

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa

- ✓ División: Ciencias Sociales y Humanidades
- ✓ Carrera: Licenciatura en Ciencia Política
- ✓ Título: Conflicto y Movimiento Neomunicipalista en Tlaxcala, 1995.
- ✓ Fecha: 1 de Julio de 1999.
- ✓ Alumnos: López Clavellina Juan Carlos.

90330942.

López Paz Rigoberto.

90331221.

Asesor: Miguel González Madrid.


Firma del Asesor:

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO 1. HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO.

CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO.

- 2.1. *La estructura jurídica del municipio.*
- 2.2. *El artículo 115 constitucional.*
- 2.3. *Las constituciones estatales.*
- 2.4. *Las facultad reglamentarias.*
- 2.5. *La integración del ayuntamiento.*

CAPÍTULO 3. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LOS NOVENTA.

- 3.1. *Descentralización y democracia.*
- 3.2. *Autonomía municipal y democracia.*

CAPÍTULO 4. EL MOVIMIENTO NEOMUNICIPALISTA EN TLAXCALA.

- 3.1. *El surgimiento.*
- 3.2. *Tipología del movimiento y razones de la creación de nuevos municipios.*
- 3.3. *La posición del gobierno local.*
- 3.4. *La posición de los partidos políticos.*
- 3.5. *La Respuesta final del gobierno local.*
- 3.6. *La expansión de la ola neomunicipalista.*
- 3.7. *La Participación social.*

CONCLUSIONES.

ANEXOS.

NOTAS.

REFERENCIAS CONSULTADAS.

INTRODUCCIÓN

Tlaxcala es, con la excepción del Distrito Federal, la entidad más pequeña de la República. Según las cifras oficiales mide 4,016 kilómetros cuadrados, que significan el 0.2 por ciento de la superficie de todo el país.

En el marco de la Reforma del Estado, el estudio del municipio ocupa un lugar importante. Es uno de los temas de mayor relevancia y trascendencia para el futuro inmediato de nuestro país, en la medida que se hace indispensable una profunda revisión para revitalizar la vida municipal.

Durante 1995, en Tlaxcala, surge, crece y se consolida un peculiar movimiento de gestión para la creación de nuevos municipios, al que podemos llamar *movimiento neomunicipalista*. Mediante este movimiento los vecinos de las poblaciones de San Damián Texoloc, San Jerónimo Zacualpan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehtla, la Magdalena Tlaltelulco, San Juan Huactzinco, San Fco. Tetlanohcan, San Lucas Tecopilco, San José Teacalco, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, Santa Catarina Ayometla, Santa Isabel Xiloxotla, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla, La Magdalena Tlaltelulco y Benito Juárez (16 poblaciones), la mayoría de la población decide separarse de los municipios a los hasta entonces pertenecían. Ello derivó en que Tlaxcala contaría, a partir de finales de 1995, con 60 municipios, en lugar de 44. Desde un punto de vista relacionado con las constricciones bajo las cuales se han desarrollado las distintas localidades municipales, el objetivo principal

de este fenómeno social fue terminar con la burocracia y la centralización ejercidas desde la cabecera municipal.

Los partidos políticos PRI, PAN y PRD fueron actores importantes en el transcurso y consolidación del movimiento, y su papel dentro de la legislatura local fue fundamental para culminar el proceso neomunicipalista.

Al haberse constituido en municipios las poblaciones separatistas, se inició un proceso de descentralización, para con esto poder organizarse de manera libre y autónoma; ejercer facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; asimismo, generar el bienestar de la comunidad urbana y rural a través de más y mejores servicios públicos.

En el Estado de Tlaxcala se crean nuevos municipios, pero tuvieron que darse una serie de acontecimientos muy importantes, que señalamos en el presente trabajo, que marcaron el cambio en la vida municipal tlaxcalteca. Estos acontecimientos tuvieron que ver con las presiones al gobierno, algunas de las cuales fueron pacíficas, (resaltando la del poblado de Benito Juárez, que representó la típica vía pacífica negociadora e institucional), y algunas violentas (como las presiones que hicieron las demás poblaciones, sobre todo la de Santa Apolonia Teacalco).

Los motivos que nos orillaron a investigar la cuestión municipal y en especial el fenómeno social neomunicipalista en el Estado de Tlaxcala, se resumen en el interés por saber cómo es que el movimiento neomunicipalista surge: si como consecuencia de

la situación prevaleciente en los municipios existentes que ocasionaron un atraso económico, político, social y económico en algunas poblaciones bajo su jurisdicción, o si como consecuencia de un proyecto premeditado en la agenda de gobierno. Esta última hipótesis parece quedar descartada, si nos atenemos a la vorágine desatada por las presiones violentas, que finalmente consiguieron resultados.

La creación de los Nuevos Municipios impulsa el desarrollo, político, social, cultural y económico dentro del Estado de Tlaxcala, en coherencia con los procesos de federalización, descentralización y democracia que en el país han alentado desde principios de los años '80s.

El presente estudio es un acercamiento al origen y evolución del *movimiento neomunicipalista* en el Estado de Tlaxcala en 1995; se ha dividido en cuatro capítulos: en el primero nos asomamos al debate sobre el municipio mexicano, antes y durante el constituyente, así como a su posterior desarrollo; en el segundo destacamos la estructura jurídica del municipio; en el tercero explicamos cómo se relacionan la descentralización, el federalismo y la democracia municipal, desde el punto de vista de Max Weber y otros autores, que señalan que la descentralización es prerrequisito de la democracia y cómo el federalismo y el municipio son la base del desarrollo de la autonomía local; en el cuarto nos centramos propiamente en el *movimiento neomunicipalista* a partir de su inicio, causas, objetivos, consolidación y desarrollo; finalmente aparecen las conclusiones a las que nos llevó el trabajo.

CAPITULO 1

BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

En el presente capítulo abordamos de manera breve el debate del Municipio Mexicano, desde que se manifiesta durante el Siglo XIX, dentro del proceso de lucha política entre federalistas y centralistas, posteriormente entre liberales y conservadores, pasando por el imperio y las dictaduras, pero desde luego sujetando a la libertad municipal, cuya reivindicación se pide en la Revolución Mexicana y se consolida con la reforma al artículo 115 Constitucional en 1983.

A lo largo de más de cuatro siglos de la existencia del municipio, son pocas las oportunidades que la sociedad ha tenido para lograr un genuino municipio autónomo que deje de ser un simple membrete.

Los antecedentes del municipio en la cultura mexicana los encontramos en los calpullis en el imperio azteca, donde el gobierno estaba integrado por un consejo de ancianos. El calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, las familias producían bienes necesarios y suficientes para su consumo (Ochoa, 1968: 68).

En la época de la conquista de México y la colonial, la colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal. Con la fundación del primer ayuntamiento, establecido en la Villa de la Veracruz el 22 de Abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano (Porrás, 1975: 36).

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona (CEDEMUN, 1995: 14).

Posteriormente dicha división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal. Las funciones de los cabildos de españoles consistían en la ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios avocados a la administración; los regidores a las obras públicas. El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

Con respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada: "división antigua, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales" (CEDEMUN, 1995:15).

Finalmente se hizo dicha división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Durante la colonia el municipio organiza su administración en torno a una estructura centralista, que le permitió cumplir su papel como instancia de dominación política, y cultural, pues aun cuando cada nivel político cumplía sus funciones gubernativas, judiciales y militares, estaba subordinado a las decisiones del Virrey, quien a su vez cumplía los mandatos de la corona española (Rubio y Rubio, 1995: 71-72).

En la etapa de Guerra de Independencia, el marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de independencia. El sector liberal español promovió la conformación y la realización de la Constitución de Cádiz, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta Constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional. La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de Marzo de 1812 en España; y el 30 de Septiembre del mismo año en la Nueva España. Con ella se estableció la organización de los municipios, consolidándose la institución de los mismos

como instancia básica de gobierno, dando así fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera.

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

Los ayuntamientos fueron los principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio como la denominación de mexicano (CEDEMUN, 1995: 19).

Por su parte, Lorenzo Meyer señala lo siguiente:

Durante el período porfirista (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana, en este período se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios. La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917 (Meyer, 1976: 237-238).

A su vez, el Centro de Estudios Municipales "Heriberto Jara", A.C., señala

que

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del Artículo 115 constitucional, que trata de la organización de los estados y de los municipios, para que el 1o. de Mayo de 1917 según los estudiosos de la historia se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México (CEDEMUN, 1995:25).

Cabe destacar que en este documento se habla del municipio libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. En Febrero de 1983 la comisión permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de su facultad conferida por el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas, declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abordándose en términos generales los aspectos siguientes (CEDEMUN, 1995: 27).

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus

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

El estudio de la vida municipal es importante porque el municipio es la célula básica de la organización política de las entidades federativas. "Miguel de la Madrid Hurtado al iniciar su gestión administrativa en diciembre de 1982 como presidente de la República Mexicana, promovió ante el Congreso de la Unión una Reforma al artículo 115 Constitucional, que amplía sustancialmente el poder y las funciones del gobierno municipal como anteriormente lo señale, propiciando la participación de la comunidad en las decisiones y las tareas de su propio desarrollo y esto incluyendo la decisión de elegir por quien ser gobernados" (De la Madrid, 1982: 109).

El 3 de Febrero de 1983, el Congreso de la Unión aprobó la Reforma al Artículo 115 de la Constitución. Con esta Reforma Municipal se inició un

proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Esta Reforma Municipal ha generado un nuevo continente normativo el cual confiere al municipio cuatro vertientes:

- 1.- El poder de la comunidad para organizarse de manera libre y autónoma. La historia del municipio ha sido y es la historia de las luchas del pueblo mexicano por fundar y ampliar progresivamente una democracia participativa.
- 2.- El poder de la comunidad municipal sobre su territorio. El municipio tiene facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, este poder permite al municipio gobernar y encauzar el crecimiento de la población urbana" (CP., 1995:81).
- 3.- El poder del municipio para generar el bienestar de la comunidad urbana y rural a través de más y mejores servicios públicos que la propia comunidad se provea como son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, etc.
- 4.- El poder del municipio para establecer relaciones con entidades públicas, sociales y privadas, a fin de coordinar y aprovechar mejor los recursos que le aporten esas entidades y la propia comunidad para cumplir sus nuevas funciones constitucionales, así como para sumir progresivamente el

proceso de descentralización de la administración pública federal y estatal. (C.P., 1994:81).

La Reforma Municipal, pues constituye el proceso por el cual se amplía la capacidad de autosuficiencia, de autonomía, de libertad y de soberanía del municipio, como la más profunda expresión histórica del Federalismo Mexicano.

A manera de conclusión: Pudimos observar que desde la instauración del primer municipio en nuestro país , en la Ciudad de Veracruz, éste se rige como instrumento de dominio y colonización de los conquistadores y hasta el congreso constituyente de 1917, que se presenta la primera oportunidad para hacer de la municipalidad la base fundamental del nuevo estado, la piedra angular del cimiento de nuestra Revolución Mexicana; la segunda oportunidad se halla 66 años más tarde durante la llamada Reforma Municipal y la última la tenemos en la circunstancia actual.

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

El municipio es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial de la Nación, así como a la organización política de los Estados miembros de esta; dado que nuestro sistema adopta el federalismo. Es en este sentido que nos asomamos a la postura de la institución municipal desde la Constitución Federal, Local y Ley Orgánica Municipal; ya que la organización política tripartita del Estado mexicano integran los municipios, las entidades y la federación.

La estructura jurídica

Los Estados de la República Mexicana, en atención a lo dispuesto por el artículo 115 de nuestra Constitución tiene libertad de organizar sus propios Municipios, todos los Estados reproducen los mandamientos de la Constitución Federal en sus Constituciones locales, señalando que el municipio es la base de la división territorial y de su organización política y administrativa. Cada estado también dicta sus propias Leyes Orgánicas municipales, en las que se encuentran

enumeradas disposiciones fundamentales para la vida del municipio en su aspecto administrativo; las Constituciones locales también señalan las

condiciones que deben llenar las poblaciones para elegirse en municipios, como los de tener determinado número de habitantes y de que puedan éstos contribuir económicamente al sostenimiento de los gastos públicos municipales de la administración.

Así pues, encontramos en estas disposiciones lo que podemos llamar la posición legal del municipio mexicano; primero en la Constitución Federal cuando leemos que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa del municipio libre.

Esta disposición la recogen las constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

Con éstas consideraciones afirmamos que el municipio está legalmente constituido, su posición es legal de acuerdo con los mandamientos constitucionales y como persona moral con derechos y obligaciones.

Vale la pena mencionar que las reformas al artículo 115 se refieren

fundamentalmente a las distribución de competencias, federal, estatal y municipal, así como a la asignación de recursos hacendarios.

El marco jurídico del gobierno y la administración municipal se conforma por (CEDEMUN, 1992: 13-14):

Constitución Federal.- Norma fundamental de la estructura política municipal.

Constituciones estatales y leyes locales.- Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.

Reglamentos municipales.- Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

Conforme a lo expuesto, se puede jerarquizar a la legislación de la siguiente manera (CEDEMUN, 1992: 13-14):

- ❑ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- ❑ Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que conforman la federación mexicana.
- ❑ Legislación local: ley orgánica municipal, ley de hacienda municipal, leyes anuales de ingresos y presupuestos de egresos municipales y en su caso, otras leyes dictadas por el congreso local en cada entidad federativa, y
- ❑ Reglamentos municipales, expedidos por el ayuntamiento de que se trate.

El artículo 115 constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 115 las bases del municipio, este artículo consta actualmente de 8 fracciones su contenido es el siguiente:

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

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entrarán en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejaré de desempeñar su cargo, será

constituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;

- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines,
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y sociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de

ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias." (C.P. Tlaxcala, 1996:81).

La Constitución Local

Las Constituciones Estatales dedican un capítulo especial al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando su competencia territorial, actuación legal y sus facultades administrativas.

En las constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo ejerciendo voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad. Los ayuntamientos como cuerpos colegiados, tiene autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales:

Facultades Reglamentarias

Las constituciones locales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad

jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no existe autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales. En este sentido, las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales, de esta manera los ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Integración del Ayuntamiento

Para la integración de los municipios, una vez que ya fueron aprobados, la Constitución Estatal señala que se integraran por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marque la propia constitución y la ley orgánica local. Para ser miembro del ayuntamiento es necesario ser vecino del municipio, tener como mínimo dieciocho o veintitrés años de edad, no desempeñar cargos de la federación ni del estado y no ser ministro de ningún culto; los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años, considerando que los miembros definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el período siguiente con el mismo carácter, mientras que los suplentes si pueden ser electos como propietarios para el período inmediato

posterior (destacando que en El Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 se considera la posibilidad de que los períodos municipales sean de cuatro años), los municipios para manejar con eficiencia la administración tendrán división política territorial, administrando libremente su hacienda.

Por mandato constitucional los ayuntamientos tendrán la obligación de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria, al respecto la fracción II del artículo 115 Constitucional señal: " que los ayuntamientos tienen facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones" (CEDEMUN, 1995: 22).

A manera de conclusión: La Constitución Federal, Estatal. Leyes Locales y Reglamentos como lo indicamos en el presente apartado, son las bases de la normatividad que se consideran para el buen funcionamiento de un municipio.

CAPÍTULO 3

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

La descentralización, democracia y federalismo, son muy importantes para la vida municipal; en este capítulo abordamos la relación o la importancia que tienen con el municipio, mismo que lo dividimos en dos apartados: descentralización y democracia, y autonomía municipal y democracia.

Descentralización y Democracia

Podemos comenzar con la noción de descentralización, sobre la cual, sin embargo, no profundizaremos:

Descentralizar no significa transmitir los problemas de las grandes ciudades a las pequeñas, sino una decisión política y un programa de gobierno (Domínguez, 1986: 105).

Ante la cuestión de qué significa la descentralización y cuál sería su relación con la democracia, podemos responder con Gil Villegas, quien retoma el punto de vista de Max Weber:

El Estado moderno tiene una tendencia natural e irreversible hacia la

centralización burocrática. Tanto en el Estado moderno capitalista como el socialista, el individuo aislado no puede oponerse al poder de una organización burocrática; ya que la única forma de luchar contra una burocracia es por medio de otras burocracias. En el mundo moderno, los aspectos más negativos del proceso de racionalización burocrática sólo podrán limitarse en la medida que haya un relativo margen de pluralismo, descentralización y control democrático parlamentario. Habrá participación política democrática cuanto exista una pluralidad alternativa de grandes configuraciones de poder una vez que se acepta, que ni el Estado ni las organizaciones burocráticas pueden desaparecer y que, por lo mismo, no es posible eliminar radicalmente la dominación del hombre sobre el hombre [...] Para algunos autores La descentralización es prerrequisitos de la democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas, pero ayuda a fortalecerlas y desarrollarlas; y para otros más, las tendencias oligárquicas de la vida política moderna han llegado a tal punto que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas, más pequeñas que la estructura centralizada nacional, pero de carácter más represivo (Villegas, 1986: 34 y 35).

A su vez, otro autor señala que

El municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada y supone su creación por parte del estado, quien le usa para el cumplimiento de ciertos fines, unos políticos y otros administrativos (Fraga, 1975:25).

El Federalismo y el municipio son las bases del desarrollo de toda

autonomía local, pues en su esencia está la identidad cultural de las diversas comunidades. Por un lado, el municipio tiene siempre una personalidad propia y perdurable, y por el otro, el federalismo es el conductor de estrategias que combate desigualdades, distribuye recursos, activa la participación social y moderniza las instrucciones políticas. " El Federalismo no es tan sólo una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones de organización política, y es la forma en que los mexicanos han determinado que debe estar organizado nuestro gobierno. Para Ortega Lomelin el Federalismo " ha sido la solución de equilibrio entre la Unidad sin centralismo y el reconocimiento regional sin atomización" (Ortega, 1994:14).

Se puede ver en estas líneas que ese federalismo impone el equilibrio entre el gobierno de la República y el municipio.

El Federalismo es una expresión en dos palabras que denotan un significado preciso y único. El federalismo mexicano no es una copia ni una adaptación, menos aún una imposición (Ortega, 1994:15).

Sino es el resultado de un arreglo político - territorial, es una institución propia y peculiar que si bien abrevó durante su origen en doctrinas universales, ha evolucionado con caracteres propios y peculiares, congruentes con la formación real del país. Igualmente genuino es el Municipio mexicano.

El municipio es la institución que históricamente se ha mantenido como la célula básica de organización de la sociedad, para satisfacer las necesidades de la comunidad y darle así el bienestar que requiere.

En los tiempos modernos y en todos los países del mundo, la tendencia municipalista ha resurgido con gran vigor, ya que es el nivel de gobierno que afronta de una manera directa a la ciudadanía y es la escuela de democracia, donde se practica el ingenio y la creatividad para solucionar los problemas comunes (Ortega, 1994:15).

Conforme a las bases establecidas en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio mexicano es heterogéneo, tanto como la diversidad del territorio nacional y de sus comunidades.

Su esencia inmediata para proveer de servicios públicos elementales radica en atender las necesidades y demandas comunitarias más a la comunidad y conservar la tranquilidad y orden público. Podemos observar al municipio como una esfera de gobierno o como un nivel en la organización misma del Estado. El municipio rebasa muy por encima cualquier concepción limitativa y simplificadora, esto indica que los municipios tienen un origen social que establece su existencia como cuestión misma de supervivencia colectiva, al margen de consideraciones más complejas y abstractas, como es la existencia del

Estado Nacional en el ámbito internacional.

La organización política es consustancial a la sociedad. Debido a esto el Ayuntamiento aborda problemas y soluciones elementales para las comunidades.

El municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de lo que actualmente se denomina Estado-Nación. El municipio es universal, es considerado una organización social, política y administrativa que está presente tanto en gobiernos federales como en centralistas o monárquicos, vigente lo mismo en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno " (CEDEM, 1995: 110).

Durante el Siglo XIX, el sistema político mexicano tránsito del federalismo al centralismo y del centralismo al federalismo, el federalismo y el municipalismo no ha pugnado entre sí. Lo que se ha manifestado a nivel de órganos constituyentes se acordó llevar a la Constitución Federal las bases de organización y funcionamiento de la institución municipal. Es así que la base de la división territorial de los estados es el municipio, siendo base también de la organización local. La Constitución de 1917 que es por la que nos regimos actualmente, fijo para su administración el régimen de elección popular directa

de los ayuntamientos y eliminó la posibilidad de existencia de autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el gobierno de cada estado.

La propia Constitución declaró al municipio como libre, cancelando con ello páginas negras de autoritarismo escritas por jefes políticos (CEDEM, 1995: 20).

Sin embargo, estas libertades políticas y la libertad política expresada en la administración propia de una hacienda no desconoce la necesidad de la tutela que ejerce la esfera estatal a través de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

A lo largo de la vida municipal el Artículo 115 Constitucional ha sido objeto de diversas reformas congruentes con la evolución de la vida política nacional. Así, en 1933 se reformó para regir la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos; en 1947 al otorgar a las mujeres el derecho para votar y ser votadas en elecciones municipales; en 1976 en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; en 1977 para incorporar el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, y en 1983 se reformó para consolidar la personalidad jurídica del municipio, para que los ayuntamientos ejercieran con autonomía sus facultades reglamentarias. En 1983 se incorporaron bases constitucionales muy amplias para establecer un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoseles la exclusividad

impositiva en materia inmobiliaria; para crear el derecho constitucional de los ayuntamientos a participar en los rendimientos de los impuestos federales; para reforzar la autonomía de los ayuntamientos; para determinar el destino del gasto público, así como para fijar competencias mínimas en lo que respecta a la prestación de servicios públicos que deben quedar a cargo de los ayuntamientos.

Autonomía Municipal y Democracia

En México, desde el punto de vista constitucional, se adoptó como célula básica de la división territorial y de la organización política y administrativa el municipio.

Sin embargo, el deseo del constituyente no ha sido realidad en nuestro país, por un múltiples razones, entre las que se llegan a mencionar las siguientes (CEDEM, 1995: 110).

- ➔ El *centralismo* asfixiante de la federación y los estados
- ➔ La ausencia de *democracia* tanto electoral, como el proceso de toma de decisiones.
- ➔ El *corporativismo* en la selección de regidores, que no representan verdaderamente ni el sentimiento, ni la voluntad del pueblo gobernado.
- ➔ La falta de *recursos financieros*, que ha provocado un enorme endeudamiento y un rezago creciente de servicios municipales.

- ➔ El *período de gobierno* de tres años hace nulo cualquier programa de planeación en el mediano y largo plazo.
- ➔ El *espíritu municipalista*.
- ➔ La *autonomía municipal*.

1.- Abordaremos el CENTRALISMO. Contra el concepto municipalista de autonomía, en México se lleva a cabo o se practica un centralismo aberrante que le quita la posibilidad de darse un auténtico gobierno. El sistema presidencialista de gobierno y la ausencia de equilibrios de los poderes ha provocado que las decisiones sean tomadas por el titular del poder ejecutivo y se invadan las esferas inferiores de gobierno, donde el:

- El presidente impone reglas al gobierno estatal.
- El gobernador impone reglas al gobierno municipal.
- El presidente municipal impone reglas a los regidores y a la ciudadanía.
- El ciudadano es el último que cuenta, cuando debe ser la fuente del poder.
- Los recursos se aplican donde están asentados los centros de poder real. La capital del país, la capital del estado y la cabecera municipal, dejando sin atención a las decenas de miles de asentamientos humanos de otras zonas urbanas, suburbanas y

rurales.

2.- La ausencia de DEMOCRACIA. Actualmente la cultura del fraude y la represión que hemos padecido. ahuyenta, inhibe y coarta la participación ciudadana para elegir a sus gobernantes y tener un rol activo en la toma de decisiones importantes. Y la democracia es un sistema de vida y de gobierno y no sólo el acto electoral de depositar un voto.

3.- El CORPORATIVISMO.- El tradicional sistema de agradecer compromisos y lealtades a las diferentes fuerzas de presión, a través de concederles la canogía de ser regidores a los líderes de esos grupos (como lo son sindicatos, agricultores, ejidatarios, maestros, comerciantes, etc.), han tenido como consecuencia, la conformación de cabildos con regidores entreguistas con quién los escogió y nunca con verdadera vocación de servicio hacia el pueblo que se gobierna. Además no promueven el equilibrio necesario en el ejercicio del poder y la labor de gobierno.

4.- Las FINANZAS municipales. Las empresas y ciudadanos domiciliarios en los municipios del país son los causantes en su mayoría, de las contribuciones señaladas en el Art. 31 Fracc. IV de la Constitución Política de México, para los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios.

Sin embargo y a través del tiempo, la federación por conducto de la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios que ha firmado con los estados y éstos con los municipios, ha eliminado el cobro de impuestos y derechos de éstos últimos, como condición para aumentar puntos porcentuales en las participaciones federales (CEDEM, 1995: 115)

O sea, que en la práctica no existen aumentos reales, sino sólo sustitución de ingresos, los que muchas veces se reducen.

De todos los impuestos federales sujetos a coordinación, el gobierno federal absorbe el 80% y distribuye el 16% a los estados y sólo el 4% a los municipios. Federación rica, estados pobres, municipios paupérrimos.

Este centralismo fiscal y financiero ha traído como consecuencia, un centralismo empresarial que absorbe por su mayor capacidad:

- a) La contratación de obra y suministro con el gobierno federal, que se realizan en entidades federativas.
- b) El establecimiento de sucursales en todo el territorio nacional, (bancos, cadenas de autoservicio, grandes fábricas, aseguradoras, etc.)

Que expresen la liquidez y capacidad recaudatoria en estados y municipios y concentran sus ingresos en sus matrices. Estos dos fenómenos

económicos, combinados con el parámetro de la capacidad recaudatoria de los municipios que establece el convenio de coordinación fiscal, repercute negativamente en donde se opera en beneficio de donde está ubicada la matriz, finalmente podemos llegar a la conclusión o afirmar que los municipios pobres subsidian a los ricos y ante la falta de ingresos propios y las reducidas y decrecientes participaciones federales, los municipios enfrentan:

- a) Un creciente rezago en la realización de obra pública.
- b) Dotación de servicios públicos deficientes a la ciudadanía o falta de ellos.
- c) Una enorme deuda pública.
- d) Un estancamiento en la actividad económica local.

5.- Con respecto al Período de GOBIERNO; en las constituciones políticas de los estados se adoptaron tres años como término de la administración municipal, este período es corto debido a lo siguiente:

- a) Primeramente la cantidad inmensa de rezagos a satisfacer, de las necesidades sociales.
- b) en segundo lugar el simple cambio de gobierno presupone una discontinuidad del proyecto municipal, debido a que siempre que se da este cambio se adquiere con un programa diferente.

- c) Otro factor es el tiempo que se lleva la capacitación de funcionarios municipales electos y designados en cada período de gobierno. En el primer año se aprende, en el segundo se trabaja y en el último semestre del tercer año se pierde por el momento electoral y la baja de interés de los funcionarios, sobre todo los designados con su futuro personal.
- d) Por otro lado la falta de recursos sólo permite enfrentar de los rezagos, los más urgentes.
- e) Y finalmente no se practica un esfuerzo continuado de planeación a largo plazo. Cuando se lleva a cabo, sólo se da para efectos de la cabecera municipal y nunca para las poblaciones importantes, quedándose totalmente olvidada la zona rural.

6.- Con lo que respecta al espíritu municipalista; se ha provocado por los anteriores problemas que señalamos y a pesar de los conceptos profundos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cerca del municipio libre, no ha existido ni se ha dado un verdadero espíritu municipalista libre y autónomo de parte de funcionarios y de la propia ciudadanía.

7.- Finalmente, la autonomía municipal significa básicamente auto-gobierno y auto-organización, más no independencia del estado del que forma parte el municipio, como se debe dar con la creación de nuevos municipios.

A manera de conclusión: Pudimos constatar que el municipio depende de tres factores básicos para llevar a cabo una plena autonomía local un auto-gobierno, esto son la descentralización, democracia y federalismo.

CAPÍTULO 4

EL MOVIMIENTO NEOMUNICIPALISTA EN TLAXCALA

En este capítulo destacaremos cómo se originó el Movimiento Neomunicipalista en el Estado de Tlaxcala, sus causas y la posición del gobierno, algunas características relevantes del proceso y los escenarios, las consecuencias y su consolidación, además de la importante participación de las fuerzas políticas más importantes frente a este fenómeno (PRI, PAN y PRD).

Para entender el presente estudio, es necesario establecer qué es o a qué se le denomina Movimiento Neomunicipalista; se le denomina así, porque se da un proceso histórico donde los habitantes de 16 poblaciones cansados de las injusticias, deciden separarse de los municipios a los que pertenecían, en el Estado de Tlaxcala.

Dentro del Plan Estatal de Desarrollo, documento rector de la administración encabezada por el Lic. José Antonio Álvarez Lima, se estableció con oportunidad que conforme se observan bases en los procesos de integración y modernización de la sociedad tlaxcalteca, su reclamo por una mayor participación en la forma de decisiones que afectan su vida y la de todos es

creciente.

"Considerada la alta politización de los tlaxcaltecas, es menester definir las motivaciones que estimularon la unidad para exigir la creación de nuevos municipios, en principio se advierten dos tipos de necesidades" (Hernández, 1995:103):

- a) Poder Político: Aquí entran las comunidades cuya aspiración a ser municipios se sustenta en la urgencia de tener bajo su control la administración, recursos y bienes inmuebles de su propia demarcación, hecho que por ser comunidad la cabecera municipal no deja hacerlo.
- b) Poder económico: Incluye las comunidades cuyo anhelo por ser municipios se funda en la necesidad de tener para sí los beneficios económicos que ellas mismas generan, que no pueden manejar porque se lo impide la cabecera municipal a la cual deben someterse. (Hernández, 1995:103).

La creación de nuevos municipios en Tlaxcala puede parecer más un resultado de la razón jurídica y política que de la razón social. Sin embargo, y de acuerdo con la advertencia de todos los legisladores locales de la LIV Legislatura, el decreto de formación de un municipio a lo más constituye la legalidad de un reclamo o de una necesidad. En el caso de Tlaxcala, la necesidad histórica-microcolectiva indudablemente desbordó la posibilidad jurídica e hipersensibilizó la esfera de gobierno. No en todos los casos fue así, pues aún existen peticiones no resueltas para constituir otros nuevos municipios y tampoco el proceso de tramitación y aprobación estuvo exento de presiones y resistencias, incluso de violencia (González Madrid, 1995: 20).

El movimiento neomunicipalista comienza a gestionarse en 1994, cuando los vecinos de 16 poblaciones, se encuentran en desacuerdo con la mala administración con que son gobernados, lo que quieren es acabar con la burocracia y centralización.

Los objetivos principales del Movimiento Neomunicipalista fueron:

- 1.- Movilizar las fuerzas de la comunidad para impulsar su propio desarrollo y terminar con la centralización y burocracia, de las cabeceras municipales.
- 2.- Mejorar la vida económica y social de las comunidades.
- 3.- Lograr la autonomía para el fortalecimiento de las comunidades.
- 4.- Lograr que las participaciones federales se entregaran directamente a las comunidades.
- 5.- Dotar a la población de mejores servicios públicos. (*Síntesis, 1995:1*).

Las causas que originaron la desintegración del municipio al que antiguamente pertenecían las comunidades, se derivan de la mala administración e incumplimiento de las autoridades para con la población, principalmente al no abastecer de recursos básicos a las comunidades, en lo que se refiere a los servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, guarniciones y banquetas, entre otros.

"El pilar de este movimiento o iniciadores fueron los vecinos del poblado de San José Teacalco", (*ST.*, 10 jun.1995: 1"A")., quienes solicitaron ante el gobierno Local su separación del Municipio de Nativitas, pidiendo que fuera estudiada y considerada su petición para constituirse en municipio. Posteriormente, en Junio de 1995 en el Congreso del Estado, después de la sesión ordinaria de la LIV Legislatura, reiteran su solicitud, para elevarse de rango constitucional. Luego de esta solicitud se dio una expansión neomunicipalista, y 15 poblaciones más solicitaron que por decreto oficial se les considere Municipio libre y soberano del Estado de Tlaxcala. Los vecinos de las poblaciones de San Damián Texoloc, San Jerónimo Zacualpan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Cruz Quilehtla, la Magdalena Tlaltelulco, San Juan Huactzinco, San Fco. Tetlanohcan, San Lucas Tecopilco, San José Teacalco, Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas, Santa Catarina Ayometla, Benito Juárez, Santa Isabel Xiloxotla, Santa Ana Nopalucan, San Lorenzo Axocomanitla y La Magdalena Tlaltelulco, presentaron sendas solicitudes no porque quisieran gobernarse ellos mismos, sino porque consideraban estar cansados de que los Alcaldes no cumplieran con sus obligaciones y era necesario que a la población se le dotara de mejores servicios públicos, que se capacitara a las autoridades municipales y en especial a los agentes, y de que se orientara a la gente sobre sus derechos y obligaciones". (*ST.*, 13 mayo 1995: 1 "A" y 3 "A") También existió rechazo a las poblaciones por parte de los Ayuntamientos a los que pertenecían.

Con base en esto, los integrantes de la LIV Legislatura Local, realizaron una serie de visitas a los municipios, para identificar los problemas y apoyar con labor de gestoría su solución, quienes desde el 23 de Marzo de 1995, mantuvieron un amplio diálogo con los alcaldes, regidores y agentes municipales. En esta labor, participaron las tres fracciones parlamentarias que componen el Congreso del Estado que son del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En cada una de las reuniones, prevaleció el interés de buscar la unidad en primer término de todos los integrantes de los ayuntamientos, tanto los legisladores como los munícipes, coincidieron en señalar que en esos tiempos difíciles, lo más importante es mantener la armonía en todas las acciones, las cuales se realizaron con el fin de mejorar la vida económica y social de las comunidades, al igual que es fundamental rescatar la credibilidad de la población en la representación popular de los diputados, misma que se había perdido. En la tribuna legislativa se considero que la voluntad de las autoridades y los pobladores de los municipios, en fortalecer administrativa y económicamente a los ayuntamientos, fue necesaria para desempeñar una buena labor de gobierno, ya que ello permitió atender los servicios más urgentes de las comunidades de un municipio.

Ante las solicitudes de separación por parte de las comunidades para la creación de nuevos municipios en Mayo de 1995 el mandatario tlaxcalteca,

José Antonio Alvarez Lima, indicó:

Que no tenía caso que se crearan más municipios pobres o con pocas atribuciones, sino lo que se debería de realizar, era otorgar nuevas responsabilidades y más recursos a los ayuntamientos " básicamente yo creo que podríamos empezar con incrementar responsabilidades en el ramo de la educación para que los padres de familia tuvieran una mayor vigilancia sobre los recursos que se utilizan para la educación y una mayor participación de la educación en sus hijos (ST, 12 de mayo de 1995: 1 y 5)

Un diputado de la fracción parlamentaria del PAN de la comisión Permanente de la LIV Legislatura, manifestó que era necesario proporcionarles a los municipios de los recursos económicos suficientes, que les permita a las autoridades atender los servicios más urgentes de las comunidades de sus localidades, y de esa manera evitar que por descontento, pidan la separación de los municipios ya establecidos.

En Junio de 1995, en el Congreso del Estado, después de la sesión ordinaria de la LIV Legislatura, los vecinos de Ayometla, La Magdalena Tlaltelulco y San José Teacalco, reiteraron su solicitud de constituirse en nuevos municipios; acto en el que el coordinador de la Cámara de Diputados, Javier Lima Paredes, les dijo:

Que con las comisiones que ellos nombren se trabajaría en el análisis de

sus expedientes parlamentarios (*ST*, 10 de junio de 1995: 1 y 3).

Para con ello considerar si procede o no su petición, la presente solicitud la realizaron los habitantes debido a la marginación y atraso de que se han visto objeto por parte de sus alcaldes, indicando que al crear nuevos municipios en la entidad no la empobrece, sino al contrario fortalece a las poblaciones que se han visto afectadas durante muchos años por sus autoridades municipales, cabe destacar que al final de la reunión para presionar al gobierno, "hubo rumores que querían secuestrar al coordinador del Congreso del Estado para que con ello se vean atendidos en su solicitud de separación del municipio de Zacatelco, lo que provocó una inmediata movilización policiaca en el Congreso del Estado para vigilar el edificio público" (*ST. 10 junio 1995: 3"A"*)., aquí se destaca claramente como señalamos al inicio de la investigación que las solicitudes fueron pacíficas y algunas violentas para presionar al gobierno. De hecho en el poblado de Santa Apolonia Teacalco en Abril de 1995 se levantaron barricadas en la carretera de acceso, se ocupó la presidencia municipal, se tuvieron de rehenes a regidores y había riesgos de enfrentamientos. Asimismo una comisión de aproximadamente 100 personas de la comunidad de Ayometla municipio de Zacatelco, se congregaron (en Abril) frente a las instalaciones de el Palacio de Gobierno, con la finalidad de demandar al gobernador del Estado, José Antonio Alvarez Lima, su intervención para que se reconozca esta localidad como municipio independiente, gestión que data desde hace doce años, y de esta forma

poder acceder a los apoyos que hasta el momento dijeron los habitantes, que no se les han proporcionado, mencionando "que si el gobernador no les da una alternativa viable a su petición, los habitantes de esta comunidad tendrán que dirigirse directamente a la Ciudad de México, con la finalidad de pedir la intervención del presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, ya que se niegan a que las familias de esta localidad continúen careciendo de los satisfactores básicos que toda comunidad requiere. (ST., 5 julio 1995:1).

"En lo que se refiere al poblado de Quilehltla, (destacando que la mayoría de los pobladores son de filiación es priista), manifestaron que la creación del municipio de Santa Cruz Quilehltla y Santiago Ayometla ha sido solicitada desde hace tiempo al Gobierno del Estado, al Congreso y a la Presidencia de la República, asimismo indicaron que su lucha es pacífica y que no quebrantarán el orden, como en el Poblado de Teacalco que hubo golpes entre los vecinos de la cabecera municipal y los de Teacalco por la Capilla y por el derrumbamiento de un cerro. Lo único que esperan es que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no se les quiera infiltrar para provocar la división sobre la unidad que ahora tienen".(ST., 23 diciembre 1994:1). Desde tiempo atrás a diciembre de 1994, han tenido un ayuntamiento auxiliar, vecinos del poblado de Quilehltla insistían en la creación de su municipio y de esa manera mantener ya su autonomía del municipio de Miguel Hidalgo Acuamanala, para lo cual se realizó una manifestación.

En lo que respecta al Poblado de Ayometla, los diputados de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD, el 5 de Julio de 1995, indicaron que era falso que Ayometla se habia erigido en presidencia municipal auxiliar por el simple hecho de haber tomado la protesta a sus tres jueces auxiliares, el del Ministerio Público, el Local y el del Registro Civil. El diputado local de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, Norberto Sánchez Xolaltenco, declaró que tanto la solicitud de Ayometla como la de Santa Apolonia Teacalco, Tetlanohcan y demás, siguen en estudio sus expedientes parlamentarios y acotó que para ninguno de ellos se ha tenido resolución alguna. Asimismo reiteró que el nombramiento de los tres jueces auxiliares de ninguna manera significa que Ayometla tenga la claridad de presidencia municipal y que ya no tenga que ir a Zacatelco a realizar determinados trámites, es necesario destacar que las autoridades judiciales y del Ejecutivo dentro de sus atribuciones tienen las facultades para que se nombren dependencias auxiliares en diversas localidades, pero para que se tengan municipios, solamente es atribuciones del Poder Legislativo autorizar la creación de los mismos.

Ante las constantes solicitudes de las diversas Poblaciones por constituirse en Municipio, el Congreso del Estado instalo en diversas localidades "Foros de Consulta Pública para recoger la opinión ciudadana para el fortalecimiento municipal, convocados por la Comisión Permanente de la LIV

Legislatura Local" (ST., 13 mayo 1995: 1 y 3"A"), donde no hubo manipulación y si libre expresión, donde la opinión de la ciudadanía si se tomaría en cuenta; en San Pablo del Monte, en la que se registraron ocho ponencias, referidas a peticiones para que al citado poblado se elevara de rango constitucional. Cabe destacar que se dieron rechazos a través de reflexiones sobre los peligros que conllevarían modificaciones a la Ley Orgánica Municipal y a la Constitución del Estado de Tlaxcala, para la creación de nuevos municipios, estos foros fueron creados con la finalidad de revisar, consolidar y fortalecer la existencia jurídica, social, política y económica del municipio dentro de la entidad.

Cabe mencionar que se tenía pensado realizar reformas a las fracciones I, III, IV y V del Artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal para evitar la proliferación de nuevos municipios, elevando el número de pobladores que se requieren para obtener dicha calidad municipal, además de que la ciudad debe de tener una población no menor de 30 mil habitantes, el pueblo contará por lo menos con 10 mil, la colonia con más de mil y la ranchería 300 habitantes, para con ello evitar la creación de municipios.

La creación o no creación de más municipios en la entidad sigue dándose en los foros que hasta el momento se han llevado a cabo. El tema seguirá abordándose hasta el 30 de mayo, cuando se realice el último de los foros de consulta, el cual se llevará a cabo en la ciudad de Tlaxcala.

En el Auditorio Emilio Sánchez Piedras de Apizaco, donde se realizó un foro de consulta, la mayoría de los ciudadanos participantes se pronunciaron por el respeto a la autonomía municipal por parte de los gobiernos estatal y federal, principalmente en lo referente a los asuntos económicos, proponiendo que las participaciones federales que le corresponden a los municipios, sean entregadas directamente a éstos, originándose así la libertad municipal.

En Apizaco hubo frecuentes intervenciones exigiendo que las autoridades municipales manejen con honradez los fondos del erario municipal que forman parte del patrimonio municipal, asimismo que es necesario e indispensable que tanto el ejecutivo local como el Congreso del estado, vigilen que las autoridades municipales apliquen con equidad las leyes que en la materia existen, sobre todo las que se refieren a la hacienda pública municipal.

Para evitar la violencia y conflictos que se originaron con la separación de poblaciones de su municipio, el Secretario de Gobierno Federico Barbosa Gutiérrez entablo larga plática con grupos de varias comunidades, principalmente con los de Santa Apolonia Teacalco, para que la tranquilidad retornara al municipio de Nativitas, llegando a un acuerdo donde se firmo un acta-convenio entre representantes del Gobierno Estatal y Congreso del Estado o que firmo el Secretario junto con Francisco Mendieta Hernández, director del jurídico, y cuatro diputados, dos del PRI, uno del PAN y uno del PRD. El citado

convenio contiene los siguientes puntos (ST, 21 de abril de 1995):

- A).- Precisar los límites del cerro del Calvario, entre la cabecera municipal- Nativitas y Santa Apolonia Teacalco, a fin de evitar conflictos como los que se suscitaron por la capilla y por el derrumbamiento de un cerro que afectó varias viviendas, que finalmente se concedió la posesión y propiedad del templo el Calvario a favor de la comunidad de Teacalco.
- B).- Realizar obras de remodelación y bardeado en la zona perteneciente a Santa Apolonia.
- C).- Admitir la petición para que se establezca la oficina de registro civil en Teacalco.
- D).- Dar entrada a la solicitud de que Teacalco se transforme en el Municipio número 45, dictamen que emitirá la autoridad correspondiente

La posición de los partidos políticos en el surgimiento de este movimiento, fue de alta participación ya que en el mes de Mayo de 1995 el Legislador del Partido Acción Nacional (PAN), manifestó que no era viable y no saludable, "para ninguno de los habitantes de los municipios el ver dividido su territorio" (ST, 20 de mayo de 1995: 1"A").

Tras exigir que todas las demandas que había recibido el Congreso del Estado para constituir nuevos municipios tuvieran un trato igual para todas y cada una de las solicitudes, y que no se diera preferencia alguna, como en el caso de Santa Apolonia Teacalco, el Partido Acción Nacional claramente observaba la intención de las autoridades y de los legisladores priístas. La

protesta del PAN, en junio de 1995, fue para que el Gobierno del Estado rectificara el camino y castigara los delitos en que habían incurrido los grupos para que se atendieran sus solicitudes, ya que se había llegado hasta el secuestro de funcionarios públicos y autobuses en esta entidad con tal de ejercer presión.

En el aspecto político, surgió la propuesta que para determinar los problemas derivados de la actividad electoral en el estado, es necesario que los grupos inconformes integren comisiones representativas de concertación dejando así de gastar las condiciones físicas y económicas de los habitantes, que mucho repercutirían en su economía familiar, ya que la mayoría son de escasos recursos y con pocas posibilidades de decisión.

Por su parte el Partido de la Revolución Democrática se opone a la creación de más Municipios, David Contreras Silva, secretario de Prensa y Propaganda del Comité Directivo Estatal del PRD, "se pronunció por un "no " a la creación de nuevos municipios en la entidad, porque dijo que la cuestión no es aumentar su número sino el de distribuir ya de una manera más justa los recursos que se les han asignado a los 44 Ayuntamientos de la entidad. No es posible, subrayó, que se pretenda aumentar el número de municipios, cuando lo que se necesita es el de descentralizar los recursos de las cabeceras municipales hacia las Agencias Municipales" (*ST* del 5 de mayo de 1995: 5"A"). Manifestando que de seguirse la tendencia de querer aumentar la cantidad de Ayuntamientos en el

estado de Tlaxcala, se puede caer en la aberración que se tiene, de ahí que se pronunció por la importancia que debe de tener el Foro de Fortalecimiento Municipal.

"Entre Diciembre de 1994 y Junio de 1995 los habitantes del poblado de Ayometla y los de Quilehtla abrigaron esperanzas de que sus comunidades se constituyeran legalmente en Presidencias Auxiliares Municipales y con ello de consolidar la posibilidad de formar nuevos municipios. Hasta entonces los partidos políticos y el gobernador dividieron opiniones; en Mayo de 1995 el PAN y el PRD fueron contrarios a la creación de más municipios, debido al riesgo de automización territorial y a la elevación de los costos de la gestión municipal y recomendaron la preferencia por fortalecer administrativa y económicamente a los ya existentes mediante la descentralización de recursos estatales y federales" (González, 1995: 23). A mediados de Junio de 1995, el gobierno local estuvo más sensibilizado y reconoció el carácter legítimo del conocimiento neomunicipalista. A principios de Julio, el congreso había recibido ya 15 solicitudes para crear nuevos municipios y el 8 de Agosto aprobaría el municipio número 45, constituyéndolo Santa Apolonia Teacalco, cuyos habitantes habían venido presionando desde abril con el secuestro de funcionarios de la Secretaría de Gobierno, hasta mediados de Julio con la quema del Edificio de la Presidencia Municipal de Nativitas de donde se desprendieron.

"Esta vía de formación de nuevos municipios puede ser denominada la vía violenta. Esta, sin embargo fue cuestionada por diversos partidos políticos, como el PAN, el PRD, el PVEM, el PDM, el PARM y el PFCRN. En cambio el PT y el PRT, consideraron que la decisión respondió a un largo proceso histórico de gestión de las comunidades respectivas, ante las insuficiencias administrativas y la falta de atención municipal (según Rosalía Peredo) o debido a su lucha democrática y en contra de la corrupción de los ediles (según Franciscó Arredondo Cota)" (González Madrid, 1995: 24).

Con presiones menores que en el caso de Santa Apolonia, pero con plantones en las instalaciones del Congreso, fueron enseguida resueltos los casos de Quilehltla y de San Juan Huactzingo. Posteriormente se resolvieron los casos de Ayometla y Xiloxoxtla, para continuar con los de San José Teacalco, Tetlanohcan y la Magdalena Tlaltelulco, asimismo siguieron los de Texoloc, Zacualpan, Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas. En otro paquete los de Tecopilco, Nopalucan y Axocomanitla y finalmente el caso de Benito Juárez, creándose 16 nuevos municipios para llegar a un total de 60 en el Estado de Tlaxcala (ver cuadro 1).

Cabe mencionar que dichas aprobaciones se realizaron con fundamento en lo dispuesto en los artículos 21, 45 y 47 (ver anexo I) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala, 206 y 207 del

Código Electoral y los Artículos 3 y 8 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (ver anexo II), donde las fracciones parlamentarias de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Revolucionario Democrático de la LIV Legislatura elevaron de rango constitucional a las poblaciones solicitantes integrándose por una población asentada en un territorio y gobernada autonomamente por un Ayuntamiento con personalidad jurídica y patrimonios propios, sin olvidar que los nuevos municipios seguirán perteneciendo al Distrito Electoral que señala el Código Electoral del Estado de Tlaxcala.

En esa dinámica a mediados de Septiembre el coordinador de la LIV Legislatura había incluso aceptado que el proceso de creación de nuevos municipios no tenía límites, ya que este dependía de la voluntad ciudadana, así como la solución de conflictos no podían depender sólo del gobierno, sino además de todas las partes involucradas. Al respecto cabe mencionar que entre Agosto y Septiembre el gobierno local (el ejecutivo y el legislativo) había encontrado el curso de acción más adecuado para resolver una constelación de conflictos en pleno proceso electoral local y cuando estaban por definirse las diecinueve candidaturas del PRI a diputados de mayoría relativa.

A pesar de haber prosperado esa estrategia de acción, hubo límites al número de casos tratados, impuestos por la evaluación de los motivos

específicos y por la calidad de las presiones, como por la enorme dificultad de tratar nuevos casos durante los cincuenta días siguientes a partir de la aprobación del último caso. Por otra parte, tal vez la cercanía de las elecciones extraordinarias municipales, a mediados de abril de 1996, sirva de candado técnico para no aprobar nuevos municipios. De cualquier modo, este también es un asunto de voluntad política y de alcance de la ola neomunicipalista.

Cabe destacar que los actores centrales del conflicto, giran en torno a la búsqueda de posiciones políticas o a su reforzamiento. Estas acciones intencionales, sin embargo, apuntan a influir en la redefinición del perfil político de la entidad.

Por las dificultades que trae consigo la asunción de la función de estabilidad y de distribución social de los recursos, en un contexto multiconflictivo y de renovación de las autoridades como ha sido el caso específico del Estado de Tlaxcala en 1994 y 1995, el gobierno local optó por disminuir el número de años electorales, o sea que la frecuencia de los procesos electorales locales y municipales. El primer cambio que se realizó fue en el sentido de empatar las elecciones municipales con las locales, este cambio referido apunta más bien a evitar la realización de elecciones en dos fechas que un mismo año y cuyos escenarios pueden ser incompatibles.

Así en adelante, en el año en que se efectúen elecciones federales no habrá elecciones municipales y con esto habrán eliminado algunas desventajas o riesgos: a) los conflictos no fluctuarán entre dos tipos de elección en un mismo año: b) los ciudadanos estarán menos dificultades para contabilizar sus planes de desarrollo y para periodizar el cumplimiento de sus compromisos.

La nueva ley electoral incluye otros cambios significativos orientados a inhibir el conflicto en la disputa por la representación popular y a flexibilidad la posición gubernamental en los organismos electorales. La redistribución y en la recomposición de los anteriores, conlleva a la posibilidad de atenuar las disputas por una candidatura a diputado local, en el seno de todos los partidos, pues el número de diputaciones de mayoría relativa se eleva de 9 a 19 y de 6 a 13 en el caso de la representación proporcional.

Este cambio no ha sido bien visto por algunas organizaciones políticas e intelectuales. Entre los partidos el único que se opuso fue el PAN., argumentando que sería difícil pagar el sueldo de 32 diputados en la situación económica nacional que el país tiene desde diciembre de 1994. Los demás partidos han coincidido en que este cambio fortalece la democracia local, pues abre el abanico de oportunidades para acceder a la representación parlamentaria en lo que se refiere a este tema es que cuando se efectuaron los foros de consulta para formular una nueva ley, hubo consenso en la propuesta de

incrementar el número de diputados, en función del aumento de la población como de la necesidad de ofrecer más opciones de representación a cada uno de los partidos políticos. De modo que el impulso a la diversidad y la pluralidad tiene más respaldo que cuestionamientos.

En el mismo sentido puede ser apreciada la decisión de elevar el número de municipios. Pero aquí podemos agregar que el gobierno local ha planteado de manera explícita y en diversos foros nacionales y locales la necesidad de hacer válido el esquema federalista y de enfrentar la globalización económica mundial mediante el fortalecimiento de la autonomía de las microcolectividades.

Sin duda esta posición de política pública permite establecer un auténtico equilibrio entre la federación y los poderes locales y municipales, por ejemplo en la distribución de una proporción de recursos mayor al 18% del total nacional hacia

estos gobiernos además, contribuye a proteger la capacidad de autonomía municipal y comunitaria y los valores, costumbres y tradiciones que forman el cimiento de la identidad microcolectiva.

Podría parecer insólito el hecho de que la entidad más pequeña del país ahora se integre con más municipios que otras de iguales o mayores

dimensiones. Para salvar el problema del centralismo económico y de la débil capacidad de autonomía municipal, pudo optarse por redefinir la relación entre cabeceras y comunidades, por un lado y gobierno local y gobiernos municipales, por otro. Este era el escenario lógico, pero la precipitación de las presiones de diversas comunidades modificó el curso de acción del gobierno local. En esta última instancia esta elección puede ser asimilada con una posición comunitaria radical, basada en el individualismo democrático pero antiestatalista y anticentralista.

A propósito del desplome electoral del PRI en las elecciones locales de 1995, al registrar una proporción de votos por abajo del nivel de los cincuenta puntos y en consecuencia del despliegue de otras preferencias electorales, durante los próximos tres años la lucha por la gubernatura y por imponer un modelo alternativo de integración local tanto hacia adentro como hacia afuera podría ser más intensiva. Debido a esto es que tiene pertinencia la cuestión de si en el mediano plazo el proyecto neomunicipalista que busca reforzarse en posiciones de auténtico federalismo puede tener éxito y si ello puede garantizar al PRI, la oportunidad de recuperar capacidad de representación o al contrario, si ello puede abrir la puerta a otros partidos que comulgan con estrategias de participación y administración del desarrollo desde abajo, como podría ser el caso del PT y de organizaciones comunitario campesinistas (González, 1995:32).

La creación de nuevos municipios no se da por una generación

espontánea; sino se trata de procesos históricos reiterados, permanentes y constantes en los que se pide al Congreso el reconocimiento a una libre autodeterminación.

Por otra parte el Comité de Planeación y Desarrollo (COPADLE) destaca que, desde la creación de los 16 nuevos municipios (ver anexo III), han apoyado la integración de sus proyectos de obra pública, independientemente de que los municipios, con sus concejos municipales, preparen las elecciones para instalar las nuevas presidencias municipales, o de que la nueva legislatura apruebe los presupuestos para los nuevos ayuntamientos (Hernández, 1995:104).

La participación social

La creación de nuevos municipios se reconocía en consecuencia, como una oportunidad para que la gente se preocupe por su propia problemática y con el respaldo del gobierno, tienda a organizarse y normar sus aspiraciones, por otra parte el alto nivel de politización de los distintos sectores de la sociedad tlaxcalteca es un factor importante a considerar para entender la composición de nuevos municipios en la entidad.

Esa notable politización se explica a través de la dinámica social que

desarrollan todos los sectores inscritos en la vida cotidiana de la entidad como a continuación lo describimos:

- a) **Ejidatarios:** En cada uno de los ejidos que conforman la entidad se realizan cada semana asambleas para plantear y resolver asuntos tales como conformar comisiones de riego, de administración, de fertilización, agua potable, etc., entre otros asuntos que involucran la voluntad y compromiso político de los ejidatarios.
- b) **Elecciones:** Se dan casi cada año, ya sea para renovar congreso local, federal, presidencia de la República, presidencias municipales, gubernatura entre otras, lo que hacía permanente el clima político del estado.
- c) **Festividades religiosas:** Aunque con matices diferentes a la política, si bien de manera inherente conllevan un compromiso entre individuos, se encuentran las organizaciones colaterales a la iglesia, llamadas mayordomías.
- d) **Padrinazgos:** En torno a las festividades religiosas, funcionarios de distinto nivel "apadrinan" al poblador fulano de tal, y con éste a su grupo político, por lo cual este tipo de compromisos devienen en un activísimo político notable.
- e) **Sociedad de padres de familia:** En todas las escuelas de la entidad existen comités de sociedades de padres de familia que

constantemente se involucran tanto con autoridades magisteriales como con organizaciones sindicales. Este hecho estimula la refriega política, toda vez que las sociedades de padres se encargan en un grado considerable del manejo de los dineros de las escuelas.

Como se mencionó que existía una necesidad de poder político y económico, donde en el poder político, entraban las comunidades cuya aspiración a ser municipios se sustenta en la urgencias de tener bajo su control la administración, recursos y bienes inmuebles de su propia demarcación, hecho que por ser comunidad la cabecera municipal no los dejaba. Así a partir de su creación, los consejos municipales de los nuevos municipios aspiran a manejar por su cuenta tanto los recursos asignados por el estado como los generados por la propia comunidad a la cual controlan, incluyendo los dividendos que se obtienen por el cobro de servicios como registro civil, impuesto predial, licencias sanitarias, administración de instalaciones carcelarias, entre otros. De igual forma se contempla la integración de nuevos comités de solidaridad, con su correspondiente presupuesto. Y por otra parte el Poder económico, que se funda en la necesidad de tener para sí los beneficios económicos que ellas mismas generan, que no podían manejar porque se lo impedía la cabecera municipal a la que pertenecían.

A manera de conclusión: El Movimiento Neomunicipalista surgió porque los ciudadanos de 16 poblaciones, cansados de la situación prevaleciente de que fueron objeto, principalmente del abuso e incumplimiento de promesas y mala administración por parte de sus alcaldes, decidieron solicitar ante el gobierno local la aprobación para constituirse en municipios libres y soberanos, como lo señalamos las peticiones se dieron en términos pacíficos y violentos.

CONCLUSIONES

El movimiento neomunicipalista no se da por una generación espontánea, es un proceso histórico que se genera por descontento de los pobladores de 16 ayuntamientos, por la forma en que son gobernados, y se busca principalmente el poder político y económico, aunado a una descentralización, que finalmente se consolida con la elevación de rango constitucional de las poblaciones.

Lo que hemos observado a lo largo de la presente investigación, es que con la creación de los nuevos municipios lo que buscan los habitantes es que se lleve a cabo una autonomía municipal plena, donde propiamente las comunidades que integran el municipio tengan básicamente un auto-gobierno y una auto-organización que les permita disponer de los recursos propios para impulsar el desarrollo local y con ello el desarrollo de la entidad.

A nuestra manera de visualizar el movimiento Neomunicipalista, consideramos que no es necesario crear y crear nuevos municipios, lo que se necesita es que los gobernadores realmente gobiernen para el beneficio de las comunidades y no para el beneficio personal, aunado a esto se tiene que dar un aumento sustancial de la participación federal a los municipios, que se aumente del 4% al 8% y crear un programa de aumentos hasta llegar a un 20%, y utilizar estos aumentos para programas de beneficio a la zona rural y la aplicación de un

instrumento real de control por parte de los egresos estatales, que la elección de los regidores y síndicos se den por elección popular y nos atrevemos a mencionar que se debería ampliar el período de gobierno de los presidentes municipales a cuatro años para que con ello logran los objetivo que se trazaron al inicio de su gestión administrativa, reiterando una vez más que esto sea en beneficio de la comunidad.

Por otro lado el municipio es un tercer nivel de gobierno, que goza al igual que la federación y los Estados de Libertad Constitucional para su pleno desenvolvimiento, y por tanto esta libertad que se traduce en su autonomía debe ser respetada jurídica y políticamente.

El municipio no debe encuadrar en la figura de organismo descentralizado por región, ya que sus funciones son amplias y variadas, y no sólo la de prestar servicios públicos. Además constitucionalmente no existe jerarquía directa entre los tres ámbitos de Gobierno, Federación, Estados y Municipios.

El Municipio no tiene una necesidad básica de otro ámbito de gobierno para subsistencia y desarrollo, y si una necesidad derivada, de entendimiento político y comercial con otros de su misma naturaleza, los cuales a su vez forman un Estado para su mejor desarrollo.

Al haberse creado 16 nuevos municipios para sumar un total de 60 en el Estado de Tlaxcala, no queremos decir que no hubo más solicitudes, sino que estas quedaron pendientes de resolver, aunque ello no sea garantía de una solución favorable.

Antes de la aprobación de los municipios se indico, según la opinión pública, que al dar cabida a la formación de más municipios traería como resultado el atraso político, social, cultural y económico dentro del propio estado. Después de su aprobación podemos considerar en base a los informes de gobierno de 1995 y 1996, que con la creación de los nuevos municipios se da oportunidad para que los habitantes se autogobiernen y se de una descentralización, para con ello lograr un desarrollo político, económico, social y cultural, no sólo por el bien local sino también de la entidad.

ANEXOS

CUADRO 1

LOS NUEVOS MUNICIPIOS DE TLAXCALA FECHAS DE CREACIÓN

NUM. DECRETOS	MUNICIPIO NUEVO	MUNICIPIO DE PROCEDENCIA	APROBACIÓN
198	STA. APOLONIA TEACALCO	NATIVITAS	8/AGO/95
200	STA. CRUZ QUILEHTLA	ACUAMANALA	11/AGO/95
201	SN. JUAN HUACTZINCO	TEPEYANCO	11/AGO/95
203	STA. CATARINA AYOMETLA	ZACATELCO	11/AGO/95
204	STA. ISABEL XILOXOXTLA	TEPEYANCO	15/AGO/95
205	SN. JOSÉ TEACALCO	TZOMPANTEPEC	18/AGO/95
206	SN. FCO. TETLANOHCAN	CHIAUTEMPAN	18/AGO/95
207	LA MAGDALENA	TLALTELULCO	CHIAUTEMPAN 18/AGO/95
215	SN. DAMIAN TEXOLOC	TETLATLAHUACA	26/SEP/95
216	EMILIANO ZAPATA	TERRENATE	26/SEP/95
217	LÁZARO CÁRDENAS	TERRENATE	26/SEP/95
218	SN. JERÓNIMO ZACULPAN	TETLATLAHUACA	26/SEP/95
219	SN. LUCAS TECOPILCO	XALTOCAN	30/SEP/95
220	STA. ANA NOPALUCAN	IXTACULXTLA	30/SEP/95
221	SN. LORENZO AXOCOMANITLA	ZACATELCO	30/SEP/95
229	BENITO JUÁREZ	SANCTORUM DE L. CÁRDENAS	07/OCT/95

Fuente: *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala* (varias fechas); *El Sol de Tlaxcala* (varias fechas).

CUADRO 2

REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS EN TLAXCALA

Los artículos 21, 45 y 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala manifiestan que para constituirse en un Municipio se requieren las cualidades siguientes:

ARTICULO 21:

- I. Que el municipio a constituir tenga una demarcación territorial que conforme una unidad demográfica continua.
- II. Que exista conformidad de los Municipios colindantes y de los pueblos que integran la Unidad geográfica propuesta, en cuanto a los límites territoriales existentes entre ellos.
- III. Que presenten posible solución a los problemas de conurbación que tengan con otros municipios.
- IV. Que los límites territoriales del municipio y la jurisdicción del municipio en formación, sean congruentes con la división política electoral existente.
- V. Que presenten el proyecto de contar con reservas territoriales para prever el ordenado crecimiento urbano.
- VI. Que han presentado los proyectos de convenios, acuerdos o acciones para sentar las bases de la prestación de servicio, ejecución de obras y aprovechamiento de recursos en los casos de conurbación.
- VII. Que prevean la existencia de un Padrón de contribuyentes de obligaciones fiscales municipales.
- VIII. Que hayan elaborado un proyecto del programa previo que defina la captación y el manejo de la Hacienda Pública Municipal.
- IX. Que cuando menos, las dos terceras partes de los contribuyentes, cumplan y hayan cumplido constante y permanentemente sus obligaciones fiscales

municipales, estatales y federales.

- X. Que presenten los proyectos de convenios para la transferencia y cumplimiento de obligaciones crediticias, contraídas en su régimen de gobierno anterior a la petición.
- XI. Que cuando menor las dos terceras partes de los ciudadanos de la Unidad demográfica, expresen su libre voluntad de aprobar la solicitud.
- XII. Que se han presentado los proyectos de plan de Desarrollo Municipal, de Desarrollo Urbano, de Regularización de la tenencia de la tierra, de Ecología, de presupuesto de ingresos y egresos, de Bando de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos necesarios respecto de los servidores públicos.
- XIII. Que presenten los proyectos de los Ordenamientos adecuados para lograr la prevención y respeto al medio ambiente.
- XIV. Que el proyecto de Programas de Obras se funden en la Distribución equitativa y porcentual, por Presidencia Auxiliar, en un caso, de los recursos federales y estatales asignados.
- XV. Ser autosuficiente económicamente.
- XVI. Contar con la infraestructura mínima de servicios.
- XVII. Presenten los Proyectos de las Políticas y Ordenamientos necesarios que requieran el crecimiento demográfico.
- XVIII. Tener la infraestructura suficiente, para dotar a la población de los servicios de transporte público, salud y educación básica.
- XIX. Reunir los requisitos que a juicio del Congreso del Estado sea necesario acreditar, atendiendo a las circunstancias propias de la población y del territorio.
- XX. Si la Unidad demográfica abarca varios pueblos, el consentimiento aprobatorio de los ciudadanos en cada uno de ellos, deberá ser también cuando menos de dos terceras partes.
- XXI. La petición de constituir un municipio, deberá ser firmada por ciudadanos empadronados en el Registro de Electores, que estén en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, que sean residentes de la población solicitante y que este documento deba estar certificado ante el Notario

Público.

XXII. La manifestación expresada en la solicitud y la acreditada durante la instrucción, será tomada como tal y con características de virtual. La cual será definitiva si se demuestra en dos procesos electorales municipales continuos.

ARTICULO 45:

"Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes, Decretos o Acuerdos. Los acuerdos serán autorizados por los Secretarios. Las Leyes o Decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios y se promulgarán en esta forma: " El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, a nombre del pueblo, Decreta ": (Texto de la Ley o Decreto)".

ARTICULO 47:

"Todo proyecto de Ley o Decreto, así como los asuntos en que deba recaer resolución del congreso, se tramitarán conforme a lo establecido en su ley Orgánica y Disposiciones Reglamentarias".

Fuente: *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, Mayo 1996.

CUADRO 3

**LOS DIESCISÉIS NUEVOS MUNICIPIOS DE TLAXCALA
GEOGRAFÍA Y DEMOGRAFÍA**

➔ **SANTA APOLONIA TEACALCO.**

POBLACIÓN: 6 MIL HABITANTES.

UBICACIÓN: AL SUROESTE DEL ESTADO, A 26 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.

ZONA ECONÓMICA: FORRAJERA.

➔ **SANTA CRUZ QUILEHTLA.**

POBLACIÓN: 2 MIL HABITANTES.

UBICACIÓN: AL SUR DEL ESTADO A 13 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.

ZONA ECONÓMICA. INDUSTRIAL Y COMERCIAL.

➔ **SANTA CATARINA AYOMETLA.**

POBLACIÓN: 2 MIL HABITANTES.

UBICACIÓN: AL SUR DEL ESTADO, A 15 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.

ZONA ECONÓMICA: COMERCIAL Y DE CULTIVO.

➔ **SAN FRANCISCO TETLANOHCAN.**

POBLACIÓN: 5 MIL HABITANTES.

UBICACIÓN: AL CENTRO DEL ESTADO A 15 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.

ZONA ECONÓMICA: FORRAJERA.

➔ **LA MAGDALENA TLATELULCO.**

POBLACIÓN: 4 MIL 500 HABITANTES.

UBICACIÓN: AL CENTRO DEL ESTADO A 8 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.

ZONA ECONÓMICA: INDUSTRIAL Y COMERCIAL.

➔ **SAN JUAN HUACTZINCO.**

POBLACIÓN: 7 MIL HABITANTES.

UBICACIÓN: AL SUR DEL ESTADO A 13 KM. DE TLAXCALA

CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: FORRAJERA Y COMERCIAL.

➔ **SANTA ISABEL XILOXOXTLA.**

POBLACIÓN: 3 MIL 600 HABITANTES.
UBICACIÓN: AL SUR DEL ESTADO A 25 KM. DE TLAXCALA
CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: FORRAJERA.

➔ **SAN JOSÉ TEACALCO.**

POBLACIÓN: 2 MIL HABITANTES.
UBICACIÓN: AL ESTE DEL ESTADO A 25 KM. DE TLAXCALA
CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: COMERCIAL.

➔ **SAN LUCAS TECOPILCO.**

POBLACIÓN: 2 MIL HABITANTES.
UBICACIÓN: AL CENTRO DEL ESTADO A 16 KM. DE
TLAXCALA CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: INDUSTRIAL Y COMERCIAL.

➔ **SANTA ANA NOPALUCAN.**

POBLACIÓN: 4 MIL HABITANTES.
UBICACIÓN: AL PONIENTE DEL ESTADO A 10 KM. DE
TLAXCALA CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: INDUSTRIAL Y COMERCIAL.

➔ **SAN LORENZO AXOCOMANITLA.**

POBLACIÓN: 3 MIL 500 HABITANTES.
UBICACIÓN: AL SUR DEL ESTADO A 11 KM. DE TLAXCALA
CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: COMERCIAL.

➔ **SAN DAMIAN TEXOLOC.**

POBLACIÓN: 2 MIL HABITANTES.
UBICACIÓN: AL SUR DEL ESTADO A 10 KM. DE TLAXCALA
CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: AGRÍCOLA.

➔ **EMILIANO ZAPATA.**

POBLACIÓN: 3 MIL 500 HABITANTES.
UBICACIÓN: AL NORTE DEL ESTADO A 49 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: AGRÍCOLA Y GANADERA.

➔ **LÁZARO CÁRDENAS.**

POBLACIÓN: 3 MIL HABITANTES.
UBICACIÓN: AL NORTE DEL ESTADO A 48 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: AGRÍCOLA Y GANADERA.

➔ **SAN JERÓNIMO ZACUALPAN.**

POBLACIÓN: 4 MIL HABITANTES.
UBICACIÓN: AL SUR DEL ESTADO A 8 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: FORRAJERA Y COMERCIAL.

➔ **BENITO JUÁREZ.**

POBLACIÓN: 2 MIL HABITANTES.
UBICACIÓN: AL PONIENTE DEL ESTADO A 53 KM. DE TLAXCALA CAPITAL.
ZONA ECONÓMICA: AGRÍCOLA Y COMERCIAL.

➔ **SANTA APOLONIA TEACALCO.**

POBLACIÓN: 6 MIL HABITANTES.
UBICACIÓN: AL SUROESTE DEL ESTADO A 26 KM. DE TLAXCALA CAPITAL
ZONA ECONÓMICA: FORRAJERA.

Fuente: Edgar G. Hernández (1995), "Los Nuevos Municipios de Tlaxcala", en *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, México, septiembre-octubre, pp. 102-104.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- ❖ Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (1980), *Desarrollo Urbano Municipal. 140 Presidentes Municipales Opinan*, publicación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México.
- ❖ Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1995), *Historia del Municipio Mexicano*, Guía técnica Núm. 1, Edición del CEDEMUN-SEGOB, México, noviembre, 32 pp.
- ❖ Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1995), *Marco Jurídico*, Guía técnica Núm. 2, Edición de CEDEMUN-SEGOB, México, noviembre, 32 pp.
- ❖ De la Madrid Hurtado, Miguel (1982), *El Marco para el cambio*, publicaciones de la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, Núm. 3, pp. 109-113.
- ❖ Domínguez Vargas, Sergio (1986). "Descentralización y Municipio", en *Estudios Municipales* núm. 10, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, México, Octubre 1986, pp. 105-133.
- ❖ Fraga, Gabino (1975), *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, México, 293 pp.
- ❖ Gil Villegas, Francisco (1986), "Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.): *Descentralización y Democracia en México*, El Colegio de México, México, pp. 17-32.
- ❖ Gómez Collado, Roberto (1993). "La descentralización político-territorial imprescindible en la reforma del Estado Mexicano", en *Revista del IAPEM* núm. 19, Julio - Septiembre, Edit. IAPEM; México, pp. 67-88.
- ❖ González Madrid, Miguel (1993), "Indicadores para una geografía electoral del Estado de Tlaxcala". en *Polis 93*, anuario de sociología, editado por la UAM Iztapalapa, México, pp. 31-73.
- ❖ González Madrid, Miguel (1995), *Del Conflicto al Cambio en el escenario político electoral del Estado de Tlaxcala, en 1994-1995*, inédito.

- ❖ Hernández, Edgar G. (1995). "Los Nuevos Municipios de Tlaxcala", en *Federalismo y Desarrollo*, sept.-oct., pp. 101-104.
- ❖ Meyer, Lorenzo (1976), "El Municipio Mexicano al Final del Siglo XX, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (Coord.): *En Busca de la Democracia Municipal*, El Colegio de México, México, 366 pp.
- ❖ Ochoa Campos, Moisés (1986), *La Reforma Municipal*, Edit. Porrúa. S.A., México, 477 pp.
- ❖ Ortega Lomelin, Roberto (1991), *Federalismo y Municipio*, FCE. colección una visión de la modernización de México, México, 203 pp.
- ❖ Porras Muñoz, Guillermo (1975) "El Cabildo en la República de Españoles", en Brigitte Boehm, *El Municipio en México*, Edit. Porrúa, S.A., México, 379pp.
- ❖ Ramírez Rancaño, Mario (1992), *Tlaxcala*, UNAM, colección Biblioteca de las Entidades Federativas, México, 148 pp.
- ❖ Rubio Hernández, Gisela A. y Juan Luis (1995), "Contribución al Estudio del Desarrollo Municipal en México", en revista *Federalismo y Desarrollo*, año 8, Núm. 47, ene-feb, publicación de Banobras, México, 71-88 pp.
- ❖ Varios Autores (1995). "Experiencia y caos", en *Federalismo y Desarrollo* núm. 51, año 9, Sep - Oct, México, pp. 17-30.
- ❖ Varios Autores (1995), *El Municipio y sus Retos en la transición Democrática*, CESEM "Heriberto Jara A.C.", "Seminario Internacional", Julio de 1995, 245 pp.

DOCUMENTOS VARIOS

- ❖ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1995), Art. 115, Fracc. V. Febrero 1995, 79-82 pp.
- ❖ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, Mayo 1996.
- ❖ *Código Electoral del Estado de Tlaxcala*, decreto Núm. 60 del Poder Legislativo, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 25 de

Julio de 1994, 60 pp.

- ❖ *Diario Oficial de Tlaxcala*, registro D.G.C. del 28 de Agosto de 1995, decreto Núm. 209.
- ❖ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala*, decreto Núm. 51; 24 de octubre de 1984.
- ❖ *Tercer Informe de gobierno*, Tlaxcala 1995, Titular José Antonio Alvarez Lima, 58 pp.
- ❖ *Cuarto y último Informe de gobierno*, Tlaxcala 1996, Titular José Antonio Alvarez Lima, 31 pp.

PERIÓDICOS [Archivo personal del profr. Miguel González Madrid].

❖ *El Sol de Tlaxcala* (varias fechas).

❖ *Síntesis* (varias fechas).

* El Sol de Tlaxcala, 23 de diciembre de 1994, pp. 1 y 2.

* *IBID.* 21 de Abril de 1995, pp. 1 "A" y 5 "A".

* *IBID.* 5 de Mayo, pp. 1 "A" y 5 "A".

* *IBID.* 12 de Mayo, pp. 1 y 5.

* *IBID.* 13 de Mayo, pp. 1 "A" y 3 "A".

* *IBID.* 10 de Junio, p. 1 "A".

* *IBID.* 10 de Julio, p. 1.

* *IBID.* 20 de Mayo, pp. 1 "A" y 2 "A".

* *IBID.* 26 de Junio, pp. 1 "A".

* *IBID.* 10 de Junio, pp. 1 y 3.

- * *IBID.* 10 de Junio, p. 3 "A".
- * *IBID.* 5 de Julio, p. 1.
- * *IBID.* 21 de Abril, Síntesis.
- * *IBID.* 20 de Mayo, p. 1 "A".
- * *IBID.* 5 de Mayo, pp. 1 "A" y 5 "A".