciente venerable. En esto, como en todo, sólo supo enarbolar una esperanza y frustrarla”.<sup>17</sup> Legado revolucionario que se plasma en un partido único, patrimonialista y autoritario que facciosamente secuestra el proyecto nacional y se asume a la vez como Estado, pueblo y nación: “El monopolio político de una facción violenta, opresora, corrompida, antinacional, ha sido llevado a extremos que no sospechó la dictadura porfiriana. Descansa sobre la base típica de los Estados totalitarios: el partido oficial sostenido y dirigido por el Estado, manejado por el jefe del Estado y ciegameamente dócil a su interés y a su voluntad”.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 135.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 135-136.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 142.

<sup>18</sup> *Idem.*

Pero además, González Luna concibe al municipio como el eje de la corrupción de la vida pública: “Con los efectos devastadores de nuestro régimen político habría que conjugar, para completar el cuadro, la corrupción desenfadada que hace de nuestras poblaciones, grandes y pequeñas, enrucijada y mercados; de las administraciones municipales, empresas inagotables en constante y rápida creación de fortunas sucias”.<sup>19</sup> De ahí que el legado revolucionario se pueda encerrar en dos palabras: caciquismo y mugre.

Para el ilustre jalisciense, como para los fundadores del PAN, la recuperación de la Nación pasa necesariamente por la vitalidad de la vida municipal: “El verdadero renacimiento municipal está por hacerse. Si no se emprende pronta y eficazmente, se compromete sin remedio todo esfuerzo de salvación nacional. El municipio es el cimiento y es la clave. Necesitamos restituirle la conciencia de su ser, de su dignidad, de su misión; libertarlo de la esclavitud política en que se olvida a sí mismo y se degrada; devolverle su ámbito propio y dejarlo surgir de sus ruinas, reconstruir su propia vida. Sólo así podrá ser unidad viva y sana de una patria fuerte”.<sup>20</sup>

Este apartado no puede cerrarse sin recurrir de nuevo a las ideas de Manuel Gómez Morin. En la Convención Extraordinaria de 1947, ya con el primer gobierno municipal de Acción Nacional en funciones, el fundador del PAN refrendó la indiscutible vocación municipalista del Partido: “Para el Partido, desde su nacimiento, el tema municipal ha sido básico. De hecho, el primer folleto de propaganda que el Partido editó en 1939, fue el que, bajo el nombre de La Ciudad,

---

<sup>19</sup> Ibid. p. 144.

<sup>20</sup> Idem.



planteó desde entonces el tremendo desastre del municipio en México, sus posibilidades inmensas y la premiosa urgencia, por tanto, de una acción municipal como base de un programa de renovación de nuestra vida pública; como medio, el mejor, más llano y más adecuado para la formación ciudadana; y como cumplimiento de un propósito superior que es el de fortalecer la pluralidad de comunidades naturales intermedias entre el hombre y el Estado, para adecuar verdaderamente la estructura jurídico-política de la Nación a su estructura social genuina y para hacer posible, a la vez, la instauración de la autoridad en la amplitud de su carácter propio y la defensa eficaz de las libertades humanas esenciales frente al asalto repetido de las fuerzas que hipertrofian al Estado”.<sup>21</sup>

Su diagnóstico de la institución municipal era, a la vez, certero y crítico: “Ningún aspecto es más deprimente en la rutina diaria de la vida nacional, ninguna carencia de las que México padece es más deplorable, ningún punto de contacto entre el Estado y el hombre es más amargamente doloroso, que el municipio. Su abandono es mugre material y moral, su traición increíble a la misión humanísima que le corresponde, llevan hasta los más apartados núcleos de población de nuestra patria, la repulsión y el asco de la autoridad, la inevitable imprecisión del gobierno como estorbo, exacción, farsa y aprovechamiento ilícito”.<sup>22</sup>

Se trata de un diagnóstico terrible si consideramos que para el fundador del PAN: “El municipio, apenas un grado más allá de la familia en la preciosa lista de las comunidades intermedias, es el punto en que se opera la

---

<sup>21</sup> Manuel Gómez Morin. “Salvar al municipio, tarea inmediata para la renovación política mexicana”. En *Acción Nacional: reflexiones en torno al municipio 1939-1965*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2016. p. 159.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 158.

intersección trascendental entre la vida privada y la pública: es todavía el hogar, pero es ya la Patria”.<sup>23</sup>

Y concluía Gómez Morin acerca del inexistente federalismo, que: “la misma ciudadanía, durante largos años engañada por la maniobra, llegó a preferir a la increíblemente torpe e irresponsable administración municipal, una centralización que, por su puesto, ni mejoró al municipio ni se detuvo en el quebrantamiento del municipio frente al Estado para impedir o reprimir los excesos peores de los gobiernos locales o municipales... Hemos llegado por este camino a un remedo de federalismo con todos los inconvenientes y sin ninguna de las ventajas del sistema federal y, lo que es peor aún, a una caricatura innoble del municipio, vuelto agente ínfimo del poder político y no solo desvinculado de la ciudad, sino constante y abiertamente opuesto a ella, cambiando su misión de servicio por la de exactor, y su naturaleza de defensor de la ciudad y educador de la ciudadanía, por la de opresor constante y sistemático burlador del derecho ciudadano”.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid. P. 161.

<sup>24</sup> Ibid. p. 167.



# II

## DOCTRINA Y PROGRAMA



Lo doctrinal y lo programático constituyen dos dimensiones diferentes del pensamiento. Para clarificar la distinción entre ambas dimensiones es indispensable partir de ciertas nociones fundamentales. El término “doctrina”, proviene del latín *Doceo* que significa mostrar, enseñar, instruir, dar lecciones. Carlos Castillo Peraza decía que: “Una doctrina es un sistema de proposiciones sobre algún tema, pero con el propósito de que sea enseñado. La filosofía puede ser hecha sólo para quedar escrita y leída. La doctrina no. La doctrina, si podemos decirlo un poco inexactamente pero comprensiblemente, es la filosofía para ser enseñada; no nada más para que se quede en un libro y la lean los que ya son doctos, los que ya fueron enseñados, sino para que llegue a aquellos que todavía no saben y han de ser enseñados”.<sup>25</sup>

A su vez, los principios son “aquellas afirmaciones a partir de las cuales se van a hacer y se pueden y se deben hacer otras. Son afirmaciones originarias, son afirmaciones para desarrollar, para continuar. Son principios primero porque son principales y son principios en segundo término porque son inicios; es decir, de ahí se arranca para algo. Entonces cuando hablamos de ‘Principios de Doctrina’ hablamos de aquellas ideas principales y originarias del PAN que son para ser enseñadas, para hacer llegar a muchos más, y para desarrollarse”.<sup>26</sup>

Por otro lado, lo programático se encuentra un peldaño por debajo de lo doctrinal, aunque se inspira y nutre de la doctrina. En el ámbito programático se dan propuestas que

---

<sup>25</sup> Carlos Castillo Peraza “Doctrina, ideología, comunicación”. El texto original fue publicado en la revista *Palabra*, número 25, julio-septiembre de 1993 y se ha vuelto a editar en el libro *Doctrina e ideología*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2010. p. 32.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 32-33.

atienden a problemáticas específicas, de ahí que su forma de enunciación responda a una coyuntura y ámbito determinados. Carlos Castillo reflexionaba: “Para nosotros ¿qué es ideología? Es un escalón debajo de doctrina. Lo doctrinal en el PAN, lo estrictamente doctrinal es aquello que es punto de referencia fijo. Lo ideológico es lo que se sigue de lo doctrinal para dar una respuesta a un problema práctico”.<sup>27</sup> Con estos prolegómenos distinguiremos entre los postulados doctrinales y las propuestas programáticas.

## 1. Postulados doctrinales

En lugar de transcribir literalmente las tesis que Acción Nacional defendió desde su fundación con respecto al municipio, agruparemos los postulados doctrinales de forma temática, para conformar grandes unidades analíticas que nos permitan clarificar y ordenar los principios. En el ámbito doctrinal comprenderemos los Principios de 1939 y las Proyecciones de 1965 y 2002.

*El municipio libre.* El municipio libre y liberado de toda dependencia política y administrativa es la base de la estructura política nacional,<sup>28</sup> el espacio privilegiado para el desarrollo del país<sup>29</sup> y uno de los cimientos permanentes e inalterables de la estructura económica de la Nación.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Ibid. p. 34.

<sup>28</sup> “Partido Acción Nacional. Principios de Doctrina 1939”. Municipio. En *La doctrina panista*. p. 65.

<sup>29</sup> “Partido Acción Nacional. Proyección de principios de Doctrina 2012”. Municipio y sistema federal. En *La doctrina panista*. p. 89.

<sup>30</sup> *La ciudad: necesidad del municipio libre*. p. 4.

*Naturaleza del municipio.* El municipio es la primera forma de la sociedad civil<sup>31</sup> y una comunidad natural, superior y más importante a cualquier asociación humana, con vida propia, que vincula a las generaciones a través de valores materiales y espirituales.<sup>32</sup>

*Misión del municipio.* La misión del municipio es proteger, amparar y fomentar los valores de la convivencia local, prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar<sup>33</sup> y realizar los fines que las formas precedentes de la vida en común no son capaces de satisfacer.<sup>34</sup> La seguridad, la educación, la salud y el desarrollo humano han de ser los objetivos centrales del gobierno municipal.<sup>35</sup>

*Finalidad del municipio.* Como primera organización jurídica de la sociedad, el municipio crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el Bien común más cercana a las personas, a las familias, a los hogares y a los hijos.<sup>36</sup>

*Función de la autoridad.* La naturaleza del municipio exige la aplicación de sus autoridades propias al servicio, defensa y fomento de los intereses locales, tanto los económicos y, en

---

<sup>31</sup> Efraín González Luna. *Naturaleza y funciones del municipio*. p. 3.

<sup>32</sup> *La ciudad: necesidad del municipio libre*. p. 3, 8.

<sup>33</sup> "Partido Acción Nacional. Proyección de principios de doctrina 1965. Municipio". En *La doctrina panista*. p. 73.

<sup>34</sup> Efraín González Luna. *Naturaleza y funciones del municipio*. México, Acción Nacional. p. 4.

<sup>35</sup> "Partido Acción Nacional. Proyección de principios de Doctrina 2012". Municipio y sistema federal. En *La doctrina panista*. p. 89.

<sup>36</sup> Efraín González Luna. *Naturaleza y funciones del municipio*. México, Acción Nacional. p. 5.



general, materiales, como los que corresponden al orden superior del espíritu.<sup>37</sup>

*Municipio y bien común.* El municipio hace posible la realización de los destinos de la comunidad humana<sup>38</sup> y debe ser garantía de una vida mejor, material y espiritualmente, para todos los habitantes.<sup>39</sup> Además de la comodidad externa, se debe cuidar la elevación espiritual y la belleza de la ciudad.<sup>40</sup>

*Municipio y justicia.* El espíritu del municipio es dar a todos por igual los mismos servicios y las mismas oportunidades, exigiendo de cada persona una aportación diferente, graduada a la capacidad de cada quien, menor para los más débiles y mayor para los más capaces.<sup>41</sup>

*Garantías para la autonomía municipal.* Los ayuntamientos deben tener la posibilidad constitucional de recurrir las leyes o actos de otras autoridades que lesionen la autonomía del municipio<sup>42</sup> o le nieguen los medios necesarios para cumplir sus funciones.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> Ibid. p. 11.

<sup>38</sup> Ibid. p. 4.

<sup>39</sup> *La ciudad: necesidad del municipio libre.* p. 4

<sup>40</sup> Ibid. p. 4.

<sup>41</sup> Ibid. p. 8-9.

<sup>42</sup> “La autonomía supone necesariamente autoridades libres con iniciativa y responsabilidad. En el campo en que el Municipio es órgano de gobierno autónomo, no se concibe la supeditación de sus proyectos a otras autoridades. La autonomía rechaza toda intervención extraña. El elemento distinto de ella es la libertad dentro de la ley”. “Reforma legal: el dictamen sobre los problemas de estructura constitucional... las reformas municipales necesarias para la vida de un Municipio Libre”. En *La Nación*. No. 279. p. 12.

<sup>43</sup> “Partido Acción Nacional. Proyección de principios de doctrina 1965. Municipio”. En *La doctrina panista.* p. 73.

*Características del gobierno municipal.* El gobierno municipal tiene caracteres, métodos y finalidades distintos a los del gobierno de la Nación, por lo que debe ser local y autónomo,<sup>44</sup> responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo.<sup>45</sup> Se requiere el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas, y la atribución de los recursos suficientes para cumplirlas.<sup>46</sup>

*Servicios públicos municipales.* Se deben proporcionar de forma ordenada, barata y eficaz y garantizar la continuación normal de los servicios públicos comunes de limpieza,<sup>47</sup> agua potable,<sup>48</sup> drenaje, calles, plazas, jardines, mercados, alumbrado y asistencia; se deben prestar los servicios superiores de seguridad, justicia recta y eficaz educación y desarrollo cultural.<sup>49</sup> La prestación de los servicios públicos debe

---

<sup>44</sup> *La ciudad: necesidad del municipio libre.* p. 4, 10, 12.

<sup>45</sup> "Partido Acción Nacional. Principios de Doctrina 1939". Municipio. En *La doctrina panista.* p. 65.

<sup>46</sup> Partido Acción Nacional. *Proyección de principios de doctrina 1965.* Municipio.

<sup>47</sup> "El servicio público de limpieza se encargará de recolectar las basuras tanto de la vida [sic.] pública como de los predios particulares. La recolección de basura de la vía pública incluye el barrido de calles y banquetas así como el establecimiento de depósitos superficiales o enterrados que permiten, a los transeúntes [sic.] y barredores, alojar las basuras". "El Dictamen sobre agua potable, limpia, alumbrado, fuerza motriz y el plan para la realización de todos estos servicios. La recolección debe hacerse mediante vehículos, ya sea de tracción mecánica o animal, que hayan sido acondicionados en forma que reúnan [sic.] condiciones higiénicas que protejan tanto a los trabajadores encargados de este servicio como al público en general". En *La Nación.* No. 283. p. 19.

<sup>48</sup> "Las obras modernas que se requieren para el abastecimiento de agua potable de una población, constan de las siguientes partes: Captación, Conducción, Tratamiento (cuando es necesario), Almacenamiento y Distribución". "El Dictamen sobre agua potable, limpia, alumbrado, fuerza motriz y el plan para la realización de todos estos servicios". En *La Nación.* No. 283. p. 18.

<sup>49</sup> *La ciudad: necesidad del municipio libre.* p. 4, 11.

atender a las necesidades fundamentales de los hombres y las mujeres que conforman el municipio, asegurando los niveles mínimos y suficientes para una vida digna.<sup>50</sup>

*Integración del municipio.* El municipio debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencias de la Federación o de los Estados.<sup>51</sup> Todos los miembros de la ciudad que directa e indirectamente sean afectados por los servicios deben juzgar de la eficacia con que los servicios son prestados y los problemas planteados y resueltos.<sup>52</sup> Es deber de los ciudadanos vigilar permanentemente la aplicación de los recursos.<sup>53</sup>

*Municipio y participación ciudadana.* Se deben fomentar los centros y las oportunidades de reunión de la ciudadanía que son la base de la convivencia, de la participación ciudadana activa en la vida pública y de la organización para cuidar la administración de la ciudad.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> “Partido Acción Nacional. Proyección de principios de Doctrina 2012”. Municipio y sistema federal. En *La doctrina panista*. p. 89.

<sup>51</sup> “Partido Acción Nacional. Proyección de principios de doctrina 1965. Municipio”. En *La doctrina panista*. p. 73.

<sup>52</sup> *La ciudad: necesidad del municipio libre*. 1939. p. 5.

<sup>53</sup> “Partido Acción Nacional. Proyección de principios de Doctrina 2012”. Municipio y sistema federal. En *La doctrina panista*. p. 90.

<sup>54</sup> *La ciudad: necesidad del municipio libre*. 1939. p. 6, 11.

## 2. Propuestas programáticas

En el ámbito programático incluiremos algunas tesis doctrinales que tienen carácter derivado de los principios, así como propuestas de los programas y plataformas del Partido. Como en el apartado anterior, en lugar de una trascripción literal recurriremos a una clasificación temática de los asuntos.

### Municipio libre

- El principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la Nación; pero sólo puede ser eficaz cuando se asegure la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que esa autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales, y se complete y depure con la responsabilidad.<sup>55</sup>
- Acción Nacional propone la reforma del artículo 115 constitucional para asegurar la autonomía municipal verdadera y establecer las bases de un estatuto que organice eficazmente esa autonomía, le dé responsabilidad y consagre el gobierno municipal exclusivamente al servicio y al bien del municipio.<sup>56</sup>
- El municipio debe ser estructurado técnicamente y conforme a su noble tradición, y consagrado exclusiva y responsablemente al servicio de la comunidad municipal.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> *Programa Mínimo de Acción Política 1940*. VII instituciones intermedias d) Municipio.

<sup>56</sup> "Plataforma política 1943". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 9.

<sup>57</sup> "Plataforma política 1946-1952". En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. p. 12.

- Acción Nacional afirma la comunidad municipal como organismo de representación y de servicio, base de las instituciones políticas y escuela de ciudadanía, que debe ser dotado de elementos económicos suficientes para la atención de sus funciones y cuya autonomía debe ser reconocida y garantizada en la ley y en los hechos.<sup>58</sup>
- Acción Nacional propone la definición para que los municipios puedan cumplir sus funciones y que las posibilidades y responsabilidades de éstos, no sean absorbidas por el Gobierno Federal o sus agencias; la labor programática puede ser coordinada sin mantener el absurdo sistema actual de centralización que paraliza y corrompe las mejores posibilidades; hacer que la programación y las inversiones de la autoridad o de sus agencias, se orienten primaria y básicamente a la creación y el perfeccionamiento de los servicios públicos y de la infraestructura económica y social (educación, capacitación técnica, salubridad, facilidades para la vivienda, elevación de las condiciones de vida, irrigación, comunicaciones, puertos, servicios públicos).<sup>59</sup>
- Acción Nacional orientará sus actividades para conseguir la adecuada y eficaz organización administrativa que le permita el cabal cumplimiento de sus funciones y evite definitivamente aquellas deficiencias que han propiciado la creación de organismos de otro tipo que suplantán al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones específicas; así como el respeto al principio constitucional

---

<sup>58</sup> "Plataforma 1955". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 30.

<sup>59</sup> "Plataforma 1961". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 44.

de la autonomía municipal y su eficaz garantía mediante el juicio de amparo contra la intervención de los gobiernos, estatales o de la federación en detrimento de dicha autonomía, de las funciones municipales específicas, o en perjuicio de la percepción oportuna y completa de sus recursos fiscales.<sup>60</sup>

- Acción Nacional lucha por el respeto a los principios constitucionales de autonomía y suficiencia del municipio y su eficaz garantía mediante procedimientos judiciales.<sup>61</sup>
- Acción Nacional reitera el cumplimiento de la exigencia fundamental de la Constitución que establece el Municipio Libre, como base de la organización política y administrativa de México, y la supresión absoluta de cualquier organismo que suplante al gobierno municipal.<sup>62</sup>

### **Integración democrática**

- Deben establecerse los procedimientos de iniciativa, referéndum y revocación en todas las administraciones municipales de la República.<sup>63</sup>
- Es menester asegurar cuidadosamente la autenticidad de la elección de los Ayuntamientos.<sup>64</sup>
- Acción Nacional exige el establecimiento de un sistema electoral objetivo, que garantice la libertad y el respeto al

---

<sup>60</sup> *Programa de Acción Política 1966. II. Municipio.*

<sup>61</sup> "Plataforma 1967". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias.* p. 60.

<sup>62</sup> "Plataforma política 1970-1976". En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales.* p. 125.

<sup>63</sup> *Programa Mínimo de Acción Política 1940.* VII instituciones intermedias d) Municipio.

<sup>64</sup> "Plataforma política 1952-1958". En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales.* p. 29.

sufragio en los planos federal, estatal y municipal, a partir de un auténtico y permanente padrón electoral.<sup>65</sup>

- Acción Nacional exige la implantación, para la integración del Senado, de los Congresos Locales y de los Ayuntamientos, de disposiciones que garanticen la representación de los partidos que obtengan resultados minoritarios.<sup>66</sup>
- Acción Nacional lucha por la designación democrática de las autoridades municipales.<sup>67</sup>
- Acción Nacional lucha por elecciones de regidores para integrar ayuntamientos por el sistema de demarcaciones territoriales, para que las minorías y los diversos sectores de la población estén representados en el gobierno de los municipios.<sup>68</sup>

### **Participación social**

- Particularmente en los municipios rurales o en los que correspondan a ciudades de corta población, la organización ha de basarse en el régimen de concejo abierto. En los municipios que comprendan núcleos crecidos de población, deben formarse concejos auxiliares de barrio o de zona. En todo caso, la organización municipal ha de orientarse esencialmente a permitir y obtener la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos municipales.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> "Plataforma política 1964-1970". En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. p. 92.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> "Plataforma 1967". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 60.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> *Programa Mínimo de Acción Política 1940*. VII instituciones intermedias d) Municipio.

- Acción Nacional propone asegurar la participación real y adecuada de todos los miembros de la ciudad en su gobierno, para hacer que la autonomía se exprese en cumplimiento verdadero de los fines municipales y se complete y depure con la responsabilidad.<sup>70</sup>
- Los habitantes tienen derecho a cuentas claras, precisas, a información pública de cómo y por qué concepto se concertan [sic.] contratos, a la explicación de presupuestos y de gastos, a la información de en qué se aplican los impuestos.<sup>71</sup>

### **Políticas públicas**

- Acción Nacional lucha por la reorganización administrativa de los municipios para evitar las deficiencias que propician el funcionamiento de organismos que suplantán a los Ayuntamientos en el desempeño de sus funciones propias, tales como las Juntas de Mejoras Materiales, Consejos de Colaboración Municipal y otros similares.<sup>72</sup>
- Acción Nacional reitera el establecimiento de normas legales para crear organismos técnicos auxiliares dependientes de los Ayuntamientos, en vista de la complejidad de los problemas en las ciudades modernas.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre...!*

<sup>71</sup> "La ciudad exige: mercados limpios". En *La Nación*. No. 4, p. 12.

<sup>72</sup> "Plataforma 1967". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 60.

<sup>73</sup> "Plataforma política 1970-1976". En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. p. 125.



## Normatividad

- En la reglamentación de la autonomía municipal precisa establecer la distinción entre el municipio rural y el que comprenda a la ciudad, teniendo en cuenta que la simple acumulación de población implica una modificación esencial de los servicios municipales y del concepto del gobierno municipal.<sup>74</sup>
- Es menester reconocer la capacidad del municipio para dictar su propio estatuto dentro del cuadro de la Constitución.<sup>75</sup>
- Acción Nacional lucha por el reconocimiento constitucional de la competencia exclusiva de los Ayuntamientos para expedir los reglamentos municipales.<sup>76</sup>

## Servidores públicos

- Los miembros de Acción Nacional en cada municipio deben desde luego luchar organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenadas de los servicios y mejoras indispensables, y por la restauración de la vida municipal a su ambiente propio de independencia política, de armonía, de cordial vecindad, de generosa y pacífica convivencia.<sup>77</sup>
- Se necesita una administración pública íntegra, decorosa, honrada, eficiente y ejemplar. El puesto público es una noble

---

<sup>74</sup> *Programa Mínimo de Acción Política 1940*. VII instituciones intermedias d) Municipio.

<sup>75</sup> "Plataforma política 1952-1958". En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. p. 29.

<sup>76</sup> "Plataforma 1967". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 60.

<sup>77</sup> *Programa Mínimo de Acción Política 1940*. VII instituciones intermedias d) Municipio.

misión que la comunidad necesita, paga y aprovecha para beneficio de los hombres que la integran.<sup>78</sup>

- Acción Nacional orientará sus actividades para conseguir el ejercicio de la autoridad y la organización de los servicios municipales con el propósito de garantizar a sus gobernados la vigencia plena de los principios proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y para que la autoridad municipal se mantenga al margen de toda participación en actividades políticas.<sup>79</sup>
- Acción Nacional lucha por la dignidad de la autoridad municipal, para evitar que sea utilizada como instrumento electoral al servicio de autoridades y de partidos políticos.<sup>80</sup>

### **Servicios públicos municipales**

- Se necesita la definición, organización y eficacia de los servicios públicos municipales.<sup>81</sup>
- Las autoridades municipales deben compenetrarse de la urgente necesidad de establecer en sus municipios, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, los servicios de abastecimiento de agua potable, saneamiento, limpia y alumbrado. Para que esto sea realizable es necesario:
  1. Que dichas autoridades desarrollen un vasto programa de educación y convencimiento de los habitantes de su jurisdicción, con el fin de obtener de ellos anuencia y cooperación.

---

<sup>78</sup> Efraín González Luna. Misión y defeción. En *La Nación*. No. 7. p. 11.

<sup>79</sup> *Programa de Acción Política 1966. II. Municipio*.

<sup>80</sup> "Plataforma 1967". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 60.

<sup>81</sup> "Plataforma 1949". En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 18.

2. Buscar el asesoramiento de técnicos especialistas que orienten a las autoridades para obtener soluciones factibles y satisfactorias.
3. Levantar, con la ayuda de los cuerpos técnicos y de los habitantes del Municipio, un catastro de los actuales servicios municipales.
4. Hacer un estudio de las fuentes posibles para la obtención de agua, desarrollo de energía eléctrica y obtención y manufactura de materiales para construcción.
5. Estudio de fuentes posibles de ingresos y potencialidad económica del Municipio.
6. Una vez estudiados los recursos tanto materiales como económicos, proceder a planear soluciones que sean congruentes con los mismos.<sup>82</sup>

### **Los servicios públicos municipales deben ser:**

- Agua potable,<sup>83</sup> saneamiento, alcantarillado,<sup>84</sup> drenaje,<sup>85</sup> servicio médico, establecimiento y sostenimiento de actividades estadísticas, culturales y deportivas; higiene y limpia.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> “El Dictamen sobre agua potable, limpia, alumbrado, fuerza motriz y el plan para la realización de todos estos servicios”. En *La Nación*. No. 283. p. 20.

<sup>83</sup> La dotación de agua potable debe ser suficiente y deben adoptarse medidas racionales para evitar su desperdicio y contaminación. Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>84</sup> “Los servicios indispensables para los diversos tipos de municipio, administración limpia: necesidad común de los municipios rural, mixto y urbano”. En *La Nación*. No. 285. p. 19.

<sup>85</sup> Se debe atender al cuidado y/o construcción del drenaje necesario y la rigurosa canalización de las aguas negras. Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>86</sup> “Reforma legal: el dictamen sobre los problemas de estructura constitucional... las reformas municipales necesarias para la vida de un Municipio Libre”. En *La Nación*. No. 279. p. 12.

- Urbanización, planificación, zonificación y construcción;<sup>87</sup> alumbrado público,<sup>88</sup> energía eléctrica,<sup>89</sup> parques, jardines,<sup>90</sup> habitación, tránsito, transportes urbanos; ruido; nomenclatura de calles, plazas y jardines.<sup>91</sup>
- Mercados,<sup>92</sup> rastros<sup>93</sup> y ferias; organización de depósitos, alhóndigas y cajas de ahorro.<sup>94</sup>
- Servicio de previsión: bomberos.<sup>95</sup> Prevención y combate de las principales endemias y epidemias, de tolveneras y deforestación, de contaminación del aire y aguas ocasionada por humos y emanaciones de vehículos y maquinaria, de basuras, desperdicios y deyecciones.<sup>96</sup>
- Policía y cárceles municipales.<sup>97</sup>

---

<sup>87</sup> Se debe formular un Plan Regulador que señale trazo de calles, parques y canchas deportivas, iglesias y mercados, rastro y zonas verdes, zonas habitacionales y escuelas. Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>88</sup> El alumbrado público debe ser el requerido por la seguridad del vecindario y el ornato del lugar. Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>89</sup> “Los servicios indispensables para los diversos tipos de municipio, administración limpia: necesidad común de los municipios rural, mixto y urbano”. En *La Nación*. No. 285. p. 19.

<sup>90</sup> Se debe prever la apertura y cuidado de jardines y parques que sirvan de pulmones y lugares de esparcimiento a la población. Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>91</sup> “Reforma legal: el dictamen sobre los problemas de estructura constitucional... las reformas municipales necesarias para la vida de un Municipio Libre”. En *La Nación*. No. 279. p. 12.

<sup>92</sup> Se debe cuidar la limpieza y realizar obras en mercados para la mejor conservación, distribución e higiene de las mercaderías. Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !* Debe haber mercados bien conservados limpios e higiénicos. “La ciudad exige: mercados limpios”. En *La Nación*. No. 4. p. 12.

<sup>93</sup> “Los servicios indispensables para los diversos tipos de municipio, administración limpia: necesidad común de los municipios rural, mixto y urbano”. En *La Nación*. No. 285. p. 19.

<sup>94</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>95</sup> “Reforma legal: el dictamen sobre los problemas de estructura constitucional... las reformas municipales necesarias para la vida de un Municipio Libre”. En *La Nación*. No. 279. p. 12.

<sup>96</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>97</sup> Idem.

- Fondos de empleados, pensiones, seguros, etc.<sup>98</sup>
- Contencioso administrativo.<sup>99</sup>
- Escuelas;<sup>100</sup> biblioteca municipal, biblioteca circulante.<sup>101</sup>
- Hospitales, puestos de socorro, dispensarios, guarderías, asilos, etc.<sup>102</sup>
- Edificios públicos municipales, iglesias, monumentos y su conservación.<sup>103</sup>
- Fiestas y conmemoraciones municipales.<sup>104</sup>
- Oficinas del plano regulador municipal y catastral.<sup>105</sup>
- Comunicaciones vecinales a centros de aprovechamiento.<sup>106</sup>
- Crónica municipal.<sup>107</sup>
- Explotación de recursos naturales.<sup>108</sup>

### Desarrollo económico

- Promoción de sociedades o uniones de crédito agrícolas, ganaderas, comerciales e industriales, de sociedades para la compra y uso colectivo de maquinaria, equipo, semillas y

---

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> Idem.

<sup>100</sup> “Los servicios indispensables para los diversos tipos de municipio, administración limpia: necesidad común de los municipios rural, mixto y urbano”. En *La Nación*. No. 285. p. 19.

<sup>101</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>102</sup> “Los servicios indispensables para los diversos tipos de municipio, administración limpia: necesidad común de los municipios rural, mixto y urbano”. En *La Nación*. No. 285. p. 19.

<sup>103</sup> Idem.

<sup>104</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>105</sup> “Los servicios indispensables para los diversos tipos de municipio, administración limpia: necesidad común de los municipios rural, mixto y urbano”. En *La Nación*. No. 285. p. 19.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>108</sup> “Los servicios indispensables para los diversos tipos de municipio, administración limpia: necesidad común de los municipios rural, mixto y urbano”. En *La Nación*. No. 285. p. 19.

sementales; de cooperativas de producción y consumo, y para la protección y fomento de las artesanías; promoción de bolsas de trabajo y servicio de empleo, de la organización profesional y de sociedades de fomento para conocer, inventariar y organizar el aprovechamiento de los recursos y las ventajas naturales de la región, sus industrias y sus producciones típicas.<sup>109</sup>

- Organización de conferencias, conciertos, exposiciones y otros actos culturales frecuentes.<sup>110</sup>
- Educación del gusto popular por la música, la poesía, el ornato y la moda.<sup>111</sup>
- Promover el estudio de la historia del lugar, hacer su inventario artístico e histórico y popularizarlos.<sup>112</sup>
- Impulsar las industrias, artesanías y hábitos tradicionales.<sup>113</sup>

#### **Aprovechamiento de los recursos naturales<sup>114</sup>**

- El Municipio debe preocuparse por obtener el mayor rendimiento de los recursos naturales que integran su patrimonio.
- En el plano de los bosques deben estar debidamente localizados los bosques existentes, y tener registro de la explotación que en ellos se lleva a cabo.
- El Municipio debe vigilar la explotación adecuada de los pastales [sic.] dentro de su jurisdicción, procurando que su

---

<sup>109</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre...!*

<sup>110</sup> Idem.

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> Idem.

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> Cfr. "El Dictamen sobre aprovechamiento de los recursos naturales". En *La Nación*. No. 284. p. 19.

aprovechamiento se haga en tiempo oportuno y haciendo ver a los propietarios la incosteabilidad de una explotación prematura y fomentando la ganadería.

- El Municipio debe vigilar la explotación adecuada de los pastales [sic.] dentro de su jurisdicción, procurando que su aprovechamiento se haga en tiempo oportuno y haciendo ver a los propietarios la incosteabilidad de una explotación prematura y fomentando la ganadería.
- El Municipio fomentará la adecuada explotación de la caza y la pesca, evitando la merma de los recursos. La explotación de estos recursos deberá hacerse en las épocas convenientes, de acuerdo con las diversas especies y usando medios que no las destruyan.
- El Municipio fomentará una carta geográfica con la localización de los fondos mineros, canteras, yacimientos petrolíferos, de piedras preciosas, bancos de materiales para construcción, etc. Procurará por todos los medios que estos recursos no permanezcan inexplorados, sino que por el contrario fomentará y estimulará su explotación.
- El Municipio procurará que todo el conjunto de recursos hidráulicos tales como ríos, arroyos, manantiales, aguas subterráneas, lagos, etc., sean aprovechados al máximo en beneficio de todo el Municipio.
- El Municipio dará a conocer en su región la existencia o facilidad de producción de las diversas clases de vegetales susceptibles de industrialización y fomentará el desarrollo de determinadas especies propias de la región, hasta constituir las materia de un cultivo.
- En terrenos cuya capa vegetal sea fácilmente erosionable el Municipio promoverá las obras de defensa adecuadas tales como: reforestación en terrenos de fuerte pendiente,

plantación de especies adecuadas, construcción de diques y vasos reguladores para controlar corrientes.

- Las obras de mejoramiento de tierras que debe promover el Municipio consisten en: drenar terrenos pantanosos, lavar y drenar terrenos salitrosos; entarquinar tierras, abonar tierras utilizando limos de ríos, desechos de las poblaciones y estiércol y fomentando el cultivo de plantas de abono.
- Es obligación del Municipio asesorarse de técnicos especializados que cuenten con la experiencia para llevar a cabo el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

### **Infraestructura**

- El Municipio estudiará y promoverá la construcción de caminos vecinales, ramales de ferrocarril, puertos aéreos y conexión con líneas de correos o teléfonos y telégrafos, así como el establecimiento de estaciones de radio.<sup>115</sup>

### **Cultura y deporte**

- Creación de una Banda Municipal y Teatro al Aire Libre para la promoción de actividades artísticas y culturales.<sup>116</sup>
- Promoción y fomento del deporte, especialmente del excursionismo.<sup>117</sup>
- Promoción de instituciones que planeen y organicen el sano aprovechamiento del tiempo libre de los habitantes, y fomenten las ferias, las fiestas populares y las conmemoraciones cívicas, religiosas y tradicionales.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> “El Dictamen sobre aprovechamiento de los recursos naturales”. En *La Nación*. No. 284. p. 19.

<sup>116</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>117</sup> Idem.

<sup>118</sup> Idem.



- La arquitectura debe responder a un estilo homogéneo, característico y actual que plasme la cultura, las costumbres y las necesidades de nuestra época.<sup>119</sup>

### **Asistencia social**

- Se deben fomentar obras de beneficencia y de Servicio Social.<sup>120</sup> La beneficencia pública debe ser cálida y humana, concedora de los resortes espirituales que puedan salvar a las personas y debe ayudar de forma inteligente y adecuada, protegiendo de manera especial a la infancia.<sup>121</sup>

### **Educación**

- Establecimiento y enriquecimiento de una Biblioteca Pública que funcione especialmente los domingos y días festivos.<sup>122</sup>

### **Hacienda pública municipal**

- Que el impuesto predial, los relativos a la transmisión de la propiedad raíz y sus desmembramientos, así como el impuesto de aguas y cuotas por servicios y por aprovechamiento de recursos naturales de la localidad, queden de modo exclusivo a los municipios.<sup>123</sup>
- Percepción inmediata de por lo menos el 50% del rendimiento del impuesto territorial y la participación mínima del 25% en los impuestos especiales del Estado y

---

<sup>119</sup> “Verdadero sentido de nuestra arquitectura”. En *La Nación*. No. 5. p. 12.

<sup>120</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>121</sup> “Beneficencia burocrática”. En *La Nación*. No. 6. p. 12.

<sup>122</sup> Partido Acción Nacional. *Municipio Libre... !*

<sup>123</sup> Idem.

de la Federación que se recauden en el Municipio respectivo o que procedan de fuentes situadas dentro de su territorio.<sup>124</sup>

- Que se reconozca al Municipio la facultad de determinar sus ingresos por concepto de tasas y derechos por la prestación de servicios públicos.<sup>125</sup>
- Una Ley Orgánica que establezca un sistema de publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales. Los Ayuntamientos deben llevar, con toda oportunidad, el control y la glosa de las diversas cuentas municipales y rendirlas públicamente, con los comprobantes correspondientes.<sup>126</sup>
- Fortalecer la Hacienda Municipal autónoma a base del aprovechamiento de sus bienes propios, de derechos por prestación de servicios, de la atribución al municipio del impuesto predial con participación para el gobierno del Estado, y de participación del municipio en los impuestos especiales del Estado y la Federación que provengan de fuentes ubicadas dentro de la municipalidad.<sup>127</sup>

### **Política fiscal**

- Acción Nacional exige que se respete en la práctica al Municipio, como elemento básico de la organización constitucional del país, y se le reconozca en forma indiscutible y permanente, frente a la Federación y los

---

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> Idem.

<sup>126</sup> Idem.

<sup>127</sup> “Plataforma 1949”. En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 18.

Estados, su derecho a percibir ingresos suficientes para el desempeño de las decisiones que le son propias.<sup>128</sup>

- Acción Nacional propone la revisión del régimen de tributación para que los Municipios y los Estados cuenten con elementos económicos necesarios para cumplir su misión con autonomía.<sup>129</sup>
- Acción Nacional orientará sus actividades para conseguir la definición constitucional que otorgue, competencia exclusiva a los ayuntamientos sobre los asuntos específicamente municipales así como su derecho exclusivo a obtener recursos fiscales provenientes de impuestos, derechos, arbitrios y aprovechamientos cuyas fuentes les correspondan; y para conseguir una participación equitativa en los recursos que ingresen a los fiscos federal y del estado procedentes de fuentes impositivas que provengan del territorio municipal respectivo.<sup>130</sup>
- Acción Nacional lucha por el reconocimiento constitucional de los derechos del municipio para obtener ingresos fiscales suficientes, tanto exclusivos como mediante participaciones equitativas en los ingresos de la federación y de los estados, con objeto de darle suficiencia económica para la presentación de los servicios esenciales, e independencia económica frente a los gobiernos federal y de los estados.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> “Plataforma política 1964-1970”. En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. p. 92.

<sup>129</sup> *Ibid.* p. 100.

<sup>130</sup> Política 1966. II. *Municipio*.

<sup>131</sup> “Plataforma 1967”. En *El México de la oposición: 28 plataformas parlamentarias*. p. 60.

- Acción Nacional reitera la suficiencia económica del Municipio, mediante la legítima apropiación y participación impositiva, para cumplir en forma adecuada las obligaciones de servicio, seguridad y promoción que corresponden a los Ayuntamientos.<sup>132</sup>

### **Rendición de cuentas**

- Deben exigirse que las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos, y que publiquen datos detallados de los ingresos y de los gastos del municipio.<sup>133</sup>
- Es menester regular la autonomía del municipio para la administración de su Hacienda y la rendición pública y comprobada de cuentas por el manejo de los servicios, de los bienes y fondos municipales.<sup>134</sup>

### **Reforma del Distrito Federal**

- Es menester cumplir el precepto constitucional que ordena la instauración del régimen municipal en los Territorios, y reformar la Constitución para implantar ese régimen en el Distrito Federal con las características peculiares que impone la naturaleza de la administración metropolitana.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> “Plataforma política 1970-1976”. En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. p. 126.

<sup>133</sup> *Programa Mínimo de Acción Política 1940*. VII instituciones intermedias d) Municipio.

<sup>134</sup> “Plataforma política 1952-1958”. En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. p. 30.

<sup>135</sup> “Plataforma política 1952-1958”. En *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. p. 30.



# III

## PROPUESTAS LEGISLATIVAS



Desde sus primeros cuatro legisladores en la XL Legislatura (1946-1949) el tema municipal se incluyó en la agenda legislativa. En el periodo comprendido en este trabajo, se presentaron en total tres iniciativas de reforma que se refieren al tema municipal. Debido a la importancia de las iniciativas presentadas, transcribimos el texto completo que comprende la exposición de motivos y el proyecto de decreto.

### **1. XL Legislatura (1946-1949)**

La primera iniciativa en materia municipal se presentó el 26 de diciembre de 1946, por parte del diputado Miguel Ramírez Munguía. En ella se proponen reformas al Artículo 115 Constitucional.

#### *Intervención del diputado Miguel Ramírez Munguía*

La iniciativa presentada por el C. Presidente de la República para la reforma del artículo 115 constitucional, debe ser completada para comprender en esa reforma los principios esenciales que garanticen la vida de la institución del Municipio Libre, base de toda la estructura política de la nación.

Hacer participar activamente y con eficacia jurídica a la mujer en la vida pública municipal, es ciertamente de gran importancia; pero es indudable la necesidad –que esa participación de la mujer hace más vital e inaplazable–, de complementar el artículo 115 de la Constitución para asegurar tanto la verdadera autonomía del Municipio, como la pureza de su régimen democrático que es condición de tal autonomía.

Es en efecto, evidente, que el grande anhelo popular del Municipio Libre ha quedado sin cumplirse, y ello por



la doble razón de que el texto constitucional no protege suficientemente al Municipio en relación con las autoridades locales, ni estructura la democracia municipal para hacer que la administración del Municipio esté real y efectivamente sujeta a la comunidad municipal y sea ante ella plenamente responsable.

La historia del Municipio Libre a partir de la Constitución de 17 y la situación actual en que se encuentran los Municipios de la República, demuestran plenamente cómo esa doble deficiencia ha ocasionado el desastre de esta institución en la que justamente el pueblo ha tenido puesta su esperanza y la nación encontrará un firme y magnífico apoyo para su progreso social y político.

Proponemos, en consecuencia, que se amplíe la reforma iniciada por el C. Presidente de la República al artículo 115 constitucional, dentro de los siguientes lineamientos:

1o. Determinación de las bases generales, positivas y negativas, que señalan la competencia propia del Municipio. Así, el Municipio podrá estar en aptitud de establecer su propio estatuto conforme a su mejor tradición y a sus peculiares características y necesidades, pudiendo optar entre diversos sistemas técnicos que se ajusten al texto constitucional y a los preceptos de su Ley Orgánica; podrá igualmente, determinar el campo que deba ser cubierto por los servicios públicos y en ningún caso podrá ser utilizado como engranaje de una maquinaria política del Estado o de la Federación, con lo que se evitará el motivo más constante que ha habido para engendrar la sujeción y la corrupción del Gobierno Municipal.

2o. Establecimiento de un régimen hacendario que es indispensable para asegurar la verdadera autonomía del Municipio. En el texto constitucional quedarán solamente

señalados los mínimos de competencia fiscal del Municipio, a reserva de que posteriormente se establezca, como es debido, un régimen para delimitar y armonizar la competencia fiscal de los propios municipios, de los Estados y de la Federación. Simultáneamente, se garantizan la vigilancia de la comunidad municipal sobre el manejo de la hacienda del Municipio y la responsabilidad del ayuntamiento ante la propia comunidad municipal en relación con la hacienda del Municipio.

3o. Determinación de las seguridades mínimas y de las instituciones mejores de la democracia municipal para lograr la mayor pureza y efectividad de la intervención de la comunidad en la vida pública del Municipio.

Creemos que es uno de los mayores anhelos y una de las más urgentes necesidades nacionales, esta reforma que pueda dar autenticidad al Municipio Libre. Será menester que la reforma constitucional propuesta sea inmediatamente seguida por el estudio y la expedición de una Ley Orgánica Municipal y es obvio que estas medidas legislativas sólo tendrán vida si el pueblo las anima con su comprensión y su acción entusiasta.

Esa colaboración vital de la ciudadanía se tendrá ciertamente, en cuanto se den los primeros pasos para la genuina organización del Municipio y para la limpieza y eficacia reales de la participación popular en la institución más próspera, más necesaria y más entrañablemente amada por el pueblo.

Proponemos, pues, la siguiente ampliación de la iniciativa presentada por el C. Presidente de la República:

Artículo único. Se reforman las fracciones I y II y los párrafos primero y segundo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, necesaria y más entrañablemente amada por el pueblo.

Proponemos, pues, la siguiente ampliación de la iniciativa presentada por el C. Presidente de la República:

Artículo único. Se reforman las fracciones I y II y los párrafos primero y como sigue:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado;

La Ley Orgánica Municipal reglamentará el sistema electoral del Municipio sobre las bases del padrón permanente, la representación proporcional y el establecimiento de recursos jurisdiccionales para garantizar la pureza y el respeto del sufragio. Establecerá, también, el régimen del Consejo abierto para los municipios que tengan menos de dos mil habitantes y, para todos los municipios, la iniciativa, el referéndum y la revocación.

En las votaciones municipales, la mujer tendrá el derecho activo y pasivo del voto en las mismas condiciones que el hombre.

Los juzgados de Distrito conocerán en juicio sumario, y a instancia de electores que representen por lo menos el veinte por ciento de los inscritos en el padrón municipal, de las reclamaciones contra actos que violen la pureza y efectividad de las votaciones municipales. La resolución que dicte el Juzgado de Distrito, será apelable ante el Tribunal de Circuito, que dictará sentencia definitiva;

II. Los municipios administrarán su hacienda con independencia de las autoridades del Estado; en todo caso, corresponderán al Municipio el aprovechamiento de sus bienes propios, la determinación de los ingresos por concepto de tasas y derechos por la prestación de servicios públicos; la percepción del impuesto territorial sobre las bases que

establezca la Legislatura local y en la inteligencia de que el Estado tendrá una participación máxima de un cincuenta por ciento en este impuesto; los demás impuestos o derechos que la Legislatura local señale y una participación no inferior al veinte y al cinco por ciento, respectivamente, en los impuestos especiales del Estado y de la Federación que sean recaudados en el Municipio o de fuentes situadas dentro de su territorio. La Ley Orgánica Municipal reglamentará el régimen de publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquisición y disposición de los bienes propios y comunes del municipio, y para el aprovechamiento y gravamen de los propios, y los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales, y

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Podrán establecer su propio estatuto dentro de los términos de este artículo y de la Ley Orgánica Municipal, así como las ordenanzas de policía y buen gobierno, las que reglamenten los servicios públicos y las relativas a su hacienda. Podrán adquirir y administrar los bienes inmuebles y derechos reales requeridos para los fines de su institución.

En ningún caso tendrán participación o ingerencia [sic.] en los procesos electorales del Estado o de la Federación.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente. “En caso de conflicto entre el Estado y el municipio por razones de competencia fiscal o de cualquier otro orden, conocerá de él el Juzgado de Distrito correspondiente, en el juicio sumario, y la resolución será apelable ante el Tribunal de Circuito competente.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a 23 de diciembre de 1946. –Miguel Ramírez Munguía. - Juan Gutiérrez Lascuráin”.– A la Comisión de Puntos Constitucionales en turno, e imprímase.

Sufragio Efectivo, No Reelección.

## **2. XLI Legislatura (1949-1952)**

La segunda iniciativa en materia municipal fue presentada el 30 de octubre de 1951 por el diputado Juan José Hinojosa; en ella se propone la reforma el Art. 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucional. La reforma propone que tengan derecho de Amparo los funcionarios municipales cuando sean destituidos de su cargo por causas que no sean responsabilidad oficial o delitos graves.

### *Intervención del diputado Juan José Hinojosa*

El artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los 103 y 107 constitucionales, siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia establecida en materia de amparo político por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone en sus fracciones VII y VIII:

Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

VII. Contra resoluciones o declaraciones de los Presidentes de Casillas, Juntas Computadoras o Colegios Electorales en materia de elecciones.

VIII. Contra resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las

Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

Sin pretender plantear en su conjunto por ahora el complejo problema del amparo político ni menos tratar de resolverlo, creemos conveniente proponer una reforma y adición a la fracción VIII transcrita a fin de que se reconozca la procedencia del amparo contra la destitución injustificada de funcionarios municipales.

Hay motivos obvios y fundados para negar la procedencia del amparo contra actor tendientes a la elección de funcionarios, puesto que la integración de los órganos de la autoridad y su funcionamiento no pueden quedar en suspenso ni en condición inestable, por ser la autoridad una necesidad imprescindible de la vida social.

En cambio, una vez constituídos [sic.] los órganos de autoridad, independientemente de su legitimidad de origen, existe evidente interés público en que puedan actuar estable y normalmente, para lo cual es necesario que los funcionarios no puedan ser removidos de sus cargos en forma arbitraria, sino sólo en el caso de que clara y sistemáticamente ejerciten sus atribuciones contra el bien común o cometan delitos graves.

Por consiguiente, la destitución injustificada de funcionarios, particularmente de aquellos de carácter administrativo que tienen encomendados servicios permanentes e inaplazables, no resuelven, sino complica y agrava la cuestión de legitimidad de origen y, en cambio, provoca otros problemas igualmente graves de perturbación del orden público, además de que impiden el desarrollo del espíritu de dignidad, independencia y eficacia en el ejercicio de autoridad.

En el caso de las autoridades municipales, las consideraciones anteriores adquieren trascendencia extrema por tratarse del núcleo fundamental de la vida social, carácter [sic.] que reconoce y subraya la Constitución Federal al establecer en su artículo 115 que la base de organización territorial, política y administrativa del país debe ser el municipio libre, principio que, por otra parte, tiene su antecedente en la brillante tradición municipal de nuestra historia.

Por otra parte, es indudable que uno de los más serios problemas de nuestra organización política, es el del caciquismo local que en gran parte debe su origen y desarrollo a la falta de auténticas autoridades municipales, independientes y responsables, las que no podrán existir mientras la estabilidad de sus puestos dependa totalmente del capricho de los gobiernos locales.

Lo anterior nos lleva a concluir la conveniente y aún la necesidad de que se reconozca que la tutela del amparo se extiende al derecho de los funcionarios municipales a desempeñar los cargos que se les hayan conferido a fin de que cuando sean separados de dichos cargos en forma injustificada, puedan promover juicio de garantías para ser mantenidos en el desempeño de sus funciones y, en su caso, repuestos a ellas.

La limitación de este proyecto al caso de las autoridades municipales, no implica el desconocimiento del problema por lo que hace a la destitución indebida de otras autoridades, especialmente las judiciales, sino la urgencia de dar garantías a la vida municipal, lo que obliga a dejar para posterior ocasión el planteamiento total del problema del amparo político.

En esta forma completamos un importante aspecto de la campaña en pro de la autenticidad y fortalecimiento del municipio que Acción Nacional ha emprendido desde el principio de sus actividades y de la cual es culminación el proyecto de reformas al artículo 115 constitucional, presentado, a la Legislatura anterior, por los diputados licenciado Miguel Ramírez Munguía, ingeniero Juan Gutiérrez Lascuráin y Antonio L. Rodríguez.

Por lo anterior y con fundamento en lo que previene los artículos 73 fracción XXX y 103 y 107 de la Constitución General de la República, proponemos se adicione con el siguiente párrafo la fracción VIII del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de estos últimos preceptos:

“Se exceptúa el caso de suspensión o remoción de funcionarios municipales, en el que procederá el amparo cuando la destitución no se funde en responsabilidades oficiales o delitos graves del orden común debidamente comprobados.

México, D. F., Salón de Sesiones, a 30 de octubre de 1951.- Gonzalo Chapela.- Juan José Hinojosa.- Jaime Robles Martín del Campo.- Eduardo Facha Gutiérrez”.

### **3. XLVIII Legislatura (1970-1973)**

La tercera iniciativa en materia municipal se presentó el 28 de diciembre de 1970, por el diputado Jorge Garabito. Se trata de una reforma a los artículos 103, 104, 105, 107, 115 y 116 Constitucionales. El objetivo es que el Municipio, comunidad espiritual, tenga la protección del juicio de amparo contra aptos o leyes de autoridades federales o locales que vulneren su autonomía y para establecer reglas en favor de su libertad y autonomía económica.



*Intervención del diputado Jorge Garabito*

He pedido el uso de la palabra para presentar ante ustedes un proyecto de reformas a los artículos 103, 104, 105 y 115 constitucionales, elaborado por la Fracción Parlamentaria del Partido Acción Nacional.

Ha sido preocupación constante de nuestro Partido la suerte y destino del Municipio mexicano, la institución que se encuentra tan hondamente arraigada en la esencia misma de la Patria y en la tradición más genuinamente mexicana.

Acción Nacional surgió a la vida como Partido Político en septiembre de 1939, y ya en septiembre de 1940, en la Convención Regional de Guadalajara, se dedicaba con honda preocupación al estudio de la naturaleza y funciones del Municipio, y dieciocho meses más tarde, en marzo de 1942, celebraba en la propia ciudad de Guadalajara su primera Convención Municipal, en la que se insistió en el estudio de la naturaleza y funciones del municipio, ampliándolo con el estudio del contenido de la autonomía municipal, el ejercicio de la actividad municipal, sus limitaciones, su orientación, sus garantías; las relaciones entre el Municipio, el Estado y la Federación; la identidad de nuestras ciudades y pueblos y la defensa de sus características sociales, morales y artísticas; la contabilidad de los pequeños municipios y la formación de su hacienda, con un programa mínimo para los municipios medianos y pequeños.

Numerosos y conocidos son los alegatos formulados por Acción Nacional en pro de la autonomía de los municipios, ahogados por la miseria, la mugre y el caciquismo.

Ciertamente que no es exclusiva de nuestro Partido la preocupación por los problemas municipales. En 1946, un grupo de juristas eminentes, algunos de los cuales han

ocupado o siguen ocupando lugares muy destacados en la Administración Pública, los señores licenciados don Antonio Carrillo Flores, don Manuel Bartlett, don Antonio Martínez Báez, don Gustavo R. Velasco y don Fernando Satriás, unieron sus esfuerzos en la elaboración de unas Bases para un proyecto de Ley Municipal.

En dicho trabajo, estos distinguidos juristas manifiestan su preocupación por los problemas municipales al expresar:

Es indudable que, además de concebir al municipio como entidad política, el constituyente buscó ante todo hacerlo libre; esto es, desvincularlo de las autoridades centrales del Estado, entregando su dirección y su manejo (siempre dentro del ámbito desgraciadamente no muy bien definible de las “necesidades locales”) a la masa de habitantes a través de los órganos que libremente se dieran ellos.

Esto lo ponen claramente de relieve los Considerandos primero y segundo de la Ley de 25 de diciembre de 1914, que propiamente pueden considerarse como la exposición de motivos del artículo 115 constitucional. Allí se habla de que “es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades políticas, personas enteramente extrañas a los municipios” y “que la organización que tienen varias entidades federativas sólo es apropiada para sostener un gobierno absoluto y despótico, porque hace depender a los funcionarios que más influencia ejercen en las municipalidades, de la voluntad de la primera autoridad del Estado”.

Es, pues, necesario –si se quiere por fin realizar el pensamiento de 1914 y 1917–, desvincular los problemas políticos al municipio de los del Estado y consiguientemente de los de la Federación. Eso supone dos cosas por lo menos:

que la calificación de las elecciones para la integración de los ayuntamientos y en general los procesos democráticos que se desarrollen en el seno del municipio, y de que más adelante se hablará, no dependan en forma alguna de la rescisión o del juicio de los órganos centrales del Estado; esto es, ni de las legislaturas, ni de los gobernadores, ni de los tribunales superiores de justicia, ya directamente o, como algunos Estados lo tienen establecido, sólo por vía de recurso o en caso de conflicto. En segundo lugar, es preciso que, inversamente, los procesos políticos electorales del Estado y de la Federación se realicen al margen y sin intervención de las autoridades municipales, pues si se conserva a éstas influencia de cualquier naturaleza en tales procesos, será inevitable que los Estados y la Federación misma tenga [sic.] interés en dirigir o en controlar las elecciones municipales. Incluso convendría señalar épocas diversas para estos actos.

La desvinculación política del municipio supone, para ser completa, plena autonomía jurídica. Es preciso abandonar radicalmente la idea del municipio como una mera entidad descentralizada administrativamente, pero sujeta a la tutela o al control de la autoridad central.

Más bien conviene seguir la inspiración del Primer Congreso Panamericano de Municipios, cuando recomienda que “en las constituciones de los países de América se reconozca al municipio como uno de los órganos de la soberanía del pueblo y la Nación”. En otras palabras: así como los Estados son un órgano directo de expresión de la voluntad nacional, sin perjuicio de la primicia del derecho federal y aun de ciertas facultades de orden superior de los órganos federales, tanto políticos como jurisdiccionales, los municipios pueden y deben concebirse no como organizaciones descentralizadas

del poder de los Estados, sino como entidades autónomas dentro del estatuto constitucional de cada Estado.

Hasta aquí los señores Carrillo Flores, Bartlett, Martínez Báez, Velasco y Sastrías. Por nuestra parte, la primera Diputación de Acción Nacional presentó ante esta H. Cámara, suscrito por los señores diputados ingeniero Juan Gutiérrez Lascuarain y licenciado Manuel Ramírez Munguía, en diciembre de 1946, un proyecto de adiciones y reformas al artículo 115 constitucional solicitando el establecimiento de garantías para la autonomía municipal.

Según el texto constitucional, el municipio libre es la base de la organización política y administrativa de los Estados y de su división territorial.

Nosotros creemos que el Municipio, antes de ser organismo jurídico y político, es una comunidad espiritual que trasciende los límites de la realidad familiar para facilitar al hombre su propio desenvolvimiento que no puede contenerse en la institución doméstica. El Municipio es la forma inicial de la sociedad civil, con autoridades propias y específicas, cuya misión es amparar y proteger los valores humanos y hacer posible la realización de los destinos de una comunidad.

La Constitución Política reconoce la eminente importancia del Municipio y expresamente:

- a) Le atribuye una autonomía y libertad para el cumplimiento de sus fines propios.
- b) Prohíbe [sic.] que exista una jerarquía administrativa intermedia entre el Municipio y el Poder Ejecutivo de los Estados y Territorios.
- c) Establece la obligación que tienen los particulares de contribuir al sostenimiento de los gastos propios del Municipio, mediante el pago de impuestos, y

d) Atribuye al Municipio una función educativa en cuanto es parte integrante del Estado.

Son estos los aspectos positivos, pues también los hay negativos, que van desde la aberrante función persecutoria que le asigna la Constitución, hasta la delinciente complicidad que aún hoy le asignan legislaciones secundarias y que no es esta la ocasión de enumerar ni de analizar.

No obstante la altísima función que por mandato constitucional tiene encomendado el Municipio, la realidad se ha encargado de alejar, y mucho, a la institución del precepto fundamental, no sólo desencajándola de sus cauces naturales, sino debilitándola al grado de la atonía agonizante que hoy padece.

En lo económico, la historia del Municipio mexicano es la historia de las grandes depredaciones que lo han reducido poco menos que a la insolvencia, y para la realización de sus obras materiales más urgentes, tiene que recurrir a préstamos generosos de las instituciones oficiales, hipotecándose y agobiándose de deudas que no puede pagar, para acudir luego al paternalismo del gobierno federal, que mediante subsidios, quitas y condonaciones, trata de aliviar el agobio desesperante de los municipios.

Las Constituciones locales repiten, en términos generales, la tesis de la Federal, pero en la práctica, la subsistencia de los municipios queda en manos de las autoridades locales, los Congresos locales que pueden, sin que nadie lo impida, desconocer los ayuntamientos; los Gobernadores de los Estados que pueden, irrestrictamente, separar de sus puestos a los Presidentes Municipales y a los Munícipes, por meras medidas administrativas. Las legislaturas locales convertidas

en instancia suprema de calificación electoral municipal, tienen en sus manos la integración de los ayuntamientos.

La Constitución Federal ordena que los Municipios dispongan libremente de su hacienda, pero legislaciones secundarias, desde Constituciones locales hasta leyes orgánicas, sujetan el gasto municipal a la aprobación de la legislación local, con violación del texto constitucional.

Y cuántas leyes secundarias, con pretexto de organizar funciones del Ejecutivo local, supeditan a los presidentes municipales al mecanismo administrativo del Estado y constituyen a los Gobernadores en sus inmediatos superiores jerárquicos.

Y todos estos ataques ante las puertas de la Suprema Corte cerradas para el Municipio, sin vías en la legislación de Amparo para que el municipio tenga acceso a la protección de la Justicia Federal.

En la Convención Regional celebrada en Guadalajara en septiembre de 1940, Acción Nacional fijaba entre sus metas: luchar porque “no estén a merced, ya no digamos de los incontrastables poderes federales; pero tampoco de las tiranías inmediatas, locales; que ni la Legislatura local ni el Gobernador del Estado puedan disponer a su antojo de los Ayuntamientos, suplantar y desviar la actividad municipal; que no sean los municipios piezas del servicio administrativo, ni inferiores jerárquicamente subordinados del Poder Ejecutivo, del Gobernador del Estado, ni tampoco instituciones indefensas, susceptibles de sufrir sin resistir sin resistencia deshaucios [sic.] y despojos, de ser expulsados de su responsabilidad y de su misión al capricho de funcionarios despóticos; que realmente haya garantías para la autonomía municipal”.

Para lograr estas metas, proponía entre otras, la siguiente conclusión:

El estado de indefensión de los Municipios respecto de los Gobiernos locales, debe remediarse mediante reforma constitucional que les permita recurrir las leyes o actos que lesionen su autonomía y, en general, sus derechos, ante los Tribunales Federales.

Abrir las vías del Amparo a los Municipios no es introducir novedad dañosa alguna en nuestra legislación de Amparo, antes, al contrario, es integrar la estructura del Amparo conforme a su propia naturaleza.

Conviene hacer algunas reflexiones sobre este aspecto.

Pocas instituciones, sin duda, han sido objeto de tan detenido estudio como nuestro Amparo, y pocas han evolucionado tanto que han perdido su cauce y se han desfigurado en algunos de sus aspectos, en tanto inmóviles y trucas por falta de reglamentación adecuada.

Mucho se ha dicho que nuestra institución del Amparo nació tomando como modelo el sistema americano de control constitucional que ejerce el juez; y don Mariano Otero que conoció la organización judicial americana a través de la brillante exposición de Tocqueville, expresa el siguiente juicio en su voto particular, que después se convirtió en el Acta de Reformas de 1847, origen de nuestra institución del Amparo: “Allí (en los Estados Unidos) el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; de donde resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior a la ley, ni ponerse en oposición contra el poder legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir, la hace impotente”.

Sin embargo, la institución jurídica creada por el Acta de Reformas fue sustancialmente distinta de la que se tomaba como modelo.

En efecto, en lugar de cuidar la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra ley local o federal, la institución protege al individuo contra actos y leyes de las autoridades y tienen por objeto amparar “a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados”.

La amplitud de la protección, no podía ser más generosa, desde su propio origen, ya que se otorga no sólo al ciudadano ni sólo al mexicano, sino al habitante en toda la extensión que el vocablo abarca.

En cuanto a los ataques de que se protegería al habitante, eran estos los provenientes de los poderes legislativos y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, es decir, no se concedía el amparo contra las autoridades judiciales, y esto se explica como dice Tena, porque “los auténticos agravios a las garantías individuales no suelen provenir de las autoridades judiciales, restauradoras del derecho y desprovistas de fuerza material, sino el órgano legislativo, y sobre todo las impulsivas y pertrechadas autoridades de la administración”. Aprovecharse del amparo para combatir las seudoviolaciones de garantías individuales que se atribuyen a los jueces y no son sino imputaciones de inexacta aplicación de las leyes, es lo que evitaba el artículo 25 del Acta de Reformas al no incluir a las autoridades judiciales en el ámbito de protección del amparo.



Del Acta de Reformas, donde nace el amparo para proteger a los individuos frente a los poderes legislativo y ejecutivo, a la Constitución del 57, hay un gran paso.

El artículo 101, que consigna la fórmula actual del 103 constitucional, establece:

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que viole las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Ya no se habla de preservar el ejercicio y conservación de los derechos que conceden la Constitución y leyes constitucionales contra ataques de los poderes legislativo y ejecutivo, sino que éstos derechos, consagrados ya como garantías individuales, han pasado a ser parte de la propia Constitución y forman su parte dogmática, y la protección se amplía contra todas las autoridades, inclusive las judiciales.

En los apartados II y III, al establecer la procedencia del amparo por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, se instituye realmente el verdadero control constitucional tan celosamente defendido por Rabasa.

En esta forma, el Amparo se constituye en protector no sólo de la parte dogmática de la Constitución, de las garantías individuales, sino también de la parte orgánica, de la forma federal de gobierno, al proteger a la Federación contra

invasiones de los Estados y a éstos contra extralimitaciones de la Federación.

Siempre había sido preocupación de los mexicanos, encontrar un justo y debido equilibrio entre los diversos poderes en que se divide el ejercicio de la autoridad y evitar los graves perjuicios que se siguen cuando un poder sobrepasa los límites en que debe contenerse e invade la esfera y las atribuciones de otro poder o un Estado los de otro o los de la Federación, o ésta los de aquéllos. Recuérdese el control constitucional que ejercía el Supremo Poder Conservador Centralista de 1836, que tenía por objeto mantener a los tres poderes dentro de sus propios límites y podía por tanto, declarar la nulidad de leyes y decretos emanados del Congreso, cuando éstos fueran contrarios a la Constitución o la nulidad de los actos del Ejecutivo, cuando los mismos se apartaran del cauce constitucional, o la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia cuando éstos constituían usurpación de funciones o invasión de facultades que no le competían. Recuérdese así mismo, el control político que se ejercía mediante la declaración directa de nulidad de leyes locales que hacía el Congreso Federal por considerar que se apartaban de la Constitución, o declaración de nulidad hecha por legislaturas locales, sobre leyes federales por considerarlas inconstitucionales, en un sistema teórico de mutuo control, que en la práctica sólo desembocaba en conflictos entre la Federación y los Estados.

Suprimidos estos recursos para preservar la supremacía de la Constitución, por primera vez encomienda al Amparo el control constitucional, y entra nuestra institución del Amparo por sus cauces superiores.

Sin embargo, durante su vida más que centenaria, ha predominado el Amparo como protector de garantías individuales, más que como guardián de la forma federal de Gobierno.

Quienes han estudiado el desarrollo de nuestra institución, atribuyen esto a la gran influencia de las ideas individualistas que imperaban en México en el siglo pasado y que no permitieron estructurar la institución del Amparo con la amplitud que su propia naturaleza reclamaba.

Don Emilio Rabasa, en su obra “El Juicio Constitucional”, al referirse al juicio de amparo, nacido en el voto de don Mariano Otero, que sirvió de base al Acta de Reformas, y estatuido en su actual amplitud en la Constitución de 1857, dice:

“La estrechez del sistema de Otero, limitado a defensa de los derechos del hombre contra leyes o actos directamente enderezados a violarlos, originó una preocupación que ha tenido efectos trascendentales en la opinión general y que afectó a los legisladores del 57, no obstante la superior cultura de éstos en materia de Derecho Público norteamericano. Tal preocupación hizo aparecer el juicio constitucional ante el criterio común como institución expresa y únicamente creada para amparar y robustecer los derechos del individuo; de aquellos derechos ‘base y objeto de las instituciones sociales’ que debían ‘respetar y sostener todas las leyes’ según el proyecto de 1842. De aquí nació la exageración del concepto del derecho individual llevado a extremos incompatibles con el orden público y hasta con las medidas indispensables para la observación inmediata de los bandos que llamamos de policía. En la Constitución del 57 esta preocupación fue causa

de que el sistema del juicio constitucional quedara deficiente por incompleto.”

Para bien de México, hemos superado definitivamente esa etapa y esas preocupaciones. Ya se habla más de hoy de derechos sociales que de derechos individuales, los intereses colectivos están asumiendo una primacía sobre los intereses individuales.

Sin mermar un ápice su papel de protector de las garantías individuales, el amparo se acerca más a su papel de protector del sistema constitucional al establecer la actual Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, en su artículo noveno que las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

Esta limitación coarta los cauces naturales que el constituyente del 57 estableció para el Amparo y que han permanecido obstruidos hasta la fecha, a grado tal que se ha tenido que buscar la protección a la Constitución a través de la protección al individuo, supeditando los intereses superiores de la Nación a los pequeños intereses individuales y esperando, para poner remedio a una invasión de atribuciones estatales o federales, a que ésta invasión perjudique a los intereses de un individuo y a que este individuo quiera promover el juicio constitucional.

El verdadero obstáculo se encuentra en la redacción que se dio a la fracción II del artículo 107 constitucional, al establecer que la sentencia del juicio de amparo será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitación ya inaceptable y que la jurisprudencia ha tenido que forzar.

Nadie discute que las personas morales, las sociedades civiles o mercantiles, tienen acceso al juicio de amparo por conducto de sus órganos representativos, no obstante que en realidad no se trate de individuos particulares, y más aún tiene que forzarse el concepto de individuo particular para conceder el amparo a dependencias oficiales o al propio Estado cuando ocurre al juicio de amparo, pues al decir de la Suprema Corte, “no existe ya razón para negar en forma absoluta el derecho de ocurrir a la vía de amparo a los órganos del Poder Público, cuando ellos en realidad se encuentran colocados en el mismo plano de los particulares, litigando ante organismos jurisdiccionales; y entonces resulta lógico, equitativo y justo, que tenga expeditas las mismas vías que sus colitigantes, inclusive el juicio de amparo” y cuando el poderoso Departamento del Distrito Federal o la no menos de poderosa Secretaría de Comunicaciones acuden a la vía de amparo en contra del tribunal de Arbitraje, la Corte Suprema entra al estudio y declara que el amparo procede, pero cuando un Ayuntamiento pide el auxilio de la Justicia Federal porque la Legislatura local afecta no sólo su supuesta autonomía, sino su propio territorio, o suprime sus ingresos, o le priva de bienes que le corresponden, o porque el Gobernador del Estado desconoce al Ayuntamiento, o depone al Alcalde o a los Munícipes porque no se plegan [sic.] a su arbitrio, encuentra cerradas las puertas de la Suprema Corte porque los Municipios no son individuos particulares y sólo éstos pueden promover el juicio de garantías individuales.

La polémica entre Vallarta y Rabasa, nuestros grandes pensadores del Derecho Constitucional, no hizo sino aclarar las verdaderas funciones del Amparo en su doble papel de control de legalidad que protege las garantías individuales

y ampara a todos los habitantes del país en contra de la inexacta aplicación de la ley, control de legalidad que frena los abusos de tantas autoridades inferiores y da tranquilidad a la sociedad al contar con el amparo de una justicia federal insobornable.

Y también control de constitucionalidad que vela por la supremacía del Pacto Federal sobre disposiciones secundarias; que cuida la forma federal de gobierno al amparar a la Federación contra invasiones de los Estados y a los Estados contra excesos de la Federación que ataquen la soberanía local.

Y los municipios son la base de la organización política y administrativa de los Estados y de su división territorial. La forma federal de gobierno republicano, representativo y popular descansa en el Municipio Libre.

Ampliar el Amparo para proteger la autonomía municipal es proteger nuestro sistema federal de gobierno; es afinar y definir el control de constitucionalidad por sus cauces verdaderos.

Que ello implica la extensión del juicio de amparo a los derechos políticos, es cierto.

También es cierto que la Suprema Corte se ha negado a reconocer la procedencia del Amparo en materia política y ha establecido jurisprudencia en el sentido de que “la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de Amparo porque no se trata de garantías individuales” (Tesis No. 355 del Apéndice al Tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación).

Esta tesis es falsa y obedece sólo a la reacción provocada por el criterio anteriormente sostenido por la Suprema Corte bajo la presidencia de don José María Iglesias que con el pretexto

de la competencia de la Corte para juzgar la legitimidad de origen de las autoridades Ejecutivas y Legislativas, convertía el amparo en arma política de facción y a la Corte en el más fuerte de los tres poderes y escalón propicio para asumir la Presidencia.

Ante este peligro, la Corte ha preferido renunciar a su alta investidura y reducir sus funciones a las de simple Tribunal de Casación para no manchar su túnica con los problemas de la política.

Para mantener esta actitud supuestamente apolítica, la Corte ha llegado a sustentar en su jurisprudencia, la absurda tesis de que los derechos políticos no son garantías individuales, cuya inexactitud se demuestra con la simple lectura del capítulo de garantías consagradas en la constitución entre las que destacan derechos eminentemente políticos como el derecho de petición de los ciudadanos en materia política (artículo 8o); el derecho de los ciudadanos a asociarse y a reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 9o); el derecho de los paisanos que estén complicados en delitos o faltas de orden militar para ser juzgados por la autoridad civil que corresponda, y no por tribunales militares (artículo 13); el derecho de los reos políticos a no ser extraditados y de que no se celebren ni apliquen convenios o tratados que alteren los derechos establecidos por la Constitución para el ciudadano (artículo 15); el derecho a ser juzgado por un jurado en los casos de delitos cometidos por la prensa contra el orden público o la seguridad interior o exterior de la Nación (artículo 20, fracción VI) y, por último, el derecho de que no se aplique la pena de muerte por delitos políticos (artículo 22).

Ya Vallarta distinguió con bastante claridad, la diferencia que existe entre la competencia y la legitimidad de origen de las autoridades, y cómo la justicia federal puede, a través del juicio de amparo, analizar y decidir acerca de la competencia de las autoridades, pero no debe, conforme a la naturaleza misma del juicio, resolver sobre la legitimidad de las mismas. Bastan estas sencillas consideraciones para demostrar la procedencia del juicio de amparo para proteger los derechos políticos y de que no constituye novedad dañosa el extenderlo para proteger la autonomía del Municipio.

La reforma municipal iniciada por don Venustiano Carranza no pretendía una simple reorganización del Municipio para fines administrativos. La exposición de motivos del Decreto de 25 de diciembre de 1914 que dictó en Veracruz, se refiere a una reforma esencialmente política, y la expresión que el propio Carranza hizo en Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, al entregar el proyecto de Constitución, califica al Municipio Independiente como una de las grandes conquistas de la Revolución, base del Gobierno libre, con las que no sólo se da libertad política a la vida municipal sino también independencia económica.

El mensaje dirigido por el Primer Jefe ante el Constituyente dice textualmente:

“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo 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, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado



los gobernadores”; y al discutirse el texto del 115 el diputado constituyente Heriberto Jara hacía referencia a las ideas del Primer Jefe diciendo: “No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados, las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población”.

Pocos días después, el 29 de enero de 1917, los integrantes de la Comisión, diputados Jara y Medina, presentaron una exposición de motivos de la fracción II del artículo 115, en la que decían:

Ciudadanos diputados:

“Habiendo sido retirado por esta Comisión el párrafo segundo del artículo 115, se presenta ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de ley que garantice la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin a que este respecto se propone la ley.

Si el municipio depende económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de esta última fase, y si no se hace así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión.

Establecido que el municipio debe tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa”.

Hasta aquí los diputados Jara y Medina, mas para tener una idea cabal del pensamiento de los constituyentes en relación al Municipio, conviene recordar lo que decía el Dictamen en relación al artículo 115:

“La diferencia más importante y por tanto, la gran novedad respecto de 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. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que pueda contratar, adquirir, defenderse, etc. Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, en condición

sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo Local”.

Hemos querido hacer las transcripciones anteriores para que se vea, primero, que aún no se han alcanzado los fines que se propuso el Constituyente de 17 para hacer del Municipio Libre, la base de la organización política del país, porque los municipios aún no han alcanzado su libertad política ni su independencia económica, y segundo, que precisamente para lograr los fines que quería alcanzar el Congreso Constituyente de 1917, es necesario reformar la Constitución en los términos que a continuación se mencionan.

En primer lugar se propone una reforma al artículo 103 adicionando una fracción IV a fin de que los Tribunales de la Federación resuelvan, por la vía del Amparo, las controversias que se susciten por leyes o actos de las autoridades federales o locales que vulneren o restrinjan la autonomía municipal en los términos que se reconocen en el artículo 115.

De la misma manera se propone modificar la fracción II del artículo 107, cambiando el término individuos particulares por el o los quejosos en particular, a fin de que la redacción quede clara y sin limitaciones.

Se propone la modificación del artículo 104 en su fracción IV para establecer la competencia de los Tribunales Federales en las controversias que se susciten entre los municipios y los Estados de que forman parte, así como entre los Municipios y la Federación.

Se propone la reforma del artículo 105 para que la Suprema Corte conozca directamente de las controversias que se susciten entre los Municipios y el Estado de que forman parte, cuando los actos materia de la controversia sean inconstitucionales en sí mismos.

De esta manera se abren para los Municipios las puertas de la justicia federal, bien a través del juicio extraordinario de Amparo, cuando se violen o restrinjan su independencia y autonomía, bien a través de la controversia ordinaria cuando se violen o discutan sus derechos patrimoniales o de cualquier índole, por la vía directa a la Suprema Corte cuando se trate de actos inconstitucionales en sí mismos, o por la vía de los Tribunales Federales cuando no se discuta la constitucionalidad de esos actos, controversia que se tramitará en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles. Las reformas propuestas implican reformas a la Ley de Amparo que sometemos a la consideración de esta Cámara, posteriormente, en la iniciativa correspondiente.

Se propone la reforma del artículo 115 dedicándolo exclusivamente a la organización municipal y estableciendo sus bases generales, su administración por Ayuntamientos de elección popular directa; el reconocimiento de su personalidad jurídica y sus facultades para darse su propia ley orgánica y dictar reglamentos de policía y buen gobierno, dentro del marco de las Constituciones locales; la asignación del mando

de las fuerzas públicas municipales, excepto en los lugares donde reside el Ejecutivo, habitual o transitoriamente; la garantía de que sólo mediante sentencia judicial podrán ser depuestos los Ayuntamientos; la facultad de administrar su hacienda y las bases mínimas para integrarla con los productos y aprovechamientos de sus bienes propios, los derechos por prestación de servicios públicos, los impuestos y derechos que señalen las legislaturas locales, una participación en el impuesto territorial no menor del 50%, una participación en los impuestos federales y locales que se recauden en su jurisdicción o provenientes de fuentes de riquezas ubicadas en su territorio no menor del 5% en los primeros y 20% en los segundos; la facultad de que adquieran y administren bienes inmuebles y la publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales. Por último, la facultad de que los Ayuntamientos presenten iniciativas de ley ante los Congresos locales y la obligación de recabar el consentimiento de por lo menos las dos terceras partes de los Municipios que integran un Estado para reformar la Constitución local.

Es de la esencia misma de la democracia el derecho que tiene el pueblo de controlar y limitar los actos de las autoridades mediante la exigencia de las responsabilidades correspondientes. Nuestro Derecho Constitucional ha recogido esos conceptos desde la Constitución de Apatzingán hasta la del 17, que en su artículo 111 fija las bases y ordena al legislador ordinario la expedición de la Ley de Responsabilidades, por lo que conviene establecer dentro del mismo artículo 115 el reenvío a dicha Ley de Responsabilidades para que ésta establezca las faltas y delitos oficiales por ataques a la autonomía municipal y la procedencia del juicio político en los términos del Título Cuarto de la Constitución. Esta

reforma implica la de la mencionada ley de responsabilidades cuya iniciativa presentaremos por separado.

Proponemos se reforme el artículo 116 para el sólo efecto de agrupar en este precepto, las normas relativas al gobierno de los Estados que se encuentran en el artículo 115.

Con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución, proponemos la presente iniciativa de Decreto que Adiciona y Reforma los artículos 103, 104 fracción V, 105, 107 fracción II, 115 y 116 de la Constitución Federal.

Artículo primero. Se reforman y adicionan los artículos 103, 104 fracción IV, 105, 107 fracción II, 115 y 116 de la Constitución Federal, para quedar como sigue:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

.....

IV. Por leyes o actos de las autoridades federales o locales que vulneren o restrinjan la autonomía municipal cuyos términos se reconocen en el artículo 115.

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes;

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe del o los quejosos en particular, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

IV. De las que se susciten entre los Municipios y los Estados de que formen parte o entre los Municipios y la Federación; entre dos o más Estados o un Estado y la Federación, así como

las que surgieren entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado o entre los Municipios y el Estado de que forman parte, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquéllas en que la Federación fuese parte.

Artículo 115. El Municipio libre será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, y se regirá por las reglas siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. Las Leyes Orgánicas Municipales reglamentarán la representación de las minorías en el Ayuntamiento y establecerán el régimen de Consejo Abierto para los municipios que tengan menos de dos mil habitantes;
- II. A los Municipios se les reconoce personalidad jurídica para todos los efectos legales; y dentro de lo dispuesto por esta Constitución, la Constitución local respectiva y las leyes orgánicas correspondientes, podrán aprobar y poner en vigor su propio Estatuto y reglamentos de policía y buen gobierno;
- III. Corresponde a los Ayuntamientos el mando de las fuerzas públicas municipales dentro de su jurisdicción, salvo que dicho mando será ejercido por el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, directamente o a través del propio Municipio, en los lugares en que dichos Ejecutivos residan habitual o transitoriamente;

- IV. Los ayuntamientos electos popularmente no podrán ser depuestos por las autoridades locales o federales si no media sentencia que así lo determine en la controversia que se plantee ante la autoridad judicial competente.
- Los ayuntamientos que hayan sido depuestos en los términos del párrafo anterior, serán sustituidos por los funcionarios municipales que designe el Gobernador de la entidad y durarán en su cargo el tiempo que al ayuntamiento depuesto le faltaba para concluir su ejercicio;
- V. Los Municipios administrarán su hacienda con independencia de las autoridades de los Estados. En todo caso corresponderá a los Municipios:
1. Los productos y aprovechamientos de sus bienes propios.
  2. Los derechos por la prestación de servicios públicos municipales.
  3. Los impuestos y derechos que la legislación local les señale con carácter municipal exclusivo.
  4. La percepción del impuesto territorial sobre los bienes ubicados dentro de su jurisdicción, en los términos de las bases que establezcan las legislaturas locales, bases que comprenderán una participación al Estado no mayor del 50% del importe del mismo impuesto.
  5. Una participación de los impuestos federales y locales que se recaudan dentro de su jurisdicción o de fuentes de riqueza ubicadas en su territorio, participación que no será menor de 5% de los primeros y del 20% de los segundos;



VI. Los Municipios podrán adquirir y administrar bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos que estén destinados directamente a sus fines, al beneficio de sus vecinos y al sostenimiento de sus servicios;

VII. Las leyes orgánicas del Municipio establecerán la publicidad, glosa y comprobación de las cuentas municipales, las condiciones para adquirir y disponer de los bienes propios y comunes del Municipio y para el aprovechamiento y gravamen de los propios y los límites y condiciones de contratación de empréstitos municipales;

VIII. La Federación y los Estados señalarán en sus respectivas leyes de ingresos y en sus presupuestos de egresos los impuestos en que tendrán participación los municipios y el monto de esa participación, que no podrá ser menor de la señalada en la fracción V;

IX. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectores para el período 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 designación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; pero los que tengan carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio;

X. Los ayuntamientos tendrán derecho de presentar iniciativa de ley ante los Congresos Locales. Será forzoso oírlos para toda iniciativa de reformas o adiciones a la Constitución

Local del Estado de su ubicación y sólo podrán considerarse aprobadas las reformas propuestas si se logra la conformidad de las dos terceras partes de los ayuntamientos constituidos legalmente en el Estado de que se trate;

XI. La Ley de Responsabilidades de los Empleados y Funcionarios de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, establecerá las faltas o delitos oficiales en que tales funcionarios incurran por ataques a la autonomía municipal y la procedencia del juicio político en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Artículo 116. 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 constituido conforme al artículo anterior.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el período en casos de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en la segunda mitad del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcionalmente al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hayan estado en ejercicio; pero los diputados propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Los Estados podrán arreglar entre sí, por convenios, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Turno a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos.

# **IV**

## **LA PRAXIS DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DEL PAN**

**1947-1983**



La revisión de acciones de este apartado se realizó tomando como fuente principal la revista *La Nación*. Se trata de una enumeración que no es exhaustiva, ya que en muchos casos no se encontró información, por lo que sólo se consignan aquellos municipios en los que fue posible documentar las acciones.<sup>136</sup>

### **Quiroga, Michoacán, 1947-1948**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Manuel Torres Serranía fueron:<sup>137</sup>

- Transparencia, rendición de cuentas y manejo escrupuloso de los recursos públicos.
- Limpieza de las calles y espacios públicos como calles, mercados y jardines.
- Reubicación de la escuela para generar un entorno adecuado para la enseñanza.
- Dotación de mobiliario adecuado para realizar las labores administrativas.
- Reorganización del registro civil.
- Realización de obra pública.<sup>138</sup>
- Cabildo abierto, con reuniones semanales a las que podía acudir cualquier persona.
- Planeación del desarrollo municipal.
- Contacto directo con la ciudadanía y atención de las demandas ciudadanas.

---

<sup>136</sup> La lista completa de municipios gobernados se puede consultar en el apéndice. Para datos adicionales de acciones realizadas Cf. María Elena Álvarez de Vicencio. *Municipio y democracia*. p. 182 ss.

<sup>137</sup> Cf. “Quiroga, auténtico municipio libre, es el magnífico renacer del pueblo”. En *La Nación*. No. 285. p. 11.

<sup>138</sup> Un pozo que se había dejado sin terminar y una escuela.

### **El Grullo, Jalisco 1949-1952**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Conrado Díaz Infante fueron:<sup>139</sup>

- Mantenimiento del orden público.
- Adecuado funcionamiento de las escuelas públicas y mantenimiento de centros de alfabetización para adultos.
- Levantamiento de Censo Industrial y de Transportes, considerando la estadística como un valioso elemento del buen gobierno.
- Realización de obras de ornato con la participación de la iniciativa privada.
- Comprobación “de cada centavo gastado” del presupuesto y transparencia en la administración de los fondos públicos.

### **Ascensión, Chihuahua 1959-1962**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsados Benjamín Fernández Balbuena fueron:

- Defensa de la libertad municipal.
- Ruptura de redes clientelares.
- Profesionalización de los servidores públicos.<sup>140</sup>
- Protección de la economía familiar.<sup>141</sup>
- Equidad en el cobro de impuestos.<sup>142</sup>

### **San Pedro Garza García, Nuevo León 1964-1966**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Humberto Junco Voigt fueron:

---

<sup>139</sup> “Las cuentas de auténticas autoridades municipales”. En *La Nación*. No. 539. p. 6.

<sup>140</sup> “Chihuahua: Ascensión reconocido; el resto pelea”. En *La Nación*. No. 928. p. 19.

<sup>141</sup> “Los estados”. En *La Nación*. No. 945. p. 24. En *La Nación*. No. 948. p. 10.

<sup>142</sup> “Los estados”. En *La Nación*. No. 957. p. 16.

- Gobierno democrático al servicio de toda la ciudadanía.<sup>143</sup>
- Planeación cooperativa del desarrollo municipal.<sup>144</sup>
- Publicación en la prensa del Corte Caja de los Ingresos y Egresos municipales habidos.
- Eficacia en la recaudación de impuestos eliminándose fugas.<sup>145</sup>
- Aumento de sueldo de los empleados municipales comenzando por los policías y combate a las mordidas (comisiones).
- Adquisición de vehículos para el servicio de policía y tránsito.
- Modernización y ampliación de la Plaza Principal, ensanchándose corredores y reponiéndose bancas y nuevo sistema de alumbrado.
- Transformación del equipo de limpieza e implementación de un nuevo sistema de recolección de basura.
- Transformación de prados y rehabilitación de arboledas.
- Arreglo de las calles principales.
- Constitución de un Comité de Promoción Cultural.
- Uso de los derechos por el servicio de registro civil para beneficio de las obras municipales.
- Nueva relación de confianza entre las autoridades y la ciudadanía.
- Cesión de las compensaciones de los servidores públicos para fortalecer las finanzas.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> “Un paso más de México”. En *La Nación*. No. 1128. p. 5.

<sup>144</sup> “El PAN toma posesión en Garza García”. En *La Nación*. No. 1131. p. 5.

<sup>145</sup> “Radiografía de un ayuntamiento panista: el caso de Garza García”. En *La Nación*. No. 1138. p. 8-9. “Así debieran ser gobernados todos los municipios”. En *La Nación*. No. 1171. p. 12.

<sup>146</sup> “Radiografía de un ayuntamiento panista: el caso de Garza García”. En *La Nación*. No. 1138. p. 8-9.



- Publicación en los periódicos locales del informe de gobierno y el balance.
- Revisión externa de los cortes de caja.
- Inversión en obras públicas por más del 60% de los ingresos.
- Reparación del palacio municipal.
- Instalación de alumbrado mercurial.<sup>147</sup>
- Apertura de libros contables y documentos de Tesorería del municipio a la ciudadanía.
- Modernización de los servicios públicos.<sup>148</sup>
- Desarrollo de espacios limpios, abiertos y adecuados para la recreación.<sup>149</sup>

### **Villa Aldama, Chihuahua 1965-1968**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Miguel González Gallegos fueron:

- Coordinación eficaz con los gobiernos estatal y federal.
- Promoción de la educación y el deporte.
- Provisión de becas a alumnos destacados.
- Publicación mensual de cortes de caja.
- Atención médica a grupos vulnerables.
- Equipamiento de policías y vigilancia estrecha.
- Mejora en los servicios de limpia, agua potable, alumbrado público y rastro.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> “Así se gobierna cuando el gobernante entiende y vive el poder como entrega y servicio al pueblo”. En *La Nación*. No. 1156. p. 15, 18.

<sup>148</sup> “Queremos sentar un precedente de limpieza pública”. En *La Nación*. No. 1180. p. 16.

<sup>149</sup> “Municipio Garza García, N.L. Otra obra más para el pueblo”. En *La Nación*. No. 1182. p. 6.

<sup>150</sup> “Un año al servicio de la comunidad: gran interés en el primer informe de gobierno del alcalde de Villa Aldama”. En *La Nación*. No. 1218. p. 20.

## Santa Bárbara, Chihuahua 1965-1968

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por José Santos Esparza Muñoz fueron:

- Gobierno imparcial abierto a todos los ciudadanos.
- Fin a extorsiones y persecuciones.
- Optimización del presupuesto y transparencia en su administración, informando al pueblo sobre las fuentes de ingreso y las formas de gasto.
- Limpieza y bardeado del panteón municipal.
- Ampliación de las redes eléctrica y telefónica.
- Creación del Tribunal para menores.
- Promoción cultural y educativa.
- Depuración de la policía y participación directa del pueblo en la designación de Comisarios.<sup>151</sup>
- Creación de la biblioteca municipal.
- Remodelación de espacios y monumentos públicos.<sup>152</sup>
- Lucha contra la delincuencia y aumento de sueldos a policías.
- Implementación del plebiscito para la elección de Comisarios Municipales.
- Apertura y mejora de escuelas.
- Mejora en los servicios (telefonía, agua, expedición de títulos sobre terrenos) y realización de obras públicas.
- Realización de cortes de caja mensuales.
- Realización de actos culturales y cívicos.
- Fomento del deporte.
- Realización de obras públicas.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> “El ayuntamiento panista de Santa Bárbara cumple, pero los gobiernos estatal y federal deben ayudar”. En *La Nación*. No. 1217. p. 11-12.

<sup>152</sup> “Con buen gobierno en verdad del pueblo Santa Bárbara cumple sus primeros cuatrocientos años”. En *La Nación*. No. 1240. p. 2.

<sup>153</sup> “Ahí queda Santa Bárbara para ejemplo”. En *La Nación*. No. 1270. p. 23.

### **San Pedro Garza García, Nuevo León 1967-1969**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Norma Villarreal de Zambrano fueron:

- Mejora en los salarios del personal administrativo.
- Mejora en los procesos administrativos.
- Publicación mensual de los cortes de caja.
- Capacitación, dotación de equipo y contratación de nuevos policías.
- Modernización de las oficinas de tránsito vehicular.
- Inversión en obra pública: pavimentación y banquetas.
- Restauración y construcción de escuelas.
- Asistencia social a las personas más necesitadas.
- Aplicación del 85.46% de la recaudación a servicios, inversiones y obras públicas.<sup>154</sup>
- Mejora en los servicios (agua potable, drenaje sanitario) y realización de obra pública (mantenimiento, bacheo, pavimentación).
- Equipamiento de las policías.
- Mejoras en la recaudación.<sup>155</sup>

### **Abasolo, Nuevo León 1967-1969**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Apolonio G. Elizondo Cantú fueron:

- Rendición de cuentas.
- Trabajo voluntario de los integrantes del ayuntamiento para garantizar la solvencia económica.
- Reconstrucción de la escuela pública.

---

<sup>154</sup> "Informe en San Pedro: servicio, eficiencia, honestidad". En *La Nación*. No. 1245. p. 2-3.

<sup>155</sup> "San Pedro Garza García: Cuando ve eficacia y honradez el pueblo responde". En *La Nación*. No. 1270. p.

- Mejoras a edificios y espacios públicos.<sup>156</sup>
- Defensa de los terrenos bajo la jurisdicción del municipio.<sup>157</sup>
- Aumento de los ingresos municipales sin cobrar más impuestos.
- Realización de obras de asistencia y fomento cívico.
- Prohibición de asentamientos humanos irregulares.
- Inversión en obras públicas.<sup>158</sup>
- Instalación de alumbrado mercurial.
- Colaboración con el sector privado y social para realizar obra pública.<sup>159</sup>

### **Mérida, Yucatán 1967-1970**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Víctor Manuel Correa Rachó fueron:

- Rendición constante de cuentas y establecimiento del Buzón del Pueblo.
- Realización de auditoría contable.
- Formulación de catálogo de problemas municipales.
- Eficacia en el cobro de impuestos, lo que permitió aumentar la recaudación.
- Instalación de un buzón del pueblo.<sup>160</sup>
- Pavimentación y reparación de calles.
- Limpieza y construcción de pozos de drenaje.
- Prohibición de negocios clandestinos.
- Restauración de parques.
- Equipamiento y mejora de las instalaciones de la policía.

---

<sup>156</sup> "Informe en Abasolo. Ingresos totales: \$8.50 diarios". En *La Nación*. No. 1245 p. 5.

<sup>157</sup> "Se ampara el ayuntamiento de Abasolo". En *La Nación*. No. 1256. p. 7.

<sup>158</sup> "Segundo informe en Abasolo: Con 50 pesos diarios, obras por medio millón". En *La Nación*. No. 1270. p. 26.

<sup>159</sup> "Municipio: Abasolo, otro ejemplo". En *La Nación*. No. 1264. p. 6.

<sup>160</sup> "Gobernar sin distinciones de clases o banderías". En *La Nación*. 1245. p. 6-8.

- Adquisición de parque vehicular, servicios de limpieza, parques y jardines, obras públicas.<sup>161</sup>
- Denuncia contra autoridades que desfalcaron las finanzas.<sup>162</sup>
- Mejora en los servicios públicos.
- Reducción de los pasivos.
- Garantía del libre ejercicio de los derechos políticos.<sup>163</sup>
- Manejo escrupuloso de los fondos públicos.
- Reducción de la deuda.
- Pavimentación.
- Modernización del alumbrado público y de los servicios de limpieza.
- Información diaria sobre movimientos de fondos a través del periódico más importante.
- Auditoría permanente por parte de auditores externos.
- Gobierno con la colaboración de los ciudadanos.<sup>164</sup>

### **Cumpas, Sonora 1967-1970**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Francisco Sixto Agapito Félix Juvera fueron:

- Tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos en todos los actos de gobierno.
- Incorporación de la democracia directa mediante la elección de Comisarías y Delegaciones.
- Apoyo a la población afectada por desastres naturales.

---

<sup>161</sup> Víctor Manuel Correa Rachó. "Carta a *Excelsior*: el Alcalde de Mérida Puntualiza". En *La Nación*. No. 1256. p. 24-25.

<sup>162</sup> "Mérida: democracia sitiada y victoriosa". En *La Nación*. No. 1264. p. 16-18.

<sup>163</sup> Víctor Manuel Correa Rachó. "Carta abierta del alcalde de Mérida". En *La Nación*. No. 1277. p. 5.

<sup>164</sup> Luis Alberto García Orosa. "Informe en Mérida: el poder como servicio, no como oportunidad para venganzas". En *La Nación*. No. 1269. p. 26-27, 31.

- Instalación de alumbrado público.
- Mejoras en las escuelas.<sup>165</sup>

### **Bacoachi, Sonora 1967-1970**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Fermín Contreras Ballesteros fueron:

- Escrupulosa descripción de la forma en que se gasta el dinero del presupuesto.
- Realización de obra pública.
- Apoyo a la población en situación de desventaja.<sup>166</sup>

### **Teocaltiche, Jalisco 1968-1970**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Rafael Pérez Aguirre fueron:

- Fomento de la participación real y efectiva de la ciudadanía.
- Mejora en la vigilancia policiaca y dotación de equipo.
- Inversión para mejora de las escuelas.
- Integración de un Consejo de Colaboración Municipal.
- Reparación de inmuebles públicos.
- Mejora en el servicio de alumbrado público.<sup>167</sup>
- Realización de obra pública.
- Colaboración con otros ayuntamientos.<sup>168</sup>
- Pago de deudas de anteriores administraciones.
- Equipamiento de policías.<sup>169</sup>

---

<sup>165</sup> “La democracia retoña en Cumpas”. En *La Nación*. No. 1264. p. 2.

<sup>166</sup> Limpia administración en Bacoachi”. En *La Nación*. No. 1264. p. 3.

<sup>167</sup> “Teocaltiche, primer año: Con la participación efectiva de todos”. En *La Nación*. No. 1270. p. 27.

<sup>168</sup> “El pueblo colabora porque es su gobierno”. En *La Nación*. No. 1253. p. 13.

<sup>169</sup> “Por eso Teocaltiche votó azul”. En *La Nación*. No. 1265. p. 32.

### **Uruapan, Michoacán 1969-1971**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Francisco Solís Huanosto fueron:

- Ejercicio de gobierno entendido como servicio bajo el lema: “gobernar es servir”.
- Énfasis en la educación.
- Planeación del desarrollo económico.<sup>170</sup>
- Mejora de servicios de agua y alumbrado.
- Organización de la policía.<sup>171</sup>
- Estricto control de los recursos públicos.
- Realización de obra pública.
- Inversión en educación.
- Ayuda a personas en situación de desventaja.<sup>172</sup>
- Modernización y extensión del servicio de luz.
- Pavimentación de concreto y construcción de drenaje.
- Construcción y reparación de escuelas.
- Contacto permanente entre autoridades y ciudadanía.<sup>173</sup>

### **San Juan Xiutetelco, Puebla 1969-1972**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Eliseo Córdova Loyola fueron:

- Construcción de la cárcel municipal.
- Construcción del rastro municipal.
- Nomenclatura y numeración de calles.
- Impulso al comercio.

---

<sup>170</sup> “Toma de posesión en Uruapan: Gobernar es servir”. En *La Nación*. No. 1269. p. 16-17.

<sup>171</sup> “Asentamiento en Uruapan”. En *La Nación*. No. 1272. p. 12.

<sup>172</sup> “II Informe en Uruapan: Escrupuloso manejo de 4 millones de pesos en beneficio de la comunidad”. En *La Nación*. No. 1320. p. 12.

<sup>173</sup> “Uruapan 1969-1971: Hechos, no palabras”. En *La Nación*. No. 1340. p. 4-5.

- Inventario de propiedades municipales para su aprovechamiento.
- Integración de juntas de barrios para coordinar las tareas.
- Arreglo y limpieza de calles.
- Informes mensuales sobre el uso de los recursos públicos.<sup>174</sup>

### **Abasolo, Nuevo León 1970-1972**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por J. Alberto García Niño fueron:

- Introducción del riego para convertir tierras en fuentes de trabajo.
- Realización de trabajos de conformación de las calles.
- Limpieza y remozamiento de la plaza principal y el panteón.
- Aumento de los ingresos del municipio.<sup>175</sup>
- Inauguración del servicio telefónico local.
- Defensa de los límites territoriales del municipio.<sup>176</sup>

### **Asunción Cuyotepeji, Oaxaca 1971-1974**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Francisco Martínez Villanueva fueron:

- Arreglo de la Plaza Municipal.
- Reparación del Edificio Municipal.
- Creación del Huerto Municipal.
- Impartición imparcial de justicia.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup> “De las entrañas del pueblo para servirlo”. En *La Nación*. No. 1273. p. 22-23.

<sup>175</sup> “I informe en Abasolo: cuando se demuestra empeño y honradez”. En *La Nación*. No. 1320. p. 11.

<sup>176</sup> “Último informe: En Abasolo quedan las pruebas de dos gobiernos honrados y eficaces”. En *La Nación*. No. 1344. p. 26-27.

<sup>177</sup> “Es del PAN: El Ayuntamiento de Cuyotepeji sí trabaja”. En *La Nación*. No. 1394. p. 13.



### **Melchor Ocampo, México 1973-1975**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Teófanés Sánchez fueron:

- Aumento del gasto público para realizar obras en beneficio de la comunidad.
- Adquisición de transporte para el servicio de limpia.
- Reparación de caminos.
- Construcción de Centro de Desarrollo Comunitario.
- Instalación de red de drenaje.
- Construcción de un auditorio.
- Ampliación de la escuela primaria.<sup>178</sup>

### **San Nicolás de los Garza, Nuevo León 1974-1976**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Luis Jesús Prieto González fueron:

- Aumento de los ingresos en un 300%.
- Elaboración de proyectos jerarquizados por la Dirección de Planeación en coordinación con centros de educación superior.
- Elaboración del Manual de Organización Municipal.
- Organización de seminarios para capacitar autoridades.
- Modernización del equipo de las policías.
- Negociación de nuevo contrato colectivo con mejores condiciones salariales.
- Remodelación del palacio municipal.
- Manejo de los fondos a la vista del pueblo.<sup>179</sup>
- Construcción de una Escuela Preparatoria para Trabajadores.

---

<sup>178</sup> “Melchor Ocampo, Mex.: El gobernador prometió... pero deja la carga al pueblo y su ayuntamiento”. En *La Nación*. No. 1418. p. 27.

<sup>179</sup> “Municipio: cambio [sic.] radicalmente San Nicolás de los Garza”. En *La Nación*. No. 1423. p. 10-11.

- Rehabilitación de escuelas y construcción de aulas.
- Construcción de plazas públicas.
- Instalación de un sistema de semáforos sincronizados.<sup>180</sup>
- Realización de un concurso para elegir el símbolo de la ciudad.
- Liquidez de la hacienda pública.
- Creación de una central de Bomberos.
- Adquisición de equipo para el servicio de limpia.
- Realización de obras bajo el esquema de cooperación.
- Creación del Centro de Desarrollo de la Comunidad.<sup>181</sup>

### **Santiago Cacaloxtepc Oaxaca 1974-1977**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Manuel Zaragoza Acevedo fueron:

- Realización de un programa de obras públicas.
- Trabajo voluntario de los integrantes del ayuntamiento para canalizar recursos a obras necesarias.
- Adquisición de mobiliario y equipo para el ayuntamiento.
- Sesiones mensuales del ayuntamiento a través de Comités.<sup>182</sup>

### **Tehuacán, Puebla 1975-1978**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Héctor Lezama Zurroca fueron:

- Aumento en la recaudación.
- Mejora en los sueldos del personal.
- Nuevo mercado.
- Promoción de actividades culturales y deportivas.

---

<sup>180</sup> “Municipio: San Nicolás de los Garza y Santiago Cacaloxtepc”. En *La Nación*. No. 1444. p. 14

<sup>181</sup> “El caso de San Nicolás de los Garza: también en Nuevo León vale la pena votar el 5 de diciembre por el PAN”. En *La Nación*. No. 1466. p. 9-11.

<sup>182</sup> “Municipio: San Nicolás de los Garza y Santiago Cacaloxtepc”. En *La Nación*. No. 1444. p. 13.

- Regeneración del sistema de drenaje.
- Renovación de la nomenclatura en las colonias.<sup>183</sup>

### **Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 1976-1979**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Valdemar Antonio Rojas López fueron:

- Dotar de servicio médico en todas las especialidades para los empleados municipales
- Baja a personal no necesario previa indemnización.
- Contratación de nuevo personal en departamentos requeridos, como limpieza.
- Aumento de sueldos a la policía y dotación de equipo automotriz nuevo y armas
- Reforestación con árboles en los parques de Cerro Huevo y El Zapotal y rehabilitación del Vivero Municipal.
- Entrada en vigor de la Ley de Fraccionamientos.
- Impulso al arte, el deporte y la recreación.
- Desarrollo de un programa radiofónico dominical para informar y promover valores artísticos locales.
- Saneado de las finanzas públicas.<sup>184</sup>
- Gestión de créditos para el rastro y para pavimentación.<sup>185</sup>

### **Coaxomulco, Tlaxcala 1977-1979**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal propuesto por J. Carmen Montiel Corona fueron:

- Reparación de oficinas municipales.
- Compra de mobiliario.

---

<sup>183</sup> “Otro año de servicio al pueblo de Tehuacán”. En *La Nación*. No. 1471. p. 8.

<sup>184</sup> “Tuxtla Gutiérrez progresa”. En *La Nación*. No. 1497. p. 2.

<sup>185</sup> Valdemar A. Rojas López. “Para que el pueblo opine”. En *La Nación*. No. 1544. p. 17-18.

- Puesta de la nomenclatura en las calles.
- Inversión para el alumbrado y arreglo de la plaza pública.
- Construcción de presas.
- En coordinación con los gobiernos federal y estatal, construir una escuela secundaria, un centro de salud y una unidad deportiva; y reparación y ampliación de caminos vecinales.<sup>186</sup>

### **Monclova, Coahuila 1977-1981**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Carlos Alberto Páez Falcón fueron:

- Mejora de los servicios de agua, drenaje, alumbrado, limpieza y pavimentación.
- Reorganización de la Policía y el Tránsito.
- Mejora de vialidades.
- Reorganización de la Junta Administradora de Agua Potable y Alcantarillado.<sup>187</sup>
- Compra de unidades recolectoras de basura.
- Adquisición de medidores de agua y perforación de pozos.<sup>188</sup>

### **Huixtla, Chiapas 1979-1982**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Homero Lópezlena Pineda fueron:

- Promoción de la participación social.
- Enriquecimiento del inventario patrimonial del municipio.
- Construcción de aulas.
- Pago de deudas pendientes.
- Colocación de luminarias.
- Arreglo del Palacio Municipal.

---

<sup>186</sup> “Con Montiel Corona Coaxomulco tiene su primer Ayuntamiento electo libremente”. En *La Nación*. No. 1468. P. 6.

<sup>187</sup> “¡Actuemos en grande, porque grande es el futuro!”. En *La Nación*. No. 1519. p. 5.

<sup>188</sup> “La obra del PAN en Monclova”. En *La Nación*. No. 1522. p. 11.

- Construcción de la Agencia Municipal.
- Construcción del Auditorio Municipal.
- Pavimentación de calles.
- Construcción de puentes.
- Uso de lámparas de sodio para el alumbrado público.<sup>189</sup>

### **Huajuapán de León, Oaxaca 1980-1983**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Manuel Bautista Arias fueron:

- Reconstrucción de calles después del sismo del 24 de octubre de 1980.
- Informe mensual por radio de ingresos de la Tesorería, y el destino del gasto.
- Cortes de caja mensuales difundidos en lugares públicos.
- Mejora de los servicios.
- Atención preferencial a la educación.
- Administración eficiente.
- Desarrollo urbano de largo plazo, al año 2000, basado en cuatro ejes: delimitación del Centro de la Ciudad, con áreas para construcción y reservas y zonas agrícolas; zonificación para casas habitación; equipamiento urbano y vialidades.
- Realización de campañas permanentes de limpia.
- Equipamiento de las policías municipales.
- Creación del DIF municipal.<sup>190</sup>
- Colocación de lámparas de sodio.
- Construcción de la Casa de Cultura.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> "Huixtla: primer informe. Saqueo se recibió el Ayuntamiento: deudas y sólo 100.36 en caja". En *La Nación*. No. 1575. p. 13.

<sup>190</sup> "Huajuapán de León se reconstruye por dentro y por fuera". En *La Nación*. No. 1585. p. 12-13.

<sup>191</sup> "¿Quiénes dicen: nosotros queremos ayudar?" En *La Nación*. No. 1619. p. 5-7.

## **Chemax, Yucatán 1981-1984**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Gumersindo Chi Che fueron:

- Rendición de informes de administración y tesorería.
- Campañas permanentes contra expendedores clandestinos de alcohol y reducción de horarios de cantinas.
- Fortalecimiento y equipamiento del cuerpo de policía municipal.
- Inversión en obras públicas.<sup>192</sup>
- Envío de boletín mensual a todos los ayuntamientos panistas.<sup>193</sup>
- Construcción de la escuela secundaria.
- Elección directa de Comité Municipal para administración directa del servicio de agua potable.<sup>194</sup>
- Dotación de iluminación mercurial para el parque y las dos calles principales.
- Puesta en servicio de un nuevo paradero de autobuses con bancas de concreto y sanitarios.
- Aumento de plantas de ornato y pintura y remozado del parque.
- Celebración de un promedio de cuatro audiencias diarias y visitas periódicas a las Comisarías.
- Dotación de equipo a las policías.
- Rendición de cuentas detallando ingresos y egresos.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> “Yucatán: actuación de los funcionarios públicos panistas”. En *La Nación*. No. 1608. p. 30.

<sup>193</sup> “Panorama”. En *La Nación*. No. 1629. p. 19.

<sup>194</sup> Rogér Cicero Mackinney. “Chemax: el cambio se ve”. En *La Nación*. No. 1635. p. 29.

<sup>195</sup> “Un año más de administración panista en Chemax”. En *La Nación*. No. 1652. p. 31.

### **Hermosillo, Sonora 1982-1985**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Casimiro Navarro Valenzuela fueron:

- Formación de Consejos de Colaboración con los vecinos.
- Atención al problema de invasión de predios.
- Pavimentación.
- Reuniones semanales de Cabildo con responsables de las diversas áreas del Ayuntamiento.<sup>196</sup>

### **Água Prieta, Sonora 1982-1985**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Leonardo Yáñez Vargas fueron:

- Calles asfaltadas y limpias.
- Construcción de alberca municipal y campo deportivo.
- Tendido de redes para agua potable y drenaje.
- Dotación de servicio de agua potable.
- Dotación de alumbrado público.
- Realización de obras con la colaboración de los vecinos.
- Manejo escrupuloso de los recursos públicos y rendición de cuentas.
- Lucha contra los intermediarios y el cobro de comisiones indebidas.
- Gobierno imparcial y promotor de la democracia.

### **San Luis Río Colorado, Sonora 1982-1985**

Los ejes del modelo de desarrollo municipal impulsado por Fausto Ochoa Medina fueron:

---

<sup>196</sup> “Ahora, contra el Alcalde de Hermosillo, pero no podrán; lo respalda el pueblo”.  
En *La Nación*. No. 1637. p. 30-31.

- Desarrollo de sistemas y procedimientos para excluir el influyentismo, erradicar vicios creados y evitar arbitrariedades de las corporaciones policiacas.
- Atención prioritaria a dotar, construir, establecer, ampliar y conservar obras y servicios públicos que requiere la comunidad.
- Ayuda a los trabajadores del ayuntamiento con apoyos económicos y mejora en las prestaciones.
- Adquisición de equipo para cumplir con el programa de obras.
- Adquisición de una antena parabólica.
- Construcción de edificios para la delegación de Policía en las comunidades del Ejido Lagunitas, Nuevo Michoacán y Luis B. Sánchez.
- Construcción de parque infantil en Luis B. Sánchez.
- Dotación de lámparas de alumbrado público en avenidas, calles, parques y canchas deportivas.
- Recarpeteo, sellado y bacheo.
- Pavimentación.
- Realización de un programa de reforestación en calles, parques públicos y talleres municipales.
- Distribución de árboles frutales.
- Mantenimiento de áreas verdes.
- Dotación de servicio de basura al 90 por ciento de la población.
- Reconstrucción y mantenimiento del Bosque de la Ciudad.
- Impulso a la acuacultura.
- Instalación de la Sala de Regidores para canalizar solicitudes de ayuda y prestar auxilios de primera mano mediante becas escolares, asistencia a indigentes, y orientación y gestión ante dependencias.



- Promoción de la cultura cívica con la conmemoración de efemérides.
- Auxilio a visitantes nacionales y extranjeros.
- Apoyo al deporte y a la educación.
- Atención prioritaria a indigentes, niños, madres y ancianos.
- Prestación de servicios médicos a la comunidad.<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> “San Luis Río Colorado. No hemos recibido la más mínima ayuda del gobierno; el apoyo del pueblo fue suficiente”. En *La Nación*. No. 1669. p. 13-15.

**V**

**EL MODELO ORIGINAL DE LAS  
ADMINISTRACIONES PANISTAS**

**1947-1983**



El problema principal al que se enfrenta este estudio es la ausencia de modelos formales para comprender los problemas propios de las administraciones públicas municipales. El hecho de que se tengan que analizar los modelos de desarrollo municipal a la luz de la experiencia práctica, da como resultado un listado pormenorizado de acciones, lo que es similar a una recopilación de informes de gobierno, que no permite observar y describir a las administraciones públicas desde un punto de vista superior. Desde su fundación, el Partido Acción Nacional postuló un conjunto de enunciados doctrinarios que, como principios primeros del quehacer municipal, derivaron en una serie articulada de propuestas programáticas que nutrieron los programas y plataformas.

El Partido tiene ya una larga experiencia en los gobiernos municipales con cientos de alcaldes y síndicos y miles de regidores emanados de sus filas. Se han gobernado grandes y pequeñas ciudades, municipios rurales y urbanos, turísticos de playa y coloniales, marginados y con alto nivel de desarrollo, por lo que el PAN se enfrenta al reto de abreviar en la experiencia y la doctrina municipalista de las primeras décadas para proyectar un nuevo modelo de desarrollo municipal, del que este trabajo pretende bosquejar algunos de sus principales elementos.

Hoy, el municipio es eje de muchas de las grandes inquietudes sobre la eficacia de nuestro sistema político y de algunos de los grandes problemas nacionales como la inseguridad, la provisión de servicios públicos, la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. Esta centralidad del municipio justifica ampliamente la necesidad de revisar en perspectiva la importante experiencia municipalista de Acción Nacional de cara a los retos que hoy encarnan las administraciones públicas.

## **1. Un modelo formal para el análisis de la praxis de gobierno municipal**

El supuesto fundamental del modelo analítico que propondremos para ordenar la praxis de nuestros gobiernos es que los municipios, independientemente de su tamaño, ubicación u otras características desarrollan los siguientes grandes procesos: planeación y evaluación, administración y control, toma de decisiones, y comunicación. Además de estos procesos cabe señalar tres grandes funciones sustantivas ejercidas por la autoridad: vinculación con la sociedad, regulación, y recaudación. A continuación se describe someramente cada una:

*Planeación y evaluación.* Este proceso es vital para determinar las políticas públicas, entendidas como decisiones y acciones de la autoridad cuyo fin es la satisfacción de necesidades sociales. El ideal del modelo de planeación es la realización de un diagnóstico basado en instrumentos como encuestas de opinión pública, censos e indicadores. El proceso de las políticas públicas asume como supuesto un modelo de causalidad múltiple en el que a determinados problemas corresponden acciones y decisiones con las que se pretenden realizar intervenciones para incidir en su solución. El diseño de las políticas se basa en el diagnóstico y consiste en la determinación de acciones y las metas concretas para cada una, lo que implica establecer parámetros cuantitativos y temporales para medir el logro de las metas.

Todo proceso de planeación demanda la realización de evaluaciones periódicas para determinar en qué medida la situación o el problema públicos que se pretende atender ha

mejorado, sigue igual o ha empeorado, y para ello también se deben desarrollar indicadores e instrumentos de monitoreo y evaluación. El proceso de planeación tiene diversas etapas, que pueden resumirse en las siguientes: diagnóstico, formulación de las alternativas de política pública, discusión y aprobación, publicación, ejecución y evaluación. El instrumento marco de política pública es el plan de desarrollo municipal, pero existen otros instrumentos como pueden ser los planes de desarrollo urbano y los planes de fomento económico.

**Administración y control.** Bajo este rubro se comprenden una multiplicidad de actividades e instrumentos que son propios de la gestión municipal. El proceso inicial es el de modelado de la organización municipal, cuya base es el manual de organización que establece los cargos y sus funciones; los organigramas y los flujos de autoridad, toma de decisiones y comunicación; los puestos y sus descripciones; los procedimientos y sus flujos; las políticas y lineamientos para la toma de decisiones; y diversos manuales para funciones diversas como identidad institucional, protección civil e inducción.

Una parte toral de la administración municipal lo constituye la gestión de los recursos humanos, desde el reclutamiento, la selección y la inducción, pasando por la motivación y los planes de recompensa, carrera y retiro. También dentro del rubro genérico de la administración se encuentran las áreas de finanzas, así como los servicios públicos municipales y el catastro.

El marco bajo el cual se da la administración municipal es el de los procesos de planeación internos, con metas, objetivos,

cronogramas y presupuestos. Con respecto a la función de control deben mencionarse los siguientes controles: contable y presupuestal, de personal, jurídico, de gestión y de archivos, de inventarios, y físico y de avance de obras.

***Toma de decisiones.*** Este proceso se da en dos ámbitos: el interno, que se refiere a los mecanismos e instrumentos desarrollados por la administración municipal para llegar a decisiones racionales, con base en rutas críticas, árboles de decisiones e instrumentos similares; y el externo, que se refiere al proceso político de toma de decisiones que se da en el cabildo como órgano supremo de decisión, y a la medida en que dichas decisiones se someten a la participación o consulta de otras instancias.

***Comunicación.*** Gobernar es, ante todo comunicar. La comunicación es un proceso sustantivo a través del cual la administración se pone en contacto con los actores políticos, económicos, sociales y culturales, a través de diversos medios bajo el imperativo de que toda comunicación debe ser bidireccional, lo que la distingue claramente de la información. Para que la comunicación sea eficaz se necesita determinar con precisión qué se va a comunicar (el mensaje), a través de que medio o canal se va a comunicar y cómo se va a reforzar (el valor o sentido social que garantiza que la comunicación no sea rechazada).

El modelo procedimental de gobierno municipal se resume en el siguiente cuadro, en el que también se indican algunas instancias e instrumentos típicos:

**CUADRO 1**  
**MODELO PROCEDIMENTAL**  
**DE GOBIERNO MUNICIPAL**

Procesos	Planeación y evaluación	Administración y control	Toma de decisiones	Comunicación
Instancias	Unidad de Planeación. Unidad de Evaluación.	Secretaría del Ayuntamiento. Oficialía Mayor. Área de recursos humanos. Contraloría. Área de finanzas.	Cabildo. Oficina del Alcalde. Secretaría del Ayuntamiento.	Área de comunicación y relaciones públicas.
Instrumentos	Diagnósticos y encuestas. Planes y programas. Medios para el monitoreo. Indicadores. Encuestas.	Manuales. Presupuestos. Programas. Controles: jurídico, contable, de inventarios, de avance de obras	Árboles de decisiones. Rutas críticas. Estrategias de negociación. Convenios de colaboración.	Boletines. Página Web. Periódico oficial. Redes.

Las funciones sustantivas del poder son:

***Vinculación con la sociedad.*** A través de esta función el poder político determina los medios con los que se gobierna con la sociedad o en su caso, se imponen autoritariamente las decisiones. También se establece la medida en que el gobierno facilita los procesos sociales o los obstaculiza.

***Regulación.*** Esta función se refiere a la capacidad normativa del municipio, para expedir diversas disposiciones como bandos, normas o reglamentaciones que ordenen los asuntos públicos, así como la presentación de servicios. Desde la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la



Federación el 3 de febrero de 1983 se dio a los ayuntamientos la facultad para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

**Recaudación.** La facultad tributaria de los municipios permite allegarse de recursos propios a través del cobro de impuestos y derechos.<sup>198</sup> Tradicionalmente el impuesto predial es el más asociado a la facultad tributaria, pero no es el único, ya que existen diversos impuestos como: a los fraccionamientos y divisiones de la propiedad, al cambio en el uso y valor de los bienes inmuebles, a las diversiones y espectáculos, a los juegos permitidos, etcétera. Otra fuente de ingresos municipales es el cobro de derechos, por ejemplo: por expedición de licencias, por uso de suelo, por rastros, por construcción y urbanización, por actas del registro civil.

**CUADRO 2**  
**MODELO DE FUNCIONES SUSTANTIVAS DEL PODER**

Funciones sustantivas del poder	Vinculación con la sociedad	Regulación	Recaudación
Instancias	Área de participación social.	Cabildo. Secretaría del Ayuntamiento.	Tesorería. Finanzas.
Instrumentos	Cabildo abierto e itinerante. Encuestas de opinión pública. Buzones. Presupuesto participativo. Mecanismos para medir la satisfacción con los servicios. Redes.	Bandos. Reglamentos. Circulares. Disposiciones administrativas.	Predial. Otros impuestos. Derechos.

<sup>198</sup> “La principal diferencia entre los impuestos y los derechos radica en que éstos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la Ley, en pago de un servicio”. SAGARPA, SEGOB, INCA Rural. *Guía para el buen gobierno municipal*. México, 2014. p. 10.

## 2. Las características del modelo original

Con la evidencia empírica aportada podemos concluir que existe un modelo de gobierno original puesto en práctica por las primeras administraciones del PAN en los municipios, con dos componentes fundamentales: el teórico doctrinal y el práctico empírico. Los ejes sustantivos de este modelo son:

***Defensa de la autonomía municipal contra toda interferencia de las autoridades estatales.*** A través de la interposición de diversos recursos jurídicos, así como mediante la realización de esquemas de cooperación con otros municipios.

**Transparencia y rendición de cuentas permanentes.** Las administraciones panistas se caracterizaban por el manejo escrupuloso de los recursos públicos y por la forma permanente como daban a conocer a la ciudadanía lo relativo al ejercicio de los mismos, dando cuenta de “cada centavo gastado” a través de instrumentos como cortes de caja públicos en la prensa, revisiones y auditorías externas y apertura de libros contables.

***Sanidad de la Hacienda Pública.*** Los primeros gobiernos de Acción Nacional se caracterizaron por la mejora en la recaudación lograda a través de inventarios catastrales, ruptura de relaciones clientelares y de extorsión, y mejoras en el cobro de impuestos con equidad y en el cobro de derechos. Mantuvieron disciplina fiscal incluso a costa del sacrificio de los ingresos de los servidores públicos de elección que voluntariamente renunciaron a su salario para mantener cierto nivel de solvencia financiera. También pagaron deudas,

a pesar de encontrarse con arcas vacías y heredaron a sus sucesores administraciones financieramente solventes.

***Promoción de la participación social.*** Los primeros gobiernos municipales desarrollaron eficaces medios de vinculación con la ciudadanía, así como novedosos instrumentos de participación como el cabildo abierto, los buzones municipales, la promoción de actos culturales y cívicos, el fomento de la identidad cultural y el monitoreo de la opinión pública para tomar decisiones. Así mismo, fueron pioneros en la introducción de mecanismos de democracia directa, como la formación de instancias de participación y la elección de autoridades.

***Profesionalización de la administración pública.*** Los primeros gobiernos municipales panistas supieron rodearse de personal competente, con salarios competitivos y con una oferta de capacitación, con lo que se constituyeron en instancias de gobierno que atraían el capital humano y el talento.

***Planeación del Desarrollo Municipal con base en diagnósticos técnicos.*** Los gobiernos de Acción Nacional invirtieron recursos para tomar decisiones de política pública con base en diagnósticos de la realidad municipal, con lo que instauraron un nuevo estilo de gobierno, cercano a las necesidades sociales, y realizaron obras y servicios que respondían a las necesidades de la población.

***Inversión en obra pública.*** Las administraciones de Acción Nacional realizaron fuertes inversiones en obras públicas con montos de hasta el 60% de los recursos del Ayuntamiento, poniendo así las bases, para mejorar la calidad de vida de sus comunidades.

***Remodelación y recuperación de espacios públicos.*** Una de las preocupaciones centrales de las nuevas autoridades fue recuperar los espacios públicos deteriorados por causa del olvido y la desidia de las anteriores administraciones, así como construir nuevos espacios públicos y en algunos casos, nuevos palacios municipales y plazas públicas.

***Servicios públicos de calidad.*** Las primeras administraciones de Acción Nacional apostaron por financiar servicios de la más alta calidad haciendo uso de los más recientes desarrollos tecnológicos en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado y energía eléctrica.

***Policías eficientes y equipadas.*** Una apuesta fundamental de las administraciones municipales del PAN fue la mejora de las condiciones salariales de las policías, así como el equipamiento de las mismas, con el objetivo de luchar contra la inseguridad y desincentivar prácticas corruptas.

***Prioridad de la educación y la salud.*** Las administraciones del PAN realizaron importantes obras educativas y de salud, en beneficio de sus poblaciones, creando escuelas y hospitales, bajo modelos subsidiarios de asistencia social.

En resumidas cuentas, los primeros gobiernos panistas planearon el desarrollo de sus municipios para satisfacer necesidades colectivas, organizaron la administración pública para prestar servicios de calidad, tomaron decisiones colectivamente vinculantes que lograron amplio consenso social y utilizaron diversos instrumentos y medios de comunicación para lograr una mayor articulación con la comunidad. En el sistema económico lograron optimizar recursos y generar prosperidad, políticamente lograron autoridad y poder legítimo y en el sistema social generaron valor y sentido, a través de una intensa política de promoción cultural, educativa y social.

Como conclusión de lo anteriormente analizado se puede señalar que las administraciones municipales panistas de las primeras décadas, fueron fieles a los principios de doctrina y a las propuestas programáticas del Partido, llevando a la práctica los principales postulados con instrumentos entonces inéditos. El modelo de gobierno original desarrollado por las administraciones panistas implicó el desarrollo de una serie de instrumentos, métodos, prácticas y normas de convivencia que revolucionaron la vida de las comunidades en un entorno político caracterizado en ese entonces por el marcado autoritarismo, el fraude electoral y la corrupción de los gobiernos federal y estatales. En el ámbito administrativo, las autoridades panistas desarrollaron prácticas que hoy siguen siendo vigentes (Cuadro 3).

**CUADRO 3**  
**NUEVAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE PROCESOS**  
**DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES PANISTAS 1947-1983**

Procesos	Planeación y evaluación	Administración y control	Toma de decisiones	Comunicación
Instancias	Planeación cooperativa del desarrollo. Levantamiento de censos. Coordinación con los gobiernos estatal y federal. Planeación del desarrollo económico. Realización de programa de obra pública. Formulación de catálogo de problemas.	Mejora salarial del personal, profesionalización y capacitación. Dotación de mobiliario y equipo. Mejora de los procesos administrativos. Modernización de oficinas y equipo. Elaboración de Manual de Organización Municipal. Optimización del presupuesto. Mejora en los servicios prestados.	Se toman en cuenta de las opiniones de los ciudadanos en todos los actos de gobierno. Integración de un Consejo de Colaboración Municipal. Sesiones del Ayuntamiento a través de Comités.	Publicación de informes de gobierno, balances y cortes de caja. Utilización de periódicos de amplia circulación para publicación de estados financieros. Gobierno abierto.

En el ámbito de las funciones sustantivas del poder, las primeras administraciones panistas también introdujeron importantes innovaciones (Cuadro 4).

**CUADRO 4**  
**NUEVAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE FUNCIONES SUSTANTIVAS DE**  
**LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES PANISTAS 1947-1983**

Funciones sustantivas del poder	Vinculación con la sociedad	Regulación	Recaudación
Instrumentos	<p>Cabildo abierto. Contacto directo con la ciudadanía. Transparencia y rendición de cuentas permanente. Ruptura del clientelismo. Mejora de los servicios y realización de obra pública. Combate a la extorsión y el intermediarismo y el cobro de comisiones. Planeación cooperativa. Colaboración con los sectores privado y social. Constitución de comités y consejos. Atención a grupos vulnerables Implementación del plebiscito Instalación del buzón del pueblo. Promoción de la cultura y el deporte. Apoyo a la población en situación de desventaja. Desarrollo de programas radiofónicos. Promoción de la participación ciudadana. Integración de juntas de barrio. Celebración de audiencias y visitas periódicas a Comisarías. Promoción de la cultura cívica.</p>	<p>Defensa de la libertad municipal y de los terrenos bajo jurisdicción municipal. Prohibición de asentamientos irregulares. Regulación de giros negros y prohibición de negocios clandestinos. Impartición imparcial de justicia. Inventario de propiedades municipales.</p>	<p>Cobro equitativo de impuestos. Aumento de la recaudación sin aumentar impuestos. Eficacia y mejora en la recaudación combatiendo “fugas”, prácticas corruptas y extorsiones. Auditorías externas. Apertura de libros contables. Reducción de deuda. Presentación de denuncias por desfalcos.</p>

Como último apartado proyectaremos el modelo original de gobierno municipal a la luz de los cambios institucionales que se han vivido en los últimos años y presentaremos los retos que plantea la nueva dinámica del desarrollo municipal para los gobiernos de Acción Nacional.

# VI

## RETOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE ACCIÓN NACIONAL





En 2002 se realizó la más reciente proyección de los Principios de doctrina, que significó un paso más allá, al plantear por vez primera el tema del federalismo elevado al plano sistémico y cuyos postulados más importantes son:

- La solidaridad exige el compromiso permanente de la persona para actuar a favor del bien común de su municipio. Toda política municipal debe fundarse en la participación de quienes integran la primera comunidad de la Nación.<sup>199</sup> Un federalismo subsidiario y solidario implica la generosa participación de todas las entidades y de la sociedad en su conjunto a favor de la educación, de la infraestructura y, en general, de las condiciones mínimas para el adecuado crecimiento económico de todas las regiones del país.<sup>200</sup>
- Un federalismo responsable implica la transparencia y honestidad en la vida pública. Es deber de las autoridades manejar responsable, transparente y honradamente la hacienda pública.<sup>201</sup>
- Las instituciones municipales, estatales y federales, deben reformarse para asegurar que la gestión pública trascienda sus períodos de elección, con el fin de dar continuidad y certidumbre a las acciones de gobierno y contribuir de manera eficaz al desarrollo armónico y equilibrado de la Nación.<sup>202</sup>
- El desarrollo integral y el crecimiento equilibrado de todas las regiones del país es la esencia del Estado federal. Un federalismo subsidiario y solidario implica la generosa participación de todas las entidades y de la sociedad en su

---

<sup>199</sup> “Partido Acción Nacional. Proyección de principios de Doctrina 2012”. Municipio y sistema federal. En *La doctrina panista*. p. 90.

<sup>200</sup> Idem.

<sup>201</sup> Idem.

<sup>202</sup> Idem.

conjunto a favor de la educación, de la infraestructura y, en general, de las condiciones mínimas para el adecuado crecimiento económico de todas las regiones del país. Un federalismo solidario y subsidiario exige la participación del gobierno federal para que todas las entidades, en especial aquellas con mayor rezago social, se encuentren en condiciones de igualdad para garantizar el pleno bienestar de las personas.<sup>203</sup>

- El respeto a la autonomía municipal es el fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben garantizar. Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer las normas básicas de la convivencia social y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto por las comunidades y los pueblos indígenas.<sup>204</sup>

En perspectiva, la evidencia empírica indica que no podemos ser federalistas por decreto y que cada nueva reforma constitucional o cada nueva ley secundaria, en lugar de abonar a la edificación de un orden institucional con nuevas prácticas, genera incentivos perversos para mantener un sistema federal ineficaz, corrupto y costoso.

Se necesita un nuevo pacto federal, una suma de voluntades y un diseño institucional, que por vez primera en nuestra historia constituya un auténtico sistema con clara distribución de competencias, con un sistema de coordinación

---

<sup>203</sup> Idem.

<sup>204</sup> Idem.

fiscal que potencie las capacidades recaudatorias de cada orden de gobierno, con instancias de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y entre los municipios, que acabe con los vacíos de poder que se dan en las zonas metropolitanas y la conurbaciones.

Un nuevo federalismo debe cerrar la página a la subordinación y el avasallamiento de que son objeto nuestros municipios, con prácticas renovadas en este nuevo milenio y que en su momento fueron parte de las innovaciones impulsadas por las primeras administraciones de Acción Nacional. Algunos de los temas de la nueva agenda municipalista son:

***Una nueva ética para el servicio público.*** La ética pública ha sido desarrollada bajo criterios meramente formales, produciéndose una normativa vacía de contenido y una administración pública poco comprometida o paralizada por imperativos que no conllevan una visión diferente del servicio público. Un giro en la concepción ética del servicio público es indispensable para recuperar la dignidad de una actividad fundamental para el Estado mexicano.

La nueva ética tiene que asumir como precepto la asimetría entre la sociedad y los servidores públicos, asimetría que implica que la sociedad está siempre en una posición más elevada que la burocracia. Esto obliga a invertir las tradicionales topologías que han marcado al sector público: cerca-lejos, arriba-abajo y pronto-tarde. En la dimensión arriba-abajo la altura a la que está la sociedad es inalcanzable, sobre la burocracia pende una auténtica hipoteca social, padece un estado de rehén que demanda la entrega ética incondicional, la consideración del ciudadano como prójimo

y no como clientela, esto obliga a que el servicio público se constituya por una serie de actos de entrega, de amor auténtico, lo que implica política de proximidad, de cercanía: “Como siempre, el humano aún manifiesta para sus próximos afectivos cercanía, confianza y amor; para sus lejanos, sin embargo, indiferencia, difiducia y hostilidad”.<sup>205</sup>

En la dimensión del pronto-tarde, se debe generar una nueva sensibilidad: los problemas públicos apremiantes no deben esperar, las decisiones no se deben posponer, esto significa hacer propias las necesidades de la ciudadanía: “todos estimamos urgente la satisfacción no sólo de lo razonable, sino incluso de los propios caprichos, pero ponemos en lista de espera las urgencias más perentorias de los pobres, muchos de los cuales mueren antes de que les llegue el auxilio requerido, razón por la cual jamás dejará de haber pobres mientras haya ricos, pues éstos anteponen indefectiblemente sus particulares e interminables necesidades a las urgencias de los desagraciados”.<sup>206</sup>

La ética del servicio público debe alejarse del formalismo kantiano y aproximarse al giro radical emprendido por Emmanuel Levinas, quien propone la entrega incondicional a la otra persona, la apelación ineludible que el otro me plantea y que se refleja en su rostro, la obsesión permanente por las personas llevada hasta el límite y expresada en un servicio que lleva la bondad sin límites, al concederse mucho más importancia a la ciudadanía que la que el servidor público se da a sí mismo.

---

<sup>205</sup> Carlos Díaz. *Pedagogía de la ética social: para una formación de valores*. p. 97.

<sup>206</sup> *Ibid.* p. 98-99.

***Gobierno abierto al escrutinio público.*** En el Índice de Gobierno Abierto 2015 México ocupaba el lugar 42 de 102 países con un puntaje de .56, donde el máximo puntaje obtenido es de Suecia con .81 y el mínimo es Zimbaue con .32. Los factores que conforman el índice son: leyes publicitadas y datos gubernamentales (en donde México ocupa el lugar 64), derecho a la información (en donde México ocupa el lugar 29), participación cívica (en donde México ocupa el lugar 67) y mecanismos de queja (donde México ocupa el lugar 34).

A nivel municipal las asimetrías en lo que se refiere a la apertura gubernamental son abrumadoras. El reporte del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) de Transparencia Municipal 2012, para el que se seleccionaron 18 municipios les dio un puntaje promedio de 71 sobre 100,<sup>207</sup> no obstante, se debe tomar en cuenta que el IMCO seleccionó municipios cuyos recursos fiscales son “en promedio 5.5 veces mayores que el resto de los municipios en el país”.<sup>208</sup> Entre las conclusiones del IMCO cabe destacar que: “Existe un abanico heterogéneo de prácticas de transparencia entre los municipios analizados”.<sup>209</sup>

***Gobierno que se vincula activamente con la sociedad.*** Debe notarse que no se habla aquí de ciudadanía, porque los gobiernos deben romper el círculo vicioso de las relaciones

---

<sup>207</sup> Las tres dimensiones que mide el Índice son: aspectos institucionales y operativos mínimos para articular políticas de transparencia y acceso a la información funcionales, solicitudes de información gubernamental municipal y recursos de revisión.

<sup>208</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad. *Resultado del reporte IMCO de Transparencia Municipal 2012*. Recuperado de: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/resultado\\_del\\_reporte\\_imco\\_de\\_transparencia\\_municipal\\_2012/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/resultado_del_reporte_imco_de_transparencia_municipal_2012/)

<sup>209</sup> Jana Palacios, Carlos Grandet y Dionisio Zavaleta. “Los gobiernos municipales bajo la lupa: segunda parte”. En *Este País*, 253. p. 51.

clientelares que convierten al ciudadano en cliente consumidor de bienes y servicios. El gobierno moderno no debe basar su dinámica de toma de decisiones en la persistencia y mantenimiento de relaciones clientelares. Debe “mirar” a todas las personas y gobernar para todas sin excepción, independientemente de la edad, condición socioeconómica, origen étnico o capacidades. Es un gobierno con rostro “humano”, humanista, que trabaja bajo principios de justicia y tiene como objetivo supremo el Bien Común. La administración pública del siglo XXI debe caracterizarse por nuevos modelos de gestión que no se basen en el estatus de trabajador<sup>210</sup> o de elector, ya que así se generan distorsiones en los bienes y servicios que se prestan y no se lucha contra las redes clientelares que prevalecen en todos los espacios públicos.

***Gobierno que ordena el territorio.*** Esta es una función sustantiva que cobró especial importancia raíz de la reforma al artículo 115 municipal de 1983,<sup>211</sup> y que se refiere al

---

<sup>210</sup> Así por ejemplo, durante el siglo XX prevaleció el modelo de seguridad social bismarckiano cuyo principal supuesto es que sólo tienen acceso a la seguridad social quienes están adscritos al mundo laboral, quienes tienen el estatus de empleados. Desde su fundación el PAN defendió un modelo de cobertura universal, cuyo supuesto es que deben tener acceso a la seguridad social todas las personas, independientemente de su estatus como empleados públicos o privados.

<sup>211</sup> “El país transitó de un esquema de administración territorial dominado desde el centro, donde el gobierno federal concentraba la mayor parte de las facultades y que por momentos compartió con los otros niveles de gobierno, a uno descentralizado, donde dichas responsabilidades le pertenecieron casi exclusivamente a los municipios. Este proceso creó una desorganización institucional que a largo plazo se reflejó en una ingobernabilidad territorial padecida en la mayoría de las ciudades de nuestro país. A diferencia de como ha ocurrido en otros países, en México estos cambios de responsabilidades se dieron de forma súbita, como en el caso de la descentralización de facultades en 1983, donde los municipios no tuvieron la oportunidad de fortalecerse institucional, ni financieramente antes de hacerse cargo de actividades tan complejas como la gestión del espacio físico”. Instituto Mexicano para la Competitividad. *Índice de competitividad urbana 2014: ¿Quién manda aquí?* México, IMCO, 2014. p. 40.

papel soberano que la administración municipal tiene para determinar las normas a las que ha de sujetarse el desarrollo de vivienda y la administración de las reservas territoriales. La importancia de este tema de la agenda es que toda política pública tiene un componente territorial.

Las consecuencias catastróficas de la especulación inmobiliaria han sido la proliferación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, la dispersión de los asentamientos humanos y los consiguientes costos de transporte en que incurren los particulares y de servicios en que incurren los municipios. El uso del suelo a cargo del municipio, junto con la falta de una política estatal en materia de vivienda, la posibilidad y libre enajenación de los ejidos, el financiamiento desordenado y la inacción del gobierno federal condujeron a una catástrofe causada porque la política de vivienda fue dictada por los desarrolladores inmobiliarios. Por ello el gobierno municipal debe ser la autoridad superior que dicte la política de desarrollo urbano y vivienda y no los desarrolladores inmobiliarios.

**Gobierno electrónico.** La agenda del gobierno electrónico es relativamente reciente. Los primeros antecedentes datan del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en donde se dio origen al Programa de Modernización de los Servicios públicos. Los avances más significativos se dieron en la administración de Vicente Fox cuando el gobierno Digital fue considerado como una prioridad, creándose en 2003 la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI) dentro de la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de darle, en particular, a esta



Secretaria la responsabilidad del desarrollo de Tecnologías de la Información y Comunicativas (TIC) para toda la Administración Pública. En 2005 se dio el acuerdo para la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, con el objetivo de promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y Comunicativas (TIC) en la administración pública federal.

A nivel estatal y municipal existen asimetrías innegables en lo relativo a la incorporación de la agenda del gobierno electrónico en estos órdenes de gobierno.<sup>212</sup> Entre los municipios del país, los contrastes son muy grandes: Mérida fue en 2015 el municipio mejor evaluado de una muestra de 45 gobiernos municipales con 80.7 puntos en el Índice, contra 14.6 del peor evaluado que fue Matamoros. Como bien señala el IMCO: “El gobierno electrónico ha probado ser una de las herramientas más prácticas, baratas e inmediatas para mejorar la política pública y reducir la corrupción”.<sup>213</sup>

Con base en los análisis realizados, el IMCO propone cuatro acciones para mejorar los gobiernos electrónicos: disponibilidad amplia de información, mayor interacción con el usuario, rapidez de las transacciones y controles de seguridad y potenciar la comunicación con el usuario.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Para construir el índice 2015, el IMCO se dio “a la tarea de evaluar los portales electrónicos de los principales gobiernos locales del país (45 municipios y 9 delegaciones del país), aquellas entidades con más micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs). Para lograrlo se visitó en al menos tres diferentes ocasiones cada uno de los portales electrónicos de dichos gobiernos y se revisó la totalidad del contenido de éstos para evaluar cerca de 50 indicadores (en caso de que existiera a alguna duda se contactó al gobierno local)”. Cf. Rodrigo Gallejos. *Ranking de gobiernos electrónicos locales 2015*. Recuperado de: [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/ranking-de-gobiernos-electronicos-locales-2015/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/ranking-de-gobiernos-electronicos-locales-2015/)

<sup>213</sup> Idem.

<sup>214</sup> Idem.

La agenda del gobierno electrónico tal como se establece en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico<sup>215</sup> implica un importante cambio de perspectiva hacia un enfoque basado en la ciudadanía y sus derechos cuyos objetivos son: conocer con facilidad lo que están haciendo las administraciones públicas; hacerlas más transparentes y, por ello mismo, más controlables; eliminar las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus administraciones; promover la inclusión y la igualdad de oportunidades; y participar activamente emitiendo opiniones, sugerencias y en general en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee.

Los retos para los municipios implican desarrollar nuevos sistemas que permitan a la ciudadanía: dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas con la correlativa obligación obligados a responder; realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones; recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita; acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales; acceder electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos; acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad; utilizar y presentar ante el Gobierno o las administraciones públicas las

<sup>215</sup> Para lo que sigue Cf. CLAD. *Carta Iberoamericana de gobierno electrónico*. Recuperada de: [http://www.bnp.gob.pe/portallbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/carta\\_iberoamericana\\_de\\_gobierno\\_electronico.pdf](http://www.bnp.gob.pe/portallbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/carta_iberoamericana_de_gobierno_electronico.pdf).

resoluciones administrativas en soporte electrónico; y evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma.

***Gobierno basado en políticas públicas.*** Los gobiernos municipales suelen descuidar el área de planeación y evaluación, la cual es clave para ofrecer servicios de calidad. La falta de instrumentos de planeación, monitoreo, control y evaluación es un indicador importante de la poca importancia que las administraciones municipales le dan a la gestión integral basada en procesos, lo que sin duda repercute en la calidad de los servicios ofrecidos: “La calidad de la administración pública municipal depende no sólo de las capacidades y experiencia de las personas que la integran, sino también del modo en que están organizadas para alcanzar las metas y los objetivos de gobierno. La gestión interna le permite a una organización alinear y vincular todas las etapas de las políticas públicas y de las acciones de gobierno: la planeación, diseño, implementación, operación, evaluación y seguimiento”.<sup>216</sup>

La política pública se define como un proceso de solución de problemas que se integra por la formación de la agenda, la definición del problema público, la formulación de la política, la selección entre varias opciones, la comunicación de la política, y la implementación y evaluación de la política. “Las características fundamentales de la PP [política pública] son: la orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la

---

<sup>216</sup> Idem.

definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. Pero lo distintivo de la PP es el hecho de integrar *un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas*, que representan el instrumento y el modo como el gobierno realiza de manera permanente las funciones públicas y atiende los problemas públicos: *un patrón de actuación*".<sup>217</sup>

El gobierno basado en políticas públicas requiere que se desarrollen instancias e instrumentos de monitoreo, así como indicadores para poder medir los resultados de la acción intencional del gobierno y poder determinar si la intervención gubernamental hace que el problema público sea mayor, igual o menor. Toda acción intencional de política puede tener consecuencias esperadas y consecuencias no esperadas, resultados deseados y resultados no deseados, por ello es importante partir del postulado de que no por diseñar una política determinada el problema público se va a resolver, en ocasiones sucede lo contrario, ya que se generan incentivos perversos.

***Gobierno basado en procesos.*** Uno de los ámbitos críticos del gobierno municipal es la inadecuada planeación basada en un modelo de procesos que se oriente a la mejora continua de los mismos. El déficit de instrumentos de gestión adecuados es una realidad de nuestros gobiernos municipales. De acuerdo con datos del Centro de Investigación y Docencia Económica,

---

<sup>217</sup> Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobierno y administración pública*. p. 180. Las cursivas son del original.

el 74% de los municipios contaban en 2009 con misión, visión, objetivos o metas; 64% contaban con un programa estratégico u operativo, 44% con un sistema de captación de quejas o sugerencias e igual porcentaje con indicadores de gestión o de resultados; el 38% contaba con un panel de control y seguimiento de objetivos, el 34% con un sistema de información ejecutiva para la planeación y el seguimiento de los programas sociales, 30% con manuales o estándares de calidad para la atención de trámites, y 21% con mecanismos para medir la satisfacción de usuario.<sup>218</sup>

El gobierno debe documentar sus procesos, ya que de otra forma el Ayuntamiento se convierte en una agencia personalista que debe reinventarse cada periodo de gobierno. La documentación de procesos es una parte fundamental de la filosofía de mejora continua y de control de calidad que debe caracterizar a toda administración que pretenda atender problemas públicos con servicios de calidad.

**Gobierno regulador.** Las administraciones municipales deben asumir a plenitud su papel regulador generando los instrumentos normativos que están facultados para aprobar. Estos instrumentos son la base para generar los incentivos positivos y negativos para alentar conductas públicas deseables y desalentar prácticas que atenten contra el recto orden comunitario. Las normas abren ámbitos de acción, moldean conductas y son factores de la transformación social, asumir estas funciones es uno de los principales retos de los gobiernos municipales, los cuales son a la vez instancias de gobierno y de promoción cultural.

---

<sup>218</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad. *Índice de competitividad urbana 2012*. El municipio: una institución diseñada para el fracaso. p. 86.

**Gobierno profesional.** Uno de los factores más preocupantes, que incide en la calidad de los bienes y servicios municipales es la alta rotación que se da en los funcionarios designados del ayuntamiento, quienes podrían darle continuidad a los trabajos de la administración municipal, además de que cada trienio se paga un alto costo por la pérdida de la curva de aprendizaje; de acuerdo con datos citados por el IMCO, el 50% de los servidores públicos cambia con la llegada de una nueva administración.<sup>219</sup> En consecuencia: “el primer elemento que debe tener un buen esquema de administración urbano es que el nombramiento o remoción de los funcionarios sea ajeno a los ciclos políticos. Un segundo elemento es que se privilegie la capacidad técnica y operativa de los funcionarios por encima de criterios de lealtad política. El tercer elemento es que éstos sean coordinados de manera efectiva por un funcionario no electo que cumpla con los dos elementos anteriores, el cual debe tener una mayor jerarquía dentro de la estructura organizacional que los directivos de las distintas áreas de los servicios públicos”.<sup>220</sup>

De este diagnóstico se desprende la necesidad de dar un giro fundamental mediante: “una política deliberada de profesionalización municipal que, a la luz de la experiencia tomada del ciclo de reformas llevadas a cabo durante la última década, tendría que respaldarse también desde fuera de la propia organización municipal, como una política capaz de complementar el conjunto de decisiones que han llevado a fortalecer las haciendas públicas locales y a dotar a los gobiernos de los municipios de nuevas funciones... la política

---

<sup>219</sup> IMCO. Índice de competitividad urbana 2016. Recuperado de: <https://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-urbana-2016/>

<sup>220</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad. *Índice de competitividad urbana 2012*. Op. Cit. p. 87.

de profesionalización es una condición necesaria para garantizar que el resto de las decisiones tomadas por el Estado mexicano en relación con sus gobiernos locales adquiera verdadera eficacia... mientras esa política de profesionalización no exista, los gobiernos locales seguirán viviendo ciclos de tres años, acompañados por los mismos problemas que hasta ahora todavía no han sido capaces de resolver”.<sup>221</sup>

***La nueva gobernanza municipal.*** Un nuevo paradigma está emergiendo con fuerza para postular un cambio fundamental en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Al revisar las prácticas de las administraciones panistas se puede constatar que este modelo denominado actualmente gobernanza había sido aplicado con éxito desde la primera administración de Manuel Torres Serranía, quien instauró un auténtico cogobierno con la sociedad civil.

El “nuevo” proceso de gobernar denominado gobernanza, a decir de sus impulsores, marca un antes y un después: durante décadas se desarrolló en la ciencia política y en las administraciones públicas un enfoque cuyo eje era la gobernabilidad, y cuyo principal supuesto es que el problema de la eficacia directiva se resolvía mediante reformas que otorgaran al gobierno las capacidades requeridas para impulsar con éxito la agenda de gobierno. Hoy en día se habla de la nueva gobernanza como un paradigma en el que se considera que los problemas públicos pueden y deben resolverse mediante un modo o proceso de gobernar, de tipo público-privado, gubernamental-social.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Mauricio Merino. *La profesionalización en México*. México, CIDE, 2006. p. 54-55

<sup>222</sup> Cf. Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobierno y administración pública*. p. 308 ss. *et passim*.

La gobernanza es un paradigma que responde a la realidad de sistemas sociales complejos, que resultan del proceso evolutivo de las sociedades en su forma más avanzada, que es la diferenciación funcional de la sociedad, en la que no existe un sistema central de referencia y se dan múltiples polos de poder, que configuran sistemas políticos poliárquicos. El orden funcional de la sociedad desmonta las jerarquías sociales tradicionales: “Una sociedad organizada en subsistemas no dispone de ningún órgano central. Es una sociedad sin vértice ni centro. La sociedad no se representa a sí misma por uno de sus, por así decir, propios subsistemas genuinos”.<sup>223</sup>

La gobernanza exige que el gobierno transforme su anterior estilo vertical de gobernar, para transitar a un nuevo modelo con mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes de tomas de decisiones que sean públicas y privadas. La gobernanza demanda una sociedad civil fuerte, caracterizada por altos niveles de capital social, con fuertes lazos solidarios, y la proliferación de acciones voluntarias y organizaciones destinadas a resolver problemas públicos.

Los gobiernos municipales tienen las características que los hacen ámbitos idóneos para generar iniciativas de participación ciudadana, ya que al estar más cerca de las comunidades pueden identificar los intereses de la colectividad y tienen más versatilidad para atender de manera directa los problemas públicos. La gobernanza demanda apertura, participación, responsabilidad social, aplicación decidida del principio de subsidiariedad, eficacia administrativa y

---

<sup>223</sup> Niklas Luhmann. *Teoría política en el Estado de bienestar*. p. 43.



coherencia entre los ideales postulados y las acciones colectivas. Estas prácticas son congruentes con el modelo original de gobierno de Acción Nacional.

Se puede concluir que los retos del modelo de gobierno panista para el nuevo milenio son los que tienen todas las administraciones municipales y esto es cierto, porque a final de cuentas, los componentes que se han propuesto tienden todos a la generación, desde la política, de bien común, que es el eje del trabajo del Partido Acción Nacional y que para el Partido es la esencia de la política.

Desafortunadamente, hoy se puede ratificar lo que se dijo en 1939: “El espectáculo de la vida municipal mexicana es trágico. Parece irremediablemente condenado a la pobreza desesperante, al robo sistemático de sus recursos, a la ineptitud de sus administraciones”.<sup>224</sup> En nuestras manos está cambiar esta realidad, aquí y ahora, con las medidas legislativas, de política pública y de consensos políticos que hagan que el municipio sea la auténtica base de las grandes transformaciones que hoy se demandan en todo el país.

No hay mejor conclusión para este libro que el llamado de Acción Nacional a la ciudadanía que se dio desde su primer año de vida: “depende de nosotros, y está en nuestras manos, cambiar esta situación, porque no es cierto que sea inevitable la miseria en que vegetan nuestros municipios, nuestras ciudades; no es cierto que fatalmente estemos condenados a soportar bribones en la administración municipal; no es inevitable el saqueo sistemático de las áreas municipales”.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> *La ciudad: necesidad del municipio libre*, p. 12.

<sup>225</sup> *Idem*.

# BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. *Gobierno y administración pública*. México, CONACULTA, Fondo de Cultura Económica, 2013. 379 p
- Álvarez de Vicencio, María Elena. *Municipio y democracia: tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*. México, EPESSA, 2000, 266 p.
- CLAD. Carta Iberoamericana de gobierno electrónico. Recuperada de: [http://www.bnp.gob.pe/portalbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/carta\\_iberoamericana\\_de\\_gobierno\\_electronico.pdf](http://www.bnp.gob.pe/portalbnp/pdf/transparencia/normaslegales/2010/jun/carta_iberoamericana_de_gobierno_electronico.pdf).
- Díaz, Carlos. *Pedagogía de la ética social: para una formación de valores*. México, Trillas, 2016. 315 p.
- Fundación Rafael Preciado Hernández. *Acción Nacional Reflexiones en torno al municipio: 1939-1965*. Compilado por Carlos Castillo López y Jesús Garulo García. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2016. 358 p.
- González Luna, Efraín. *Naturaleza y funciones del municipio*. México, Partido Acción Nacional. [194?]. 12 p.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Índice de competitividad urbana 2012*. El municipio: una institución diseñada para el fracaso. México, IMCO. 172 p.

- - - - - *Índice de competitividad urbana 2014: ¿Quién manda aquí?* México, IMCO, 2014. 277 p.
- Lujambio, Alonso. *La democracia indispensable*. México, Equilibrista, 2009. 395 p.
- Luhmann, Niklas. *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza Editorial, 2007. 176 p.
- Merino, Mauricio. *La profesionalización en México*. México, CIDE, 2006. Recuperado de <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTAP%20182.pdf>.
- *La Nación*. Recuperado de <http://revistalanacion.com/hemeroteca/>.
- Palacios, Jana, Carlos Grandet y Dionisio Zavaleta. “Los gobiernos municipales bajo la lupa: segunda parte”. En *Este País*, 253. p. 48-51.
- Partido Acción Nacional. *La ciudad: necesidad del municipio libre*. Cuadernos de Acción Nacional; 2. 1939. 14 p.
- - - - - *La doctrina panista*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, 2012. 90 p.
- - - - - *El México de la oposición: 18 plataformas presidenciales*. México, EPESSA, 1986. 317 p.

- - - - - *Municipio Libre...!* México, PAN, [194?], [8] p.
- SAGARPA, SEGOB, Inca Rural. *Guía para el buen gobierno municipal*. México, 2014. 10 v.
- World Justice Project. Open Government Index: 2015 Report. Recuperado de: [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi\\_2015.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/ogi_2015.pdf).



# **Anexos**

**MUNICIPIOS GOBERNADOS  
POR ACCIÓN NACIONAL  
DE 1947 A 1983**



MUNICIPIOS GOBERNADOS POR ACCIÓN NACIONAL DE 1946 A 1983<sup>226</sup>

1947 - 1949

Entidad federativa	<b>Michoacán</b>
Municipio	<b>Quiroga</b>
Nombre del edil	Manuel Torres Serranía
Fecha de elección	01/12/46
Período de gobierno	01/01/47 - 31/12/48
Entidad federativa	<b>Jalisco</b>
Municipio	<b>El Grullo</b>
Nombre del edil	Conrado Díaz Infante
Fecha de elección	01/12/48
Período de gobierno	01/01/49 - 31/12/52

1947 - 1949

Entidad federativa	<b>Durango</b>
Municipio	<b>Santa Clara</b>
Nombre del edil	Hermenegildo Frayre F. (Junta Provisional de Gobierno)
Fecha de elección	02/07/50
Período de gobierno	31/12/50 - 31/08/52
Entidad federativa	<b>Michoacán</b>
Municipio	<b>Quiroga</b>
Nombre del edil	Salvador Fuentes Villaseñor
Fecha de elección	01/12/50
Período de gobierno	01/01/51 - 31/12/52
Entidad federativa	<b>Michoacán</b>
Municipio	<b>Tzintzuntzan</b>
Nombre del edil	Genaro Morales Rendón
Fecha de elección	01/12/50
Período de gobierno	01/01/51 - 31/12/52
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>San Miguel Amatitlán</b>
Nombre del edil	José E. Beltrán
Fecha de elección	07/12/52
Período de gobierno	24/01/53 sin dato/56
Entidad federativa	<b>Jalisco</b>
Municipio	<b>Teocuitlán de Corona</b>
Nombre del edil	Felipe Michel Sahagún
Fecha de elección	07/12/52
Período de gobierno	01/01/53 - 31/12/55

<sup>226</sup> Fuente. *Prontuario CEDISPAN*. Inédito.



## 1947 - 1949

Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>Asunción Cuyotepeji</b>
Nombre del edil	Juan González
Fecha de elección	07/12/52
Período de gobierno	31/12/53 - 30/12/56
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>San Vicente Nuñú</b>
Nombre del edil	Sin dato
Fecha de elección	07/12/52
Período de gobierno	31/12/53 - 30/12/56
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>San Juan Bautista Suchitepec</b>
Nombre del edil	Maximino Clemente Herrera
Fecha de elección	07/12/52
Período de gobierno	26/01/54 - 30/12/56
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>San Miguel Amatlán</b>
Nombre del edil	José E. Beltrán
Fecha de elección	07/12/52
Período de gobierno	26/01/54 - 30/12/56
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>San Miguel Tequistepec</b>
Nombre del edil	Sin dato
Fecha de elección	07/12/52
Período de gobierno	26/01/54 - 30/12/56
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>Santiago Ayuquillilla</b>
Nombre del edil	Sin dato
Fecha de elección	07/12/52
Período de gobierno	26/01/54 - 30/12/56
Entidad federativa	<b>Chiapas</b>
Municipio	<b>Simojovel</b>
Nombre del edil	Prof. Juan Manuel Morales Morales
Fecha de elección	20/11/55
Período de gobierno	01/01/56 - 31/12/58
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>San Juan Bautista Suchitepec</b>
Nombre del edil	Sin dato
Fecha de elección	01/12/56
Período de gobierno	31/12/56 - 30/12/59
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>San Miguel Amatlán</b>
Nombre del edil	Sin dato
Fecha de elección	01/12/56
Período de gobierno	31/12/56 - 30/12/59

Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>Santiago Ayuquilla</b>
Nombre del edil	Sin dato
Fecha de elección	01/12/56
Período de gobierno	31/12/56 - 30/12/59
Entidad federativa	<b>Chihuahua</b>
Municipio	<b>Ascensión</b>
Nombre del edil	Benjamín Fernández Balbuena
Fecha de elección	01/07/59
Período de gobierno	10/10/59 - 09/10/62

### 1960 - 1969

Entidad federativa	<b>Michoacán</b>
Municipio	<b>Sahuayo</b>
Nombre del edil	Salvador Mújica Magallón
Fecha de elección	01/12/62
Período de gobierno	01/01/63 - 31/12/65
Entidad federativa	<b>Nuevo León</b>
Municipio	<b>San Pedro Garza García</b>
Nombre del edil	Humberto Junco Voigt
Fecha de elección	01/12/63
Período de gobierno	01/01/64 - 31/12/66
Entidad federativa	<b>Chihuahua</b>
Municipio	<b>Villa Aldama</b>
Nombre del edil	Miguel González Gallegos
Fecha de elección	01/07/65
Período de gobierno	10/10/65 - 09/10/68
Entidad federativa	<b>Chihuahua</b>
Municipio	<b>Santa Bárbara</b>
Nombre del edil	José Santos Esparza Muñoz
Fecha de elección	01/07/65
Período de gobierno	10/10/65 - 09/10/68
Entidad federativa	<b>Oaxaca</b>
Municipio	<b>San Juan Bautista Suchitepec</b>
Nombre del edil	Maximino Clemente Herrera
Fecha de elección	01/12/65
Período de gobierno	31/12/65 - 30/12/68
Entidad federativa	<b>Nuevo León</b>
Municipio	<b>Abasolo</b>
Nombre del edil	Apolonio G. Elizondo Cantú
Fecha de elección	01/12/66
Período de gobierno	01/01/67 - 31/12/69

## 1960 - 1969

Entidad federativa	<b>Nuevo León</b>
Municipio	<b>Garza García</b>
Nombre del edil	Norma Villarreal de Zambrano (primera alcaldesa)
Fecha de elección	01/12/66
Período de gobierno	01/01/67 - 31/12/69
Entidad federativa	<b>Sonora</b>
Municipio	<b>Bacoachi</b>
Nombre del edil	Fermín Contreras Ballesteros
Fecha de elección	02/07/67
Período de gobierno	15/09/67 - 14/09/70
Entidad federativa	<b>Sonora</b>
Municipio	<b>Cucurpe</b>
Nombre del edil	Héctor Colosio Fernández
Fecha de elección	02/07/67
Período de gobierno	15/09/67 - 14/09/70
Entidad federativa	<b>Sonora</b>
Municipio	<b>Cumpas</b>
Nombre del edil	Francisco Sixto Agapito Félix Juvera
Fecha de elección	02/07/67
Período de gobierno	15/09/67 - 14/09/70
Entidad federativa	<b>Sonora</b>
Municipio	<b>Hermosillo</b>
Nombre del edil	Jorge Valdez Muñoz
Fecha de elección	02/07/67
Período de gobierno	15/09/67 - 14/09/70
Entidad federativa	<b>Sonora</b>
Municipio	<b>Opodepe</b>
Nombre del edil	Hernán de la Vara y Robles
Fecha de elección	02/07/67
Período de gobierno	15/09/67 - 14/09/70
Entidad federativa	<b>Sonora</b>
Municipio	<b>San Pedro de La Cueva</b>
Nombre del edil	Luciano Quijada Ibarra
Fecha de elección	02/07/67
Período de gobierno	15/09/67 - 14/09/70
Entidad federativa	<b>Sonora</b>
Municipio	<b>San Miguel de Horecasitas</b>
Nombre del edil	Gerardo Tapia Limón
Fecha de elección	02/07/67
Período de gobierno	15/09/67 - 14/09/70
Entidad federativa	<b>Sonora</b>
Municipio	<b>Santa Ana</b>
Nombre del edil	Mariano Ruiz Rivera
Fecha de elección	02/07/67
Período de gobierno	15/09/67 - 14/09/70

**1960 - 1969**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Yucatán</b>
<b>Municipio</b>	<b>Mérida</b>
Nombre del edil	Víctor Manuel Correa Rachó
Fecha de elección	23/11/67
Período de gobierno	31/12/67 - 30/12/70
<b>Entidad federativa</b>	<b>Jalisco</b>
<b>Municipio</b>	<b>Teocaltiche</b>
Nombre del edil	Rafael Pérez Aguirre
Fecha de elección	03/12/67
Período de gobierno	01/01/68 - 31/12/70
<b>Entidad federativa</b>	<b>Michoacán</b>
<b>Municipio</b>	<b>Uruapan</b>
Nombre del edil	Francisco Solís Huanosto
Fecha de elección	01/12/68
Período de gobierno	01/01/69 - 31/12/71
<b>Entidad federativa</b>	<b>Puebla</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Juan Xiuteteleo</b>
Nombre del edil	Eliseo Córdova Loyola
Fecha de elección	24/11/68
Período de gobierno	15/02/69 - 14/02/72

**1970 - 1979**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Nuevo León</b>
<b>Municipio</b>	<b>Abasolo</b>
Nombre del edil	J. Alberto Garza Niño
Fecha de elección	01/12/69
Período de gobierno	01/01/70 - 31/12/72
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>Asunción Cuyotepeji</b>
Nombre del edil	Francisco Martínez Villanueva
Fecha de elección	01/12/71
Período de gobierno	31/12/71 - 30/12/74
<b>Entidad federativa</b>	<b>Puebla</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Gabriel Chilac</b>
Nombre del edil	Braulio Martínez Moral
Fecha de elección	28/11/71
Período de gobierno	15/02/72 - 14/02/75
<b>Entidad federativa</b>	<b>México</b>
<b>Municipio</b>	<b>Amecameca</b>
Nombre del edil	Alberto Lara Galicia
Fecha de elección	26/11/72
Período de gobierno	01/01/73 - 31/12/75

## 1970 - 1979

<b>Entidad federativa</b>	<b>México</b>
<b>Municipio</b>	<b>Melchor Ocampo</b>
Nombre del edil	Teófanés Sánchez
Fecha de elección	26/11/72
Período de gobierno	01/01/73 - 31/12/75
<b>Entidad federativa</b>	<b>Veracruz</b>
<b>Municipio</b>	<b>T. Villa Azueta</b>
Nombre del edil	Antonio Alfonso Rayón
Fecha de elección	07/10/73
Período de gobierno	01/12/73 - 30/11/76
<b>Entidad federativa</b>	<b>Jalisco</b>
<b>Municipio</b>	<b>Encarnación de Díaz</b>
Nombre del edil	J. Rubén Chávez Aguilera
Fecha de elección	07/12/73
Período de gobierno	01/01/74 - 31/12/76
<b>Entidad federativa</b>	<b>Jalisco</b>
<b>Municipio</b>	<b>Jamay</b>
Nombre del edil	Simón Godínez Ortega
Fecha de elección	07/12/73
Período de gobierno	01/01/74 - 31/12/76
<b>Entidad federativa</b>	<b>Nuevo León</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Nicolás de los Garza</b>
Nombre del edil	Luis Jesús Prieto González
Fecha de elección	01/12/73
Período de gobierno	01/01/74 - 31/12/76
<b>Entidad federativa</b>	<b>Nuevo León</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Pedro Garza García</b>
Nombre del edil	Enrique García Leal
Fecha de elección	01/12/73
Período de gobierno	01/01/74 - 31/12/76
<b>Entidad federativa</b>	<b>Chihuahua</b>
<b>Municipio</b>	<b>Ojinaga</b>
Nombre del edil	Ernesto Poblano Fernández
Fecha de elección	07/07/74
Período de gobierno	10/10/74 - 09/10/77
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>Asunción Cuyotepeji</b>
Nombre del edil	Miguel Ángel Solano A.
Fecha de elección	17/11/74
Período de gobierno	31/12/74 - 30/12/77
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Bartolo Coyotepec</b>
Nombre del edil	Erasmus Aria Reyes
Fecha de elección	01/12/74
Período de gobierno	31/12/74 - 30/12/77

1970 - 1979

<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Jacinto Amilpa</b>
Nombre del edil	Enrique Zárate Ramírez
Fecha de elección	01/12/74
Período de gobierno	31/12/74 - 30/12/77
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Pedro Amuzgos</b>
Nombre del edil	Mario Bernardino Soledad
Fecha de elección	Día e elección 01/12/74
Período de gobierno	31/12/74 - 30/12/77
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>Santiago Cacaloxtpec</b>
Nombre del edil	Manuel Zaragoza Acevedo
Fecha de elección	17/11/74
Período de gobierno	31/12/74 - 30/12/77
<b>Entidad federativa</b>	<b>Puebla</b>
<b>Municipio</b>	<b>Tehuacán</b>
Nombre del edil	Héctor Lezama Zurroca
Fecha de elección	24/11/74
Período de gobierno	15/02/75 - 14/02/78
<b>Entidad federativa</b>	<b>Estado de México</b>
<b>Municipio</b>	<b>Tultepec</b>
Nombre del edil	Manuel Hernández Vázquez <sup>227</sup> /Isabel Urbán Portugués
Fecha de elección	30/11/75
Período de gobierno	01/01/76 - 31/12/78
<b>Entidad federativa</b>	<b>Chiapas</b>
<b>Municipio</b>	<b>Tuxtla Gutiérrez</b>
Nombre del edil	Valdemar Antonio Rojas López
Fecha de elección	21/11/76
Período de gobierno	31/12/76 - 30/12/79
<b>Entidad federativa</b>	<b>Nuevo León</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Nicolás de los Garza</b>
Nombre del edil	Jesús Hinojosa Tijerina
Fecha de elección	01/12/76
Período de gobierno	01/01/77 - 31/12/79
<b>Entidad federativa</b>	<b>Tlaxcala</b>
<b>Municipio</b>	<b>Coaxomulco</b>
Nombre del edil	J. Carmen Montiel Corona
Fecha de elección	31/10/76
Período de gobierno	01/01/77 - 31/12/79
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>Asunción Cuyotepeji</b>
Nombre del edil	Epígnenio Roldán
Fecha de elección	01/12/77
Período de gobierno	31/12/77 - 30/12/80

<sup>227</sup> Falleció el 16 de agosto de 1977. Cf. *La Nación*. No. 1485. p. 2.

## 1970 - 1979

<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Juan Bautista Suchitepec</b>
Nombre del edil	Irineo Arias R.
Fecha de elección	01/12/77
Período de gobierno	31/12/77 - 30/12/80
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Juan Ihualtepec</b>
Nombre del edil	Zenaldo Cuellar
Fecha de elección	01/12/77
Período de gobierno	31/12/77 - 30/12/80
<b>Entidad federativa</b>	<b>Puebla</b>
<b>Municipio</b>	<b>Altepeixi</b>
Nombre del edil	Jacobo Mora Marroquín
Fecha de elección	27/11/77
Período de gobierno	15/02/78 - 14/02/81
<b>Entidad federativa</b>	<b>Puebla</b>
<b>Municipio</b>	<b>Tehuacán</b>
Nombre del edil	José Fernando Herrero Arandia
Fecha de elección	27/11/77
Período de gobierno	15/02/78 - 14/02/81
<b>Entidad federativa</b>	<b>Coahuila</b>
<b>Municipio</b>	<b>Monclova</b>
Nombre del edil	Carlos Alberto Páez Falcón
Fecha de elección	03/12/78
Período de gobierno	01/01/77 - 31/12/81
<b>Entidad federativa</b>	<b>Sonora</b>
<b>Municipio</b>	<b>Água Prieta</b>
Nombre del edil	Luis Córdova Corrales
Fecha de elección	01/07/79
Período de gobierno	13/09/79 - 12/09/82
<b>Entidad federativa</b>	<b>Sonora</b>
<b>Municipio</b>	<b>Cajeme</b>
Nombre del edil	Adalberto Rosas López
Fecha de elección	01/07/79
Período de gobierno	13/09/79 - 12/09/82
<b>Entidad federativa</b>	<b>Sonora</b>
<b>Municipio</b>	<b>Empalme</b>
Nombre del edil	Marcial Bazúa Vizcarra
Fecha de elección	01/07/79
Período de gobierno	13/09/79 - 12/09/82
<b>Entidad federativa</b>	<b>Sonora</b>
<b>Municipio</b>	<b>Huépac</b>
Nombre del edil	Cándido Padilla Quiroga
Fecha de elección	01/07/79
Período de gobierno	13/09/79 - 12/09/82
<b>Entidad federativa</b>	<b>Veracruz</b>
<b>Municipio</b>	<b>Citlaltépetl</b>
Nombre del edil	Mario Bautista Ramos
Fecha de elección	07/10/79
Período de gobierno	01/12/79 - 30/11/82

1980 - 1983

<b>Entidad federativa</b>	<b>Tlaxcala</b>
<b>Municipio</b>	<b>Coaxomulco</b>
Nombre del edil	Fernando Salado González
Fecha de elección	31/10/79
Período de gobierno	01/01/80 - 31/12/82
<b>Entidad federativa</b>	<b>Chiapas</b>
<b>Municipio</b>	<b>Huixtla</b>
Nombre del edil	Homero Lópezlena Pineda
Fecha de elección	16/11/79
Período de gobierno	31/12/79 - 30/12/82
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>Asunción Cuyotepeji</b>
Nombre del edil	Darío Torres Vázquez
Fecha de elección	01/12/80
Período de gobierno	31/12/80 - 30/12/83
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>Huajuapán de León</b>
Nombre del edil	Manuel Bautista Arias
Fecha de elección	01/12/80
Período de gobierno	31/12/80 - 30/12/83
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Juan Bautista Suchitepec</b>
Nombre del edil	Gilberto Arias Herrera
Fecha de elección	01/12/80
Período de gobierno	31/12/80 - 30/12/83
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Juan Ihualtepec</b>
Nombre del edil	Jerónimo P. Falsán González
Fecha de elección	01/12/80
Período de gobierno	31/12/80 - 30/12/83
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Pablo Huixtepec</b>
Nombre del edil	Juan Santiago Herrera
Fecha de elección	01/12/80
Período de gobierno	31/12/80 - 30/12/83
<b>Entidad federativa</b>	<b>Oaxaca</b>
<b>Municipio</b>	<b>Santiago Ayuquillilla</b>
Nombre del edil	Enrique N. Romero Peña
Fecha de elección	01/12/80
Período de gobierno	31/12/80 - 30/12/83
<b>Entidad federativa</b>	<b>Michoacán</b>
<b>Municipio</b>	<b>Zacapu</b>
Nombre del edil	Lorenzo Martínez Gómez
Fecha de elección	07/12/80
Período de gobierno	01/01/81 - 31/12/83
<b>Entidad federativa</b>	<b>Puebla</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Miguel Xoxtla</b>
Nombre del edil	Pablo Pérez Tecayéhuatl
Fecha de elección	25/11/80
Período de gobierno	15/02/81 - 14/02/84



## 1980 - 1983

<b>Entidad federativa</b>	<b>Yucatán</b>
<b>Municipio</b>	<b>Chemax</b>
Nombre del edil	Gumersindo Chi Che
Fecha de elección	22/11/81
Período de gobierno	31/12/81 - 30/12/84
<b>Entidad federativa</b>	<b>Coahuila</b>
<b>Municipio</b>	<b>Monclova</b>
Nombre del edil	César García Valdés
Fecha de elección	06/12/81
Período de gobierno	01/01/82 - 31/12/84
<b>Entidad federativa</b>	<b>México</b>
<b>Municipio</b>	<b>Aculeo</b>
Nombre del edil	Antonio Sánchez Lugo
Fecha de elección	29/11/81
Período de gobierno	01/01/82 - 31/12/84
<b>Entidad federativa</b>	<b>Sonora</b>
<b>Municipio</b>	<b>Água Prieta</b>
Nombre del edil	Leonardo Yáñez Vargas
Fecha de elección	01/07/82
Período de gobierno	13/09/82 - 14/09/85
<b>Entidad federativa</b>	<b>Sonora</b>
<b>Municipio</b>	<b>Hermosillo</b>
Nombre del edil	Casimiro Navarro Valenzuela
Fecha de elección	01/07/82
Período de gobierno	13/09/82 - 14/09/85
<b>Entidad federativa</b>	<b>Sonora</b>
<b>Municipio</b>	<b>San Luis Río Colorado</b>
Nombre del edil	Fausto Ochoa Medina
Fecha de elección	01/07/82
Período de gobierno	13/09/82 - 14/09/85



*El modelo de desarrollo municipal del PAN*

*Javier Brown César*

Cuidado editorial:

Carlos Castillo

Diseño y formación:

Rosalía Muñoz Ledo Oliveros

