

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD IZTAPALAPA**

**TLAXCALA Y LAS REFORMAS AL ARTICULO  
115 CONSTITUCIONAL: REPERCUSIONES  
EN LA ORGANIZACION MUNICIPAL  
EN EL PERIODO 1982-1988.**

**152889**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA**

**PRESENTAN:**

**LOPEZ SOSA MA. FERMINA**

**RAMIREZ VILLEGAS MA. MARCELA**

**ASESOR: LIC. DELFINO PONCE R.**

**MEXICO, D.F. MAYO 1993.**

# INDICE

	PAG.
Introducción .....	I
Monografía del Estado de Tlaxcala .....	V
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>EL MUNICIPIO EN MEXICO.</b>	
1.1. Aspecto Jurídico del Municipio .....	1
1.2. Aspecto Político-Administrativo del Municipio .....	13
1.3. Aspecto Social del Municipio .....	21
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>EL ESTADO DE TLAXCALA EN EL PERIODO DE 1982-1988.</b>	
2.1. La Organización Política en el Estado de Tlaxcala .....	32
2.2. Aspecto Jurídico del Municipio en el Estado de Tlaxcala ....	45
2.3. Aspecto Económico del Estado de Tlaxcala .....	67
2.4. Aspecto Social del Estado de Tlaxcala .....	77
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA EN EL PERIODO DE 1982-1988.</b>	
3.1. El Municipio de Tlaxcala .....	88
3.2. El Municipio de Apizaco .....	97
3.3. El Municipio de Amaxac de Guerrero .....	103
- Conclusiones .....	108
- Bibliografía .....	115

# INTRODUCCION

El Municipio es un nivel de gobierno surgido como reclamo social en nuestra Revolución Mexicana, el cual fue consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como célula básica de la sociedad, como primer nivel de gobierno, que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir la conducción de su desarrollo íntegro.

El tema del Municipio no es nada nuevo, pero esto no quiere decir que se haya dicho todo acerca de él. Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional otorgan al Municipio nuevas atribuciones que lo convierten en un promotor potencial del desarrollo económico, político, social y cultural del país.

Como punto de partida, es importante presentar la monografía del Estado de Tlaxcala, con la finalidad de que los lectores conozcan la situación geográfica de la entidad, superficie territorial, orografía, climatología, hidrografía, entre otras cosas.

El análisis de la problemática municipal en México conlleva tanto al estudio del funcionamiento interno del Municipio, es decir, su organización administrativa, política, económica y social, así como de sus relaciones con el exterior, esto es, los impulsos y aportaciones de los Estados y la Federación al Municipio y las aportaciones de éste a aquéllos.

En base a esta consideración, se elaboraron tres capítulos, en el primer capítulo denominado "El Municipio en México", se analizarán los aspectos jurídico, político-administrativo y social del Municipio, estudiando a fondo la trascendencia del artículo 115 constitucional, así como el desarrollo municipal en nuestro país.

El artículo 115 constitucional referente al Municipio ha sufrido varias reformas que han tenido asegurar al Municipio las facultades que le son propias, y en donde, la reforma de 1983 destacó la búsqueda de una mayor autonomía económica para los Municipios, así como una

amplia participación política a través de la representación proporcional de todos los Municipios de la República, elemento básico del programa del Gobierno Federal del régimen De la Madrid, de hecho formaron parte consubstancial de su tesis presidencial, la descentralización de la vida nacional que es una estrategia para despertar, activar y aprovechar las potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales de todo el territorio y de toda la sociedad; que para lograr sus objetivos esta estrategia requiere de los esfuerzos y de la acción coordinada y eficiente de los Poderes Federal, Estatal y Municipal y de sus respectivas administraciones.

La esencia de la reforma municipal fue emprender una profunda reforma política que fuera la pieza fundamental de la democratización integral de la sociedad. Para que se de en el Municipio requiere de la efectiva incorporación de las mayorías a los mecanismos de decisión y ejecución de las tareas que le son comunes en la vida municipal. Las reformas son estrategias de desarrollo que podrán resolver las necesidades prioritarias del país para consolidar la soberanía nacional, la descentralización de la vida nacional será sólo discurso si su puesta en práctica se obstaculiza y deja de promover la democracia como el eje central de las tareas políticas que tanto el Estado como la sociedad realizan en nuestro país.

En el capítulo dos se analizará como se originaron las reformas en 1982 en el Estado de Tlaxcala y de que manera su legislatura modificó los artículos referidos al Municipio adecuándolo a las características específicas del Estado; el cual, como ya se sabe, es el Estado más pequeño del país a excepción del Distrito Federal. Que a lo largo de la historia ha pasado por varias sucesiones políticas, en cuanto a su incorporación al Sistema Federal, pasando de ser un Estado a territorio para quedar integrado finalmente como Estado Federativo, su historia es muy particular.

La idea primordial de llevar a cabo la presente investigación, surgió a partir de que numerosos funcionarios públicos hablan sobre el fortalecimiento municipal, que requiere de la

firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista y con la conciencia clara de que la descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre; entonces se piensa en la veracidad de las reformas al artículo 115 constitucional y las repercusiones en el Estado de Tlaxcala. Porque para lograr el desarrollo integral autosuficiente y democrático del Municipio, se deben considerar las necesidades esenciales, que la comunidad tenga los mínimos de bienestar social en el marco de un desarrollo económico a través de acciones integradas programáticamente a la forma de crecimiento y vinculadas estrechamente con el fortalecimiento de la planta productiva. Al ejercicio democrático que garantice el control de la sociedad, sobre el conjunto de decisiones que afecten a la comunidad. Y a la reorganización del aparato de gobierno y de sus relaciones con la sociedad siendo las reformas las que permitan en perspectiva, ampliar la representación política y social de los ciudadanos a través del desarrollo e implementación de un conjunto de instituciones municipales que se encuentren articuladas al gobierno municipal.

Con el propósito de saber si los cambios que se han suscitado a partir de las reformas constitucionales, apuntan en la dirección antes mencionada, se plantea la necesidad de investigar el grado de desarrollo municipal que se ha alcanzado en el Estado de Tlaxcala, considerándolo como un Estado pionero del fortalecimiento municipal. Esta investigación se desarrolla a partir de la problemática municipal del Estado, comprende un análisis del desarrollo histórico, estructural y funcional del municipio en México y en el Estado de Tlaxcala. Asimismo un análisis de la legislación en el periodo de 1982 a 1988 en el Estado.

Para la presente investigación se requirió considerar la tipología municipal del Estado, como marco de referencia, estamos conscientes que no se resuelven todos los problemas, ni tampoco ofrece soluciones alternas para la toma de decisiones. En el caso de Tlaxcala es inadecuada, es marco de referencia porque es una clasificación de elementos básicos, sociales,

económicos, administrativos y culturales, que permiten establecer en el diseño de políticas y programas municipales.

El objetivo de la presente investigación es demostrar que el Estado de Tlaxcala no es un campeón en la miseria y del atraso como era descrito, siendo incluso para muchos un lugar desconocido.

Como punto final, se analizaron tres Municipios en diferentes grados de desarrollo, de los cuales, uno es la capital, otro es una ciudad importante y el tercer Municipio, en menos de dos años tiene lo que no se le dio en diez, por falta de voluntad política.

Sabemos que para tener una tipología certera se requiere de la formulación de políticas concretas, específicas, adecuadas a las diversas condiciones de los Municipios que se conforman al Estado, las cuales sólo podrán ser efectivas si tienen como base un conocimiento amplio y lo más exacto posible de las condiciones sociales, económicas, políticas y administrativas. En Tlaxcala se carece de una tipología certera, por tal motivo, la capital Tlaxcala no es tan importante como la ciudad de Apizaco y de Amaxac de Guerrero.

A lo largo de la presente investigación, se pretende comprobar que las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 mejoraron el nivel de vida del Municipio, ejerciendo plenamente la democracia, promoviendo la justicia y la seguridad, el respeto a los poderes constitucionales y el fortalecimiento al Municipio, incrementando los recursos financieros existentes en el periodo de 1982 a 1988.

Tlaxcala es sólo un ejemplo de nuestro país, que independientemente de un historia pugna por salir adelante, porque es un Estado de hombres fuertes, dispuestos a trabajar.

MONOGRAFIA DEL ESTADO  
DE TLAXCALA

# TLAXCALA DE XICOTENCATL

## DATOS FISICOS Y CONDICIONES GEOGRAFICAS.

### LOCALIZACION:

El Estado de Tlaxcala se localiza geográficamente en la parte centro-sur-oriente de la República Mexicana, entre los paralelos 19° 6´ y 19° 44´ de latitud norte y entre los meridianos 97° 37´ y 89° 43´ de latitud oeste, del meridiano de Grenwich. Ocupando parte del eje neovolcánico o sierra volcánica transversal.

Se sitúa en la parte central de la zona que forman los estados de Puebla, Morelos, de México y el Distrito Federal.

Con excepción del Distrito Federal, es la entidad federativa más pequeña en superficie, cuenta con 3,914 km<sup>2</sup>, lo que representa el 0.2% del territorio nacional.

Sus límites son al sur, oriente y noroeste con el estado de Puebla; al norte con el estado de Hidalgo y al oeste con el estado de México.

Su nombre proviene del náhuatl y quiere decir "**Lugar de Pan de Maíz o de Tortilla de Maíz**".

## **HIDROGRAFIA:**

Los ríos principales del Estado son: El Zahuapan y el Atoyac, que se localizan en la subcuenca del río Atoyac y a su vez constituyen en la Cuenca del río Balsas.

El río Zahuapan nace en la vertiente meridional de la Sierra de Tlaxco, en el norte del Estado desciende en dirección sur y después de formar la presa de Atlanga toma el nombre de Zahuapan. Sus principales afluentes son los ríos Apizaco, Totolac y Cañada de la Caldera. En los límites con el estado de Puebla se une al río Atoyac y sale de la entidad con este nombre.

El río Atoyac se forma en la vertiente oriental de la Sierra Nevada en las estribaciones del volcán Iztaccihuatl en el estado de Puebla. Entra al Estado por el Municipio de Lardizábal aumentando su caudal al recibir como afluentes principales a los ríos Atotonilco, Ajejela y Zahuapan.

Después de recorrer la parte sureste de la entidad sirve como límite del estado de Puebla. Pasa al estado de Guerrero en donde toma los nombres de Mezcala, de Las Balsas y de Zatatula antes de desembocar al Océano Pacífico.

En el noroeste de Tlaxcala, los ríos Amaxac y San José que desaguan en la región de los Llanos de Apan. Encontrándose además en la porción oriental, en el valle de Huamantla, varias corrientes temporales de corto curso.

Las lagunas más importantes en el Estado son las de Acuitlapilco, Vicencio, Tolchac, Jalnene y Tetla. La de Acuitlapilco tiene cerca de cien hectáreas, encontrándose hacia el sur de la capital; en el invierno abundan las garzas, patos y otros animales. Sus aguas se utilizan para el riego, mediante pequeños canales que van a Tepeyanco.

Las principales presas del estado de Tlaxcala son: Las de San José, Atlangatepec, Recova, Lázaro Cárdenas y El Muerto. De menor importancia son: Las del Sol y la Luna, Tenexcua y Techalote.

## **OROGRAFIA:**

El Estado tiene una altura media del 2,600 metros. Las zonas montañosas, algunas con más de 3,000 metros son: al norte la Sierra de Tlaxco, cuya extensión aproximada es de 80 kilómetros, oscilando su altura entre los 2,800 y 3,000 metros sobre el nivel del mar, en ésta se encuentra el Cerro Peñón del Rosario con 3,000 metros de altura.

Hacia el oeste se prolonga la Sierra Nevada, cuya longitud aproximada es de 20 km, con una altura promedio de 3,000 metros sobre el nivel del mar, se une en forma perpendicular con la Sierra de Tlatzala, que posee una longitud de 40 km. uniéndose a su vez con el Cerro denominado Cuatlapanga. Hacia el noroeste se localiza la Sierra de la Caldera.

Al sureste se localiza la montaña Malintzi con una altura de 4,460 metros sobre el nivel del mar, se caracteriza por presentar un cono mixto (dos conos pequeños) y flancos interrumpidos por elevaciones aisladas como son los Cerros de Cuatlapanga y Jalapazco.

Los flancos de las sierras están cortados por profundas barrancas y en general presentan fenómenos erosionados muy intensos. El Valle de Tlaxcala drena hacia el sur, conectándose con el Valle de Puebla.

## **CLIMA:**

El clima de Tlaxcala es templado, moderadamente húmedo con lluvias de verano, excepto en la cumbre del Volcán de la Malintzi en donde es frío y llueve con más abundancia.

Durante el invierno, en muchas ocasiones hiela en casi todo el Estado, con temperaturas abajo de cero grados, cubriéndose de nieve la cumbre de la Malintzi.

Por lo común, los días son frescos en la mañana y templados al mediodía, descendiendo la temperatura por la tarde. De junio a septiembre llueve con abundancia; de noviembre a marzo escasea la lluvia y se secan tierras y arroyos. No llueve igual en todo el Estado; en lo alto de la Malintzi llueve más; en el centro y en el sur de la entidad caen aproximadamente 900 milímetros; en los Llanos del norte y los de Huamantla, llueve menos y el clima es seco.

## **USO DEL SUELO:**

La superficie total del estado de Tlaxcala es de 391.4 mil has. que se encuentran clasificadas en la siguiente manera: susceptible de uso agrícola 249.8 has. de las cuales, 30.3 mil has. son de riego y 219.5 mil has. de temporal. Superficie para uso ganadero 39.5 mil has. correspondiendo 37 mil has. a pastos naturales, 2.4 mil has. a pastos mejorados y 100 has. de pastos cultivados. La superficie forestal alcanza las 83.6 mil has. considerándose 18.5 mil has. en otros usos.

De la clasificación anterior, se encuentran en explotación las siguientes superficies: uso agrícola 225.2 mil has. de la que 22.4 mil son de riego y 203.1 mil has. de temporal; uso ganadero 26.0 mil has. clasificadas como 24.3 mil has. de pastos naturales, 1.6 mil has. de

pastos mejorados y 66. has. de pastos cultivados. En uso forestal se tienen explotando sólo 13.6 mil has. y en fruticultura 935.0 has.

### TIPOS DE PROPIEDAD:

En Tlaxcala la escasez de la tierra y la atomización en su tenencia plusvalizan e intensifican la lucha de los hombres del campo por retener sus posesiones o por alcanzar derechos sobre un palmo de superficie.

El Estado cuenta con una superficie de 151, 340 has. de pequeña propiedad, 221,540 has. de régimen ejidal y 18,500 has. de otro carácter (nacional, comunal, federal). Lo reducido del territorio, la densidad demográfica y el reparto agrario explican su marcado minifundismo; hay propiedades o parcelas ejidales que se cuantifican en surcos y generan una propiedad agrícola carente de organización y con costos elevados, esto repercute tanto en el volumen de la producción como en el beneficio que se obtiene. A título de ejemplo, el siguiente cuadro se refiere a las extensiones de la pequeña propiedad agropecuaria.

RANGOS DE SUPERFICIE	PORCENTAJE DE PREDIOS
De 0 a 5 Has.	90.0
De 6 a 19 Has.	5.0
De 20 a 49 Has.	3.0
De 50 a 99 Has.	1.5
De 100 a más Has.	0.5
	<hr/>
<b>TOTAL :</b>	<b>100.0</b>

Puede de afirmarse que la reforma agraria, en su fase de destrucción del latifundismo y de reparto de tierra, está cumplida; ahora el imperativo es garantizar su tenencia legal, evitando simulaciones y conflictos e impulsar nuevas formas de organización para la producción, la utilización de todos los recursos y el aumento de productividad, especialmente en lo relativo al minifundismo, cuya realidad no se puede soslayar.

# CAPITULO 1

## EL MUNICIPIO EN MEXICO

## **1.1. Aspecto Jurídico del Municipio.**

La normatividad del Municipio en el México Independiente se puede agrupar en dos grandes etapas históricas: La anterior a la Constitución de 1917 y la que se inaugura con esta Constitución Revolucionaria.

En la primera etapa se deben mencionar los siguientes ordenamientos:

### **La Constitución Española de Cádiz (1812).**

Como antecedente importante debe considerarse que en nuestro país tuvo escasa vigencia, como lo afirma Moya Palencia, ejerció gran influencia en la estructura jurídica del Municipio mexicano. Esta Constitución hace resurgir el Municipio, en su título 6; capítulo I, artículos 309 al 323; regula al Ayuntamiento como órgano de Gobierno Local, establece importantes innovaciones, como son:

Existencia del Ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil almas (art. 310); número de regidores de acuerdo al número de habitantes (art. 311); sistema de elección popular directa (art. 312); no reelección (art. 316).

Como referencia negativa podemos señalar la implementación de los jefes políticos, instrumento por el que se centralizó la autoridad que tenían los Ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía. Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones que recibieron el nombre de prefecturas, y el prefecto en la cual recaía la autoridad municipal no obedecía más órdenes que la de los gobernadores y empleaban los medios más crueles para conservar la paz, el orden y la seguridad de las personas, estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaron

el Gobierno Local durante todo el siglo XIX, el odio que despertaron los funcionarios antes mencionados fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución.

### **Decreto de Apatzingán.**

"Para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 2 de octubre de 1814. Aunque este decreto careció de vigencia es importante conocerlo porque contiene el pensamiento. Al decir del maestro Ochoa Campos, dicha Constitución conservó el Estado de cosas imperantes en aquella época en lo relativo al régimen municipal" <sup>(1)</sup>. Y para establecer su aseveración transcribe el artículo 211 de dicha Constitución. Pero este artículo está dentro del capítulo XVII que se denomina "De las leyes que se han de observar en la Administración de Justicia" <sup>(2)</sup>, por lo tanto este artículo no se refiere al Municipio, ni en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba se menciona el problema municipal.

### **Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.**

Este documento implanta las elecciones de los Ayuntamientos (art. 24), indicando que en "cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el emperador" (art. 44). Los jefes políticos debían exigir a los Ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones (art. 54).

Las poblaciones pequeñas tendrían a discreción de los jefes políticos 1 ó 2 alcaldes, 1 ó 2 regidores, 1 ó 2 síndicos elegidos por su vecindario (art. 92).

<sup>(1)</sup> *Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, pág 229.*

<sup>(2)</sup> *Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, pág. 199.*

## **Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del año de 1824.**

Este Plan, en su artículo 25, estableció que las legislaturas de los Estados podrían organizar provisionalmente su Gobierno Interior y, entre tanto, serían observadas las leyes vigentes. En materia municipal éstas eran las que se desprendían de la Constitución de Cádiz.

## **La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824.**

Según lo dispone el art. 151 en su fracción I de esta Constitución deja en plena autonomía a las entidades federativas para organizar su Gobierno y Administración Interior. En ejercicio de esta asignación, la Constitución Política del Estado de México del 14 de febrero de 1826, en su segunda parte denominada "Gobierno Político y Administrativo de los Pueblos", establece que la administración interna de los pueblos estará a cargo de prefectos, subprefectos y ayuntamientos, art. 152.

Art. 153. El Estado se dividía en distritos, cada uno de los cuales era gobernado por un prefecto quien era responsable de la seguridad pública, de vigilar que los Ayuntamientos cumplieran con su deber.

Art. 156. Los distritos, a su vez, se dividían en partidos que estaban a cargo de un subprefecto.

Art. 158. Las funciones del subprefecto eran las mismas que las del prefecto.

Art. 159. En los pueblos que fueran cabecera de partido o tuviesen más de cuatro mil habitantes contarían con Ayuntamientos.

Art. 161. El Ayuntamiento se formaría con alcalde o alcaldes y regidores elegidos por elección directa o a través de electores designados por los vecinos de la municipalidad.

Art. 167. Los Ayuntamientos se renovan anualmente, sólo podían excusarse los vecinos para no ejercer la función concejal por causa justa al criterio del prefecto respectivo.

Art. 170. Los Ayuntamientos tenían facultades en materia de policía para garantizar la seguridad de las personas.

### **Bases Constitucionales de 1835.**

En 1835 se reunió el Congreso Federal iniciando sus sesiones el 4 de enero; se acordaron facultades para revisar la Constitución y posteriormente el 15 de julio se propuso y aprobó que el Congreso fuera Constituyente. Nombrándose una comisión, la cual se presentó el 23 de octubre de 1835, las bases para la nueva Constitución concluyendo así el Sistema Federalista.

En estas Bases Constitucionales de la República Mexicana se indica que para el Gobierno de los Departamentos habría gobernadores y juntas departamentales (art. 9) y tendrían atribuciones: económicas, municipales, electorales y legislativas que la ley particular de su organización explicaría (art. 10).

## **Constitución de 1836.**

El Constituyente dividió la nueva Ley Fundamental en siete estatutos, por lo que se le conoce como la **Constitución de las Siete Leyes**.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el Municipio, aunque éste quedó constreñido por los departamentos, prefecturas y subprefecturas, debido a la centralización del poder, esta situación viene desde la Constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas de la Revolución.

Las Capitales de Departamentos se gobernarían por Ayuntamientos. También aquellos puertos con cuatro mil habitantes y los pueblos con más de ocho mil habitantes. En las localidades donde no hubiera Ayuntamientos habría jueces de paz bajo cuyo mando estaría la policía; éstos serían designados por las juntas departamentales (art. 22).

Los Ayuntamientos eran electos popularmente (art. 23).

Para ser integrantes del Ayuntamiento se requería además de los requisitos de ciudadanía, vecindad y edad, uno más que era el económico, en el sentido de que se tenía que tener un capital que produjese más de quinientos pesos anuales (art. 24).

Entre otras obligaciones del Ayuntamiento se indicaba la de seguridad, de asistencia, de salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas (art. 25).

Como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos se establecieron los prefectos y subprefectos, las ordenanzas municipales eran legisladas por las Juntas Departamentales.

El Departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el Gobierno Central a propuesta de tres personas de la Junta Departamental y duraba ocho años en su cargo.

### **Proyecto de Constitución del 3 de noviembre 1842.**

Establece en su art. 100 que es obligación de cada Departamento organizar su administración interna sin contravenir lo dispuesto en la Constitución.

### **Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843.**

Respecto a los Municipios, esta ley nos dice en su art. 134, fracción X, que la división política del territorio del Departamento establece corporaciones y funcionarios municipales, expide sus ordenanzas respectivas y reglamenta la policía municipal urbana y rural. En su fracción XIII, nos dice que son aprobados los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

### **Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.**

En 1856 se elabora un proyecto de Constitución Política, en el que se implanta que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular (art. 110).

En su art. 117, los gobernadores tendrían las siguientes facultades: en su fracción XIII nos dice que los gobernadores deben hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, la fracción XXV se refiere al cuidado de la administración e inversión de los fondos de los Ayuntamientos.

El 15 de mayo de 1856 se fijaron las bases del Gobierno mientras se aprobaba una nueva Constitución. El documento se denominó "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana".

### **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857.**

La fracción IV del art. 72 señala que el Distrito y Territorios Federales se gobernarán por Ayuntamientos y que se elegirá popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el Gobierno Interno de las entidades federativas, el cual será regulado por los propios Estados.

### **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.**

Maximiliano, Emperador de México promulga un estatuto provisional para el Imperio el 10 de abril de 1865, en su título IX de dicho documento, en su art. 36 nos dice que cada población contará con una administración municipal propia, la cual estaría a cargo de los alcaldes, Ayuntamientos y comisionarios municipales (art. 37), el Ayuntamiento sería electo popular y directamente, se renovarían por mitad cada año (art. 45).

En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente se nombrará letrado que sirva de asesor al alcalde y ejerza la función de síndico-procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad.

El Emperador decretará las atribuciones municipales de acuerdo con los proyectos que formulen los Ayuntamientos respectivos (art. 40).

Los jefes políticos representaban la dictadura y el absolutismo de los Municipios, por eso la lucha fue contra ellos, en los albores de la Revolución los vecinos aspiraban a autogobernarse eligiendo ellos mismos sus autoridades locales excluyendo al Gobierno Central de los asuntos de la competencia exclusiva de los Municipios, la libertad municipal fue uno de los postulados fundamentales de la Revolución.

### **Los Puntos Básicos del Liberalismo del 1o. de julio de 1906.**

Como ya se mencionó anteriormente, la libertad municipal fue postulado de la Revolución y es el ideal que está latente en los principales planes y programas de los caudillos revolucionarios y, podemos mencionar como ejemplo:

Los Flores Magón junto con los principales dirigentes de la oposición al Gobierno de Porfirio Díaz, en San Luis Missouri, lanzaron el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, en el que se recogen las aspiraciones de reformas políticas y sociales; en relación al Municipio, en el punto 45 se recomendaba:

"La supresión de los jefes políticos", y en el 46 la reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal" <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> *Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, pág. 100.*

## **Plan Político Social.**

Nombrado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, Marzo 18 de 1911.

Es un Plan de quince puntos, en el punto VI se menciona que: "Se reorganizarán las municipalidades suprimidas" <sup>(4)</sup>.

## **Pacto de la Empacadora o Plan Orozquista del 15 de marzo de 1912.**

Es un Plan en el que se desconoce principalmente a Francisco I. Madero por no cumplir con los propósitos de la Revolución, declarándolo traidor y se desconoce su Gobierno, se plasman las necesidades y anhelos más importantes del pueblo y en lo que se refiere al Municipio se señala:

Art. 28. La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para elegir y administrar sus arbitrios y fondos.

Art. 29. En toda la República se suprimirán los cargos de jefes políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales.

<sup>(4)</sup> *Silva Herzog, Jesús. op. cit. pág. 144.*

## **Ley del Municipio Libre expedida por Don Venustiano Carranza en Veracruz el 26 de diciembre de 1914.**

Carranza propuso en esta Ley un proyecto para adicionar el Plan de Guadalupe, con 19 proyectos de legislación social, destacándose en materia municipal y al mismo tiempo reforma el art. 109 de la Constitución Federal de 1857.

Art. 109. "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por un Ayuntamiento de Elección Popular Directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residirán habitual o transitoriamente" <sup>(5)</sup>.

Algunos de los 19 proyectos son:

- Ley Orgánica del reformado artículo 109 constitucional.
- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer Oficinas, Mercados y Cementerios.
- Ley sobre organización Municipal en el Distrito y Territorios Federales.

<sup>(5)</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916 y 1917. T. I y II, pág. 873.*

## **Segunda Etapa de la Normatividad del Municipio en la Constitución de 1917.**

Del mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro se mencionará la parte que le dedicó al Municipio, Carranza fue uno de los revolucionarios que más precisó las soluciones al problema municipal, implantando los principios sobre los cuales debería desarrollarse el Municipio mexicano.

### **Proyecto Constitucional de Carranza sobre el Municipio.**

Carranza aspiraba darle al Municipio libertad política e independencia económica, ya que consideraba al Municipio Libre una de las grandes conquistas de la Revolución. La Comisión de Puntos Constitucionales queriendo hacer objetiva la fortaleza económica, propone que los Municipios recauden todos los impuestos y que contribuyan a los gastos del Estado en la cantidad y términos que señalaría la legislatura local, se atribuiría a los ejecutivos del Estado para nombrar inspectores que vigilaran la contabilidad del Municipio, para el efecto que el Estado recibiera la parte que le correspondía. Se proponía que los conflictos hacendarios los resolviera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta fórmula no fue aceptada, ocasionando el debate más largo y entusiasta de la historia del Constituyente.

El Municipio es un nivel de Gobierno, que surgió como reclamo social en nuestra Revolución Mexicana, el cual fue consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la célula básica de la sociedad, como primer nivel de Gobierno, con un poder autónomo, responsable ante sus propios vecinos.

"Jorge Carpizo nos dice: Que al ser aprobado el artículo 115 constitucional por el Constituyente de Querétaro, dejó dos grandes omisiones pendientes que nuestro Constituyente

de 1917 dejó respecto al Municipio, son la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio" <sup>(6)</sup>.

Efectivamente, el Municipio mexicano se debilita al no tener recursos para su existencia, siendo inoperable jurídica y políticamente para instrumentar la democratización integral y la descentralización de la vida nacional.

<sup>(6)</sup> *Carpizo, Jorge. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, pág. 274.*

## **1.2. Aspecto Político-Administrativo del Municipio.**

El artículo 115 constitucional regula la organización de los Estados de la Federación y postula al Municipio Libre como la base de división territorial y su organización política y administrativa. El tema del Municipio sigue siendo de gran importancia para todos los mexicanos como fue para el Constituyente de Querétaro.

El Movimiento Revolucionario que se inició en 1910 al lado de la demanda principal de respetar el voto de los ciudadanos y prohibir la reelección del Presidente de la República y de los Gobernadores, exigió la supresión de los jefes políticos y la restauración del Municipio Libre, como institución primordial de la estructura política del país.

Antes de las reformas de 1983 la organización municipal era débil, existía apatía por parte del pueblo por causa del centralismo de poder, porque tradicionalmente el Gobierno Municipal ha estado relegado, en tercer plano en los intereses prioritarios de la Administración Federal, la cual por sus recursos y objetivos ha sido permanentemente la más fuerte, considerando por mucho tiempo que el Municipio era apéndice de la Federación, así el Gobierno Municipal no funcionaba como tal, más bien era un prestador de servicios públicos. Siendo el Ayuntamiento el encargado por disposición constitucional de administrar a los mismos, compuesto por un presidente municipal, un secretario, uno o varios regidores y uno o varios síndicos procuradores, según lo disponga la Ley Orgánica Municipal del Estado de que se trate, funciona sólo como cuerpo colegiado, puede administrar y ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

Desde el punto de vista funcional, el Municipio cuenta con elementos materiales, es decir, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal,

que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan un servicio a la administración municipal.

Por lo que hace a la estructura, el Municipio tiene autonomía, Hacienda Pública, Gobierno, Territorio y Población; elementos sin los cuales no puede dar una organización administrativa efectiva. La organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido tradicionalmente insuficiente debido a la multitud de factores internos y externos, tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos han influido para que los funcionarios municipales no cumplan correctamente con su tarea de organizar el elemento humano y las riquezas naturales, materiales de la sociedad en beneficio de sus habitantes.

Esos problemas administrativos tienen su origen en la falta de autonomía política y económica, que se traduce en una dependencia del Municipio con respecto a la Federación y a los Estados. Esta dependencia ha tenido origen en una legislación insuficiente que ha impedido transformar a fondo las funciones administrativas de la institución municipal. Desde 1917, se ha señalado como característica primordial del Municipio su autonomía, tanto de la Administración Federal como de la Estatal, desde entonces se planteaba la dependencia política que tenía el Municipio a estos niveles. El Constituyente consagró la libertad municipal pero no reglamentó su ejercicio, cuestión que hasta nuestros días viene a ser una causa de las muchas que han propiciado el subdesarrollo de la institución municipal.

No obstante de que la designación de los miembros de los Ayuntamientos son de elección popular y que no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la Administración Federal, ni con el Gobierno de la Entidad Federativa, la tendencia a limitar la autonomía política municipal por parte de los Gobiernos Estatal y Federal ha sido una constante en lo que va del

siglo. Estos son generados con base en un proceso permanente de centralización del poder político, en un detrimento de la autonomía política de los representantes municipales.

"La falta de autonomía política de los Municipios es un elemento más que obstaculiza la participación política de los ciudadanos para mejorar su localidad, pues al ver que las decisiones que atañen directamente a su instancia de Gobierno son tomadas y responden a intereses de fuera, no ven ningún sentido de mantener una participación política activa y que ésta no solamente implica su actuación en las elecciones municipales, estatales o federales. La participación política de la población implica su posición y proceder ante las actividades desarrolladas por sus gobernantes" (7).

La concentración y la centralización del poder en México, ha tenido como consecuencia el impedir un desarrollo uniforme de la sociedad mexicana. La causa fundamental es el poder que emana de las facultades presidenciales que ha debilitado en la práctica la división de poderes y por lo mismo el pacto federal.

En este sentido, el federalismo en México, tradición enraizada en nuestra historia no se ha hecho realidad. Si los Estados son el fundamento del pacto federal, los Municipios lo son del pacto social, por eso, la creación de espacios de participación amplia que recojan las demandas y aspiraciones de las mayorías, son una necesidad de primer orden para rescatar la idea de un Sistema Político Federal Mexicano.

**(7) Olmedo Carranza, Raúl. Desafío Municipal, pág. 101, I.P.O.N.A.P., I.E.P.E.S, México, D.F. 1982.**

Las reformas al artículo 115 de la Carta Magna (Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1933), tiene la fundamental pretensión de revitalizar al Municipio mexicano, definiéndole un marco competencial propio y garantizándole un mejor ejercicio de su autonomía, en los órdenes políticos, administrativos y hacendario.

La descentralización de la vida nacional será sólo discurso si su puesta en práctica se obstaculiza y deja de promover la democracia como eje central de las tareas políticas que tanto el Estado como la sociedad realizan en nuestro país. Estas reformas representan una verdadera estrategia de desarrollo, el resolver las necesidades prioritarias del país y consolidar la soberanía nacional sería un gran logro, pues los problemas reales del Municipio y sus soluciones están en razón directa a la mayor o menor participación efectiva de sus ciudadanos en el manejo de su hacienda pública municipal, o si se refiere en los procesos de discusión y toma de decisiones en torno al Gobierno del Municipio.

Se trata que los ciudadanos tengan los medios e instrumentos necesarios para participar eficazmente en la dirección política de su comunidad, no se trata de que la participación ciudadana sustituya las funciones del Ayuntamiento, más bien de que el Ayuntamiento funcione a la vista y bajo el control ciudadano, como debe suceder en un sistema democrático como el mexicano. La democracia en el Municipio para que se dé, requiere de la efectiva incorporación de las mayorías a los mecanismos de decisión y ejecución de las tareas que le son comunes en la vida municipal.

Por lo tanto "el Municipio no puede limitarse a ser prestador de servicios públicos, debe ser promotor del desarrollo de la comunidad, desarrollo económico, político, social y cultural. Se ha argumentado que si el Gobierno Municipal es todavía incapaz de prestar servicios públicos mínimos a la comunidad, menos podrá promover el desarrollo, este argumento no es válido, pues si ha ocurrido lo anterior es justamente porque el Gobierno Municipal ha permanecido en

una actividad pasiva, limitándose a la prestación de servicios públicos deficientes en la medida en que siempre han sido deficientes sus recursos, por lo que no ha podido generar más poder y más riqueza que le permitiera procurar los ingresos para mejorar la prestación de servicios públicos al mismo tiempo que intensificar la promoción de desarrollo" <sup>(8)</sup>.

Con la reforma de 1983, el artículo 115 ha despertado una gran inquietud, propiciando la multiplicación de estudios acerca del Municipio, dicha reforma tiene el propósito de ampliar la democracia y fortalecer al Municipio. El fortalecimiento municipal requiere una lucha de todos los niveles contra el centralismo, el caciquismo, la apatía y la desidia de los miembros de la comunidad, fortalecer al Municipio no es, por lo tanto, una cuestión técnica, sino predominantemente política, por supuesto, la técnica juega un papel muy importante para que el Gobierno y la Administración Municipal puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la Constitución.

La reforma municipal fue un reclamo popular del entonces presidente de la República Miguel de la Madrid, que transformó en política de Gobierno, la reforma fue ante todo una ampliación de la democracia otorgando autonomía al Municipio que no sólo se da en el plano político, sino abarca el ámbito financiero y económico. El Municipio recibe ingresos por los siguientes conceptos: impuestos adicionales para obras materiales, explotación de rastros, participaciones en impuestos federales, derechos sobre registro civil entre otros.

<sup>(8)</sup> *Ibidem*, pág.102.

Los Municipios son estructuras evidentemente político-administrativas, que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados puedan intervenir en la elección o designación de los órganos de Gobierno Local a través del ejercicio del voto popular, características de las estructuras políticas descentralizadas. La descentralización política-administrativa de las Entidades Federativas y de los Municipios se reflejan en la autonomía, ésta sólo se refiere a los asuntos de Gobierno sobre los cuales el Municipio o el Estado de la Federación tienen competencias y al menos técnicamente no hay órgano jerárquico superior desde el punto de vista administrativo, pero ello no quiere decir que no exista coordinación de los Municipios con la Entidad Federativa, de la que forma parte y de éstas últimas para con la Federación, además de las restricciones que les impone tanto la legislación municipal como el pacto federal, local o municipal.

La descentralización política se da porque existe la autonomía de decisión de actuación y hasta de fijación de políticas dentro de su límites territorial, ya sea del Estado o de la Federación o del Municipio. La designación de sus funcionarios político-administrativos se hacen por elección popular directa en los Estados y en los Ayuntamientos.

El Ayuntamiento para su eficaz funcionamiento debe tener la función ejecutiva, legislativa y judicial. La función ejecutiva está a cargo del Presidente Municipal, que lleva a la práctica los acuerdos del Cabildo como órgano colegiado soberano en el interior del Ayuntamiento y la función judicial debe estar dentro de las funciones que le correspondan al Ayuntamiento.

El Ayuntamiento se difiere del Municipio. Este se define tomando en cuenta los elementos de territorialidad y de la población, los Ayuntamientos residirán en las cabeceras municipales, siendo éste el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal. Ayuntamiento significa reunión o congregación de personas y proviene de la voz latina *junguere*, que significa unir, juntar, de donde nació de la voz del Castellano antiguo de Ayuntar, Ayuntamiento.

Los Municipios Rurales se integran en microunidades generalmente dispersas, luchan insuperables dificultades en un medio donde abundan las deficiencias de bienestar colectivo, lo que los hace parecer como incapaces de cumplir el objetivo mínimo de una comunidad. Por lo que la problemática administrativa se da en la debilidad de la administración de las finanzas municipales, que tienen su origen en la dependencia política, establecida anteriormente en nuestra Constitución, y se deriva del hecho de que los Municipios no tienen señaladas sus funciones de ingresos fiscales, situación que trae consigo una distribución desigual de las participaciones de la Federación, de los Estados y los Municipios, además de la falta de ingresos propios.

La existencia de pequeños municipios conocida también como pulverización municipal, provoca que haya dispersión de gastos gubernamentales, elevación de los costos de la administración municipal y deficiencia en la planeación de programas. Los más graves problemas que tiene que afrontar la Administración Municipal es la deficiencia en la presupuestación, programación y planeación de desarrollo municipal, provocada por las dificultades de ejercicio de la libertad presupuestal y por falta de leyes orgánicas municipales que engloben las facultades propias de los órganos de administración con que cuentan. Además, la brevedad de tres años de Gobierno Municipal impide que se cumplan cabalmente los programas y las metas propuestas y que con el cambio de administración también se cambien los planes y programas no existiendo una continuidad a mediano y largo plazo.

Por esto, es necesario revisar estadísticamente cuáles y cuántos programas se cumplen en cada ejercicio de Gobierno Municipal, para evaluar las metas que se proponen durante las elecciones municipales.

En materia política, la reforma plantea el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos. Anteriormente, este principio se aplicaba sólo a los Municipios

cuya población fuese de 300 mil almas o más. El límite de cantidad fue eliminado, por lo que, para elecciones de cualquier Ayuntamiento deberá introducirse la representación proporcional sea cual fuese el número de habitantes y en materia administrativa de la reforma enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos que serán avanzados en el siguiente subtítulo.

Las diversas reformas constitucionales que ha sufrido el artículo 115 desde su promulgación en 1917, en la parte referente al Municipio buscaron desarrollar la doctrina del Municipio Libre en sus implicaciones políticas y administrativas.

"La vida municipal en México es muy desigual, hay Municipios importantes que constituyen las capitales de los Estados; estos Municipios comprenden muchas delegaciones o circunscripciones y representan Gobiernos mucho más complejos. Hay Municipios en donde la actividad económica preponderante que los caracteriza es de tipo agrícola, industrial o turístico. Nuestra legislación no distingue entre ellos, las reglas son uniformes, no importa la actividad primordial a que la población del Municipio se dedique" <sup>(9)</sup>.

<sup>(9)</sup> **Martínez Cabañas, Gustavo. Revista de Administración Pública No.33, Enero-Marzo 1978, pág. 321-328.**

### **1.3. Aspecto Social del Municipio.**

"La democratización integral" y "la reforma municipal" constituyen el binomio fundamental sobre el cual tendrá que constituirse la nueva etapa histórica de México. Los mexicanos tienen el deseo de participar profundamente en la vida activa del país a partir de su comunidad, de su territorio y de su Gobierno más inmediato y cercano: su Municipio, la participación popular implica "la democratización integral" de la sociedad, más allá de los aspectos electorales.

La necesidad de descentralizar el desarrollo de nuestro país, es una tarea que se hace más urgente cada día y la idea de fundamentar ese proceso descentralizador en el desarrollo del Municipio, vuelven prioritario el análisis profundo de la problemática municipal.

México tienen una gran cantidad de Municipios y la diversidad que éstas presentan en cuanto a tamaño, población, producción, ingresos, representan un obstáculo de principio para realizar un análisis objetivo que permita delinear políticas de desarrollo nacional efectivas.

En el ámbito municipal otro punto importante es el relativo a la urbanización, ya que el crecimiento urbano desordenado es uno de los problemas más graves que afectan a nuestro país, por lo cual fue necesario dotar a los Municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que les permitan actuar correctamente en este campo con medidas que puedan prevenir, regular y corregir los aspectos del desarrollo urbano.

Fue necesario que el Ayuntamiento pudiera prever los límites y condiciones del crecimiento urbano, determinar la utilidad del suelo señalándole usos y destinos, que además de tener facultades para planear, pudiera contar con los instrumentos necesarios para poder

cumplir esa planeación. Por lo que desde 1976 se le dieron facultades al Municipio y ahora con las reformas de 1983 se precisan en la fracción V. del artículo 115 que establece:

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para el efecto y conformidad con los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios" <sup>(10)</sup>.

Esta disposición es particularmente importante dada la necesidad de descentralizar la industria del país hacia la provincia.

La población urbana es definida como aquella que se ubica en localidades de 15,000 y más habitantes, ha crecido mucho más rápidamente que la población total del país. En lo que va del siglo XX ha crecido casi 30 veces, en tanto que la población total y la rural lo ha hecho en casi seis y tres veces, en forma respectiva.

La región del Centro de México concentra el 36% de la población, sus recursos se encuentran intensamente explotados mientras que otras regiones están poco pobladas y

**(10) Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio, Prólogo de F. Quintana Roldán, Carlos. Ed. Porrúa, México 1987, pág. 136.***

cuentan con recursos subutilizados, esto es debido a la centralización de la actividad económica y de los recursos humanos y materiales en unas cuantas regiones, propiciando el abandono y el atraso de otras, que son las rurales. Evidentemente, el problema se agudiza en el campo aunque hay población urbana que vive en situaciones deplorables.

Las diferencias de estas zonas en cuanto a su desarrollo, son el reflejo de la situación misma del país y de la falta de coordinación en las tareas dedicadas a promover el progreso del mismo. El Municipio urbano o rural, no importa que tipo de municipio sea, lo importante es que atiende los intereses de la comunidad, pues trata de cubrir necesidades de interés público, por lo que es considerado como un poder social, ya que jurídicamente está obligado a prestar servicios públicos.

Se volvió una necesidad exponer en diversos foros, el delimitar el ámbito de competencia del Municipio determinándole cuáles son los servicios públicos a su cargo. Hay un antecedente de esta inquietud en la reforma propuesta el 3 de octubre de 1922, la cual no prosperó y fue presentada por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, donde se pretendía determinar los servicios públicos municipales clasificándolos en urbanos y rurales, de la siguiente manera:

"Se declaran servicios municipales urbanos:

- a) La apertura y conservación de plazas, calles, jardines y calzadas.
- b) La pavimentación de plazas, calles y calzadas.
- c) Las obras de saneamiento y salubridad.
- d) Las comunicaciones internas de las poblaciones.
- e) La provisión de aguas potables.
- f) La provisión de cereales.

- g) La provisión de combustibles.
- h) La provisión de fuerza motriz.
- i) La provisión de Luz.

Se declaran servicios públicos municipales rústicos:

- a) La apertura y conservación de los caminos vecinales.
- b) La construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales.
- c) La apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes que puedan perjudicar a las poblaciones.
- d) La conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del Municipio.
- e) Las obras de desagüe y canalización de pantanos.
- f) La provisión de aguas para riego por obras de capacitación de las pluviales o de aprovechamiento de las que por concesión obtenga del Estado o de la Federación.
- g) La conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos" <sup>(11)</sup>.

El artículo 115 constitucional consagra en su fracción III la competencia mínima a cargo de los Municipios, tomando en cuenta la situación de nuestro país, la cual se refiere a la existencia de la gran variedad de Municipios, con peculiares condiciones territoriales y socio-económicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; por lo que se

**(11) Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, T VIII, pág. 429.**

deja a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de Municipio los servicios que deberán prestar.

La fracción ya mencionada dice textualmente:

"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, tránsito, y
- 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 asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda" <sup>(12)</sup>.

**(12) Rabasa, Emilio O, Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución, Edición 1988, LIII Legislatura. Cámara de Diputados, pág. 347.**

Gabino Fraga, en su libro de Derecho Administrativo nos dice que "servicio público, está definido como la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad" <sup>(13)</sup>.

En México, no todos los 2,377 Municipios cuentan con los servicios antes mencionados, sólo sus cabeceras municipales, ésta es la problemática que existe, pues aún cuando en la cabecera cuenta con los servicios, sus demás pueblos no, en una misma entidad federativa no todos los Municipios tienen los servicios mínimos, esto se debe a las diferencias que existen de un Municipio a otro aunque, se encuentre en el mismo Estado.

Para saber el grado de desarrollo se clasifican de acuerdo a indicadores, como principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuesto de ingresos y egresos. Los ingresos del Municipio son contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial), participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos y los asentamientos humanos. De acuerdo a las características mencionadas los Municipios están clasificados en:

#### **1) Metropolitanos:**

Se caracterizan por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país, el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de actividades productivas que tienen lugar en su

<sup>(13)</sup> *Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, págs. 248-250, Porrúa, México 1978.*

jurisdicción, principalmente en el sector industrial, comercial y de servicios, ya que es en las áreas urbanas donde se han establecido el 80% de la planta productiva (industrial), del país.

De igual forma, en estos Municipios se desarrolla un cuantioso volumen de actividades comerciales y de servicios que van más allá de los límites de esos Estados, puesto que alcanzan importancia a nivel nacional. Por estas razones se pueden ver muy claramente como la dimensión que tiene como espacio económico ha sido el factor determinante para su integración social, política, administrativa y financiera. Tienen un acelerado crecimiento poblacional debido a que son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios y satisfactores socialmente necesarios superior al resto del país. Estos tienen actualmente poblaciones superiores de 500 mil habitantes, cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad. Sirven en algunos casos como asiento de la actividad política en las entidades federativas, ya que son capitales estatales, por esta razón adquieren una dimensión política y administrativa que los coloca por encima del resto de los Municipios de sus propias entidades.

## **2) Urbanos:**

Se concentran en las ciudades más importantes del país, son capitales de las entidades federativas; en ellas existen las principales actividades industriales, comerciales y de servicios, de cada Estado, en estos Municipios se da una dinámica demográfica y urbana, sus poblaciones son más estables y tienen un crecimiento natural, salvo en algunos casos donde se altera debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es el caso de los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico, éstos son factores que propician un crecimiento de las áreas urbanas, lo cual representan para los Ayuntamientos

respectivos un cierto volumen de necesidades y demandas de servicios públicos por satisfacer, su población es de 100 mil a 500 mil habitantes.

Existen crecientes necesidades de agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado, rastros, mercados, etc., las cuales deberán ser proporcionadas directamente por el Ayuntamiento respectivo o por otros conductos. Enfrentan problemas de insuficiencia financiera, porque generalmente son mayores las necesidades que los recursos disponibles.

### **3) Semiurbanas:**

Llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominando en muchos casos las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios, generalmente se derivan de las actividades primarias. Su población es de 25 mil a 100 mil habitantes que poseen carencia de estructura urbana y de equipamiento para servicios públicos, ya que, en términos generales, estos Municipios cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica, no tienen instalaciones adecuadas para mercados, rastros y su aspecto urbano deja mucho que desear; sus viviendas, calles, alumbrado público y otros servicios conservan las características rurales y funcionan con gran deficiencia.

Existen grandes problemas sociales, consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico, no existen suficientes escuelas, centros asistenciales y sobre todo, fuente de empleo, lo que a su vez da lugar a corrientes emigratorias hacia las áreas urbanas o metropolitanas. Padecen grandes carencias de recursos financieros y administrativos, sus ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir sus gastos de administración y para proporcionar con eficiencia los servicios que demandan sus comunidades, por lo que frecuentemente tienen que recurrir a empréstitos como financiamiento complementario. Es en

estos Municipios donde se presentan las combinaciones de elementos y estructuras económicas, políticas y administrativas, atrasadas o modernas, que son comunes en los países subdesarrollados.

#### **4) Rurales:**

Son de escaso desarrollo económico, es donde se encuentra concentrada toda la problemática económica, social, política y administrativa del país, sus principales actividades productivas son agricultura, ganadería, pesca y minería; son actividades poco reductibles para las comunidades, por lo que en estos Municipios se tiene bajo índice de ingresos *per cápita* y sufren fuertes presiones sociales. En la mayoría de estos Municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que es la existencia de pequeños núcleos de población asentados en una área determinada, que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros. Tal situación se ve agravada por la carencia, en algunos casos, total de estructura urbana, es decir, calles pavimentadas, banquetas, alumbrado, agua potable, drenaje y de instalaciones para servicios públicos, como mercados, registros, escuelas y clínicas, esto muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tiene la mayoría de los municipios rurales.

Estos Municipios se enfrentan cotidianamente a las limitaciones de recursos financieros, debido a que sus haciendas públicas son bastante raquíticas, a causa de la pobreza de sus condiciones económicas y a la falta de capacidad de recaudar y administrar los escasos recursos que son objeto de captación por parte de sus tesorerías.

#### **5) Indígenas:**

La característica fundamental de este tipo de Municipios consiste en que se rigen por formas tradicionales para su administración y Gobierno.

Son de escaso desarrollo económico, presentan fuerte dispersión de la población, el nivel de vida sus habitantes es muy precaria, situación que vive la mayoría de las entidades municipales.

Por su ubicación geográfica existe lejanía de los centros de población de mediana importancia, carecen de medios de comunicación, presentan pobreza en sus economías públicas.

Su potencial económico no es explotado, presenta una inadecuación de sistemas de recaudación y gasto, asimismo, obsolescencias de la legislación que norma sus actos y desorganización interna y de la población.

Es necesario mencionar que para lograr el desarrollo integral autosuficiente y democrático del Municipio, deben contemplarse tres cuestiones:

1) La satisfacción de las necesidades esenciales de la comunidad, entendida como el acceso a mínimos de bienestar social, en el marco del desarrollo económico y vinculadas en el fortalecimiento de la planta productiva.

2) La gestión social de la economía, entendida como la forma que permita un amplio ejercicio democrático que garantice el control de la sociedad sobre el conjunto de decisiones que afecten a la misma.

3) La reorganización de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y de sus relaciones con la sociedad entendida, en el ámbito de las reformas que permitan, en perspectiva, ampliar la representación política y social de los ciudadanos a través del desarrollo e implantación de un conjunto de instituciones municipales que se encuentren articuladas al Gobierno Municipal.

Con el propósito de saber si los cambios que han sucedido a partir de las reformas constitucionales apuntan a la dirección para lo cual fueron creadas, se plantea la inquietud y la necesidad de investigar el grado de desarrollo municipal que se ha alcanzado el Estado de Tlaxcala, pionero del fortalecimiento municipal.

152889

## CAPITULO 2

EL ESTADO DE TLAXCALA EN EL PERIODO  
DE 1982 – 1988

## **2.1. La organización Política en el Estado de Tlaxcala.**

Los pobladores de la zona que hoy ocupa el estado de Tlaxcala, fueron grupos étnicos de muy variado origen que más tarde serían desalojados por los Olmecas Xicalangas, gente con marcada influencia maya que fundó su capital en Cacaxtla.

Antes de la llegada de los Conquistadores, el Estado estaba conformado por cuatro señoríos: "Tepectipac, Ocotelulco, Tizatlán y Quiauixtitlán. Cada una de los cuatro señoríos tenía su propio territorio y su propio gobierno. Aliados formaron la Confederación de Tlaxcala por medio de sus jefes que los representaban y decidían los asuntos comunes a toda la provincia en una especie de consejo. Esta Confederación representaba una organización a la "República de Tlaxcallan", porque aunque no existieran entonces instituciones republicanas, cada señorío era autónomo". <sup>(14)</sup>

La Fundación del Primer Ayuntamiento de la Nueva España fue en 1519 por Hernán Cortés, en la Villa Rica de la Vera Cruz y en 1520 se instaura el primer Ayuntamiento en Tlaxcala quien disfrutaba de una semi-independencia. Los gobernantes tlaxcaltecas a través de cada uno de los cuatro señores se turnaban en el mando e integraban el Consejo que luego se convirtió en un cuerpo municipal llamado Regimiento y que estuvo bajo las órdenes directas de la Corona hasta 1535, fecha en que empezó a depender del Virrey y de la Audiencia de México.

El virrey Antonio de Mendoza transformó el Gobierno Indígena en Cabildo Indio, con un gobernador al frente que se elegía cada dos años, le seguían en importancia la continuidad de ciertos cargos del Cabildo de origen prehispánicos, adaptados ahora a un sistema de Cabildo en

<sup>(14)</sup> *Tlaxcala, Mini Guía Turística de México, Tele-guía, págs. 11 y 12.*

el cual se encuentran tres tipos de cargos que son: 1) Perpetuos o de por vida: Los Tlatoque o señores de los cuatro señoríos de las cabeceras que tenían igual poder político y el mismo título de regidor perpetuo, ya que continuaban en ese cargo hasta su muerte. El Cabildo lo integraban doce regidores y duraban un año en el puesto; 2) Por elección: gobernador, alcaldes y regidores ocupados por los nobles o Pipilti; 3) Por designación: mayordomo, alguacil, merino, mesonero, tequitlato, tlaoltequitquia, tiauquistopile, alcalde, portero, navatiato, caltopile, nochistopile y procurador. Aquí habría que destacar al tequitlato, que era el encargado del reclutamiento en el trabajo de los mecehualli o gente común, es decir, a través de un funcionario del Cabildo que se organizaban ciertos trabajos específicos. El manejo de este tipo de lenguaje se deriva del uso de nahuatlismos aplicados a algunos de los cargos del Cabildo.

En el Cabildo se trataban todos los asuntos políticos, económicos y sociales de los tlaxcaltecas. Entre ellos, los problemas relacionados con la tierra, agricultura, etc. Asimismo, se discutían aspectos referentes al tributo que se designaba a la Corona y a su comunidad.

La influencia española en el Cabildo mediante la incorporación de un gobernador provocó fuertes cambios en la conformación de la estructura de organización tlaxcaltecas, y tanto el Cabildo como la nobleza indígena se vieron imposibilitados de impedir esos cambios, de tal manera que la sociedad tlaxcalteca sufrió un proceso de apatía y empobrecimiento que en muchas ocasiones la condujo a definirse como macehualli de la Colonia Española.

El Gobierno Español estableció los corregimientos regionales que representaban a dicho gobierno, encabezados inicialmente por un corregidor, luego por un alcalde mayor y posteriormente por un gobernador, el que con excepción de un corto periodo, rigió hasta la consumación de la Independencia en 1821.

Los deberes del corregidor, alcalde mayor o gobernador eran los de residir obligatoriamente en Tlaxcala, participar en el Cabildo Indígena, legislar y administrar justicia en los pleitos entre los españoles e indígenas, procurar el buen trato a estos últimos en contra de los encomenderos, supervisar la construcción de puentes, caminos y obras públicas y, en general, promover el bien de la comunidad.

La duración de estos cargos era de uno a siete años y a veces, después de un tiempo, una misma persona podía ocupar nuevamente el puesto. En sus recorridos solía acompañarlos un intérprete del náhuatl, recibían salarios y además el tributo de los indios.

La división territorial de la Nueva España consistía en 5 provincias mayores, una de las cuales era Tlaxcala, que posteriormente quedó disminuida por el auge de Puebla. En 1786 se dividió el país en intendencias y Tlaxcala quedó inscrita a la de Puebla, por cédula del 2 de mayo de 1793 fue separada y quedó a cargo de un gobernador militar independiente, situación que se conservó hasta 1821.

En la Constitución de 1824 quedó pendiente la situación de Tlaxcala como Estado, hasta que un decreto del 24 de noviembre del mismo año la declaró territorio federal gracias a las gestiones del ilustre tlaxcalteca doctor Miguel Guridi y Alcocer, apoyado por el jefe político de Tlaxcala, Joaquín de las Piedras y otros más. Durante el Centralismo, de 1836 a 1846, Tlaxcala formó parte del Departamento de México con el carácter de distrito; al restaurarse el federalismo en 1847 Tlaxcala fue nuevamente territorio.

En 1853 al adherirse Tlaxcala al Plan del Hospicio, adopta la categoría de Estado, pero al asumir Santa Anna la dictadura en marzo del mismo año, se volvió a considerar territorio, hasta el 9 de noviembre de 1856 y en 1857 se crea la primera Constitución Política, siendo el primer gobernador constitucional del estado libre y soberano de Tlaxcala, el licenciado Guillermo Valle.

El Congreso Constituyente elevó a Tlaxcala al carácter definitivo de Estado en sus artículos 43 y 45.

El 5 de mayo de 1868 el general Miguel Lira y Ortega promulgó la Constitución Política Reformada, adelantándose varias décadas al Congreso de Querétaro; elevó al Municipio a nivel de cuarto poder del Estado, dándole libertad y autonomía para fijar sus atribuciones.

La organización política administrativa del régimen porfirista, a fin de que desapareciera totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó a los Ayuntamientos en demarcaciones administrativas pretendiendo guardar la paz y el orden. Los Municipios se constituyeron en el engranaje de una dictadura, en donde las autoridades municipales eran una farsa de la vida de la República. En el estado de Tlaxcala se conservaron las facultades de cuerpos administrativos, teniendo el carácter de cuarto poder constitucional ampliando además las facultades de los presidentes.

La Constitución Política de 1917 dio las bases jurídicas del Federalismo en el artículo 40 que establece: ***"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".*** <sup>(15)</sup>

***(15) Rabasa Emilio y Caballero Gloria. Mexicano: Esta es tú Constitución, LIII Legislatura, H. Cámara de Diputados, 1988, pág. 159.***

A partir de la Promulgación de la Constitución antes mencionada, se declara a Tlaxcala como uno de los 24 Estados de la República Mexicana. La Constitución Libre y Soberana de Tlaxcala fue promulgada el 16 de septiembre de 1918.

Es esencial señalar que Tlaxcala antes de 1910, vivió una etapa de bonanza, la causa de ello radicó en el auge de las haciendas pulqueras, el tendido de las líneas férreas y el hecho de que la entidad formaba parte del cordón industrial textil más importante de la República Mexicana, pero después de 1910 la entidad sufrió una fuerte parálisis. Las clases dominantes perdieron vocación transformadora, aunado al desdén e indiferencia con que la trató el Gobierno Federal terminaron por hundir a Tlaxcala en el atraso total.

Desde los años veinte, los hacendados fueron golpeados una y otra vez por la reforma agraria. Después del Cardenismo ya sólo quedaron los residuos, los industriales textiles no lograron modernizarse y debido a ello envejecieron. Finalmente en los años sesenta y parte de los setentas cierran sus puertas. Lo más dramático es que no apareció en la entidad una clase social con el empuje suficiente para convertirse en el nuevo motor que la transformará, ni entre los propios hacendados, ni entre los industriales textiles brotó una burguesía industrial local dispuesta a remplazar a las viejas clases dominantes para llevar a cabo la revolución industrial. A causa de ello, Tlaxcala no se pudo sostener en el mismo sitio que ocupó años atrás.

Pero por supuesto que no pocos hacendados e industriales textiles obtuvieron ganancias o excedentes en sus actividades las que no reinvirtieron en la entidad. Volcaron los excedentes a otras latitudes como Puebla, el Distrito Federal o el estado de México.

Las pocas industrias que existían en Tlaxcala pertenecían a la rama textil y carecían de vinculación con el resto de la economía agraria. Ciertamente, generaron empleos pero en cantidades minúsculas.

El Gobierno Federal le ha pagado con desdén y menosprecio a la entidad, desde 1917 ésta ha apoyado a cuanto candidato oficial a la presidencia de la República le sea señalado. Las pruebas son más que convincentes, **obsérvese el cuadro número 1.**

De las 14 elecciones presidenciales verificadas desde 1917 hasta 1988, en nueve de ellas más del 94% de los electores han apoyado a los candidatos oficiales. En otras cuatro elecciones más del 80% de votantes. Sólo en la elección presidencial de 1988, gran parte del electorado ya no se mostró tan dócil como en años anteriores, Carlos Salinas de Gortari sólo pudo obtener poco más del 60% de los votos.

Las razones por las cuales Tlaxcala ha estado hundida en el más dramático de los atrasos es por razones económicas, pero también son de carácter político, porque el Gobierno Federal ha prestado muy poca atención por largos años a la entidad. La población tlaxcalteca ha sido fiel al Partido Revolucionario Institucional en las líneas electorales. Hay que recalcar que en forma acorde a su escasa población, el personal político también es reducido, el número de puestos públicos además de la gubernatura, los otros puestos importantes de elección popular son las dos senadurías de rigor y dos diputaciones federales. Agréguese las respectivas suplencias, a nivel intermedio se tienen las 15 diputaciones locales en sus versiones de mayoría relativa y plurinominales. Si se investiga un poco más habría que mencionar las 44 presidencias municipales.

El personal político local no es numeroso, este personal rara vez ha sobresalido en la Administración Pública Federal a excepción de Emilio Sánchez Piedras, Tulio Hernández Gómez y Beatriz Paredes Rangel, de otros tiempos Manuel Santillán Osorno, dos veces subsecretario en el gabinete de Lázaro Cárdenas y a Francisco Hernández y Hernández, secretario general de la CNC. Por lo general, han formado grupos políticos con la intención de ocupar posiciones clave en el Gobierno Federal y Estatal. Con semejante personal político,

pocas han sido las oportunidades para negociar ante el Gobierno Federal un mejor trato para la entidad.

Con la notable excepción de la elección presidencial de 1988, en todas las demás elecciones de índole federal como local, el PRI ha ganado en Tlaxcala con mayoría aplastante. Nótese que la ciudadanía tlaxcalteca ha apoyado a gobiernos que muy poco han hecho por ella. Un rasgo de ser destacado es que el propio Gobierno Federal apoyó desde los años veinte y hasta principios de los setenta a un personal político local del cual salieron varios gobernadores, quienes sólo estaban capacitados para mal administrar la pobreza, entre ellos, algunos descendientes de los viejos hacendados. En el estado de Tlaxcala, los candidatos a senadores postulados por el PRI han ganado en las elecciones de 1964, 1970 y 1976 con más del 94% de los votos.

En la elección 1982, con casi el 96% en las últimas diez elecciones para diputados federales ocurridas desde 1961 hasta 1988, el PRI ha ganado en base a los resultados siguientes: en cuatro elecciones con más de 93% de los votos, en otras tres elecciones con más del 84%, en dos más con más del 71% y en la elección de 1988 con el 62.6% de los votos. En las elecciones para gobernar por su puesto que siempre han ganado las elecciones los candidatos del PRI. Pero lo notable es que entre 1956 y 1974 se celebraron cinco elecciones, en cuatro de ellas, el PRI tiene la virtud de seleccionar candidatos que finalmente captan la totalidad de las simpatías del electorado. Los candidatos priístas resultan ser algo así como iluminados que cautivan a todo ser humano en edad de votar. La única excepción de este período, es la elección de 1962, cuando el candidato del PRI gana con el 92.1% de los votos. Popularidad incontenible, fraude o simple manipulación, no se sabe, pero el PRI arrasaba, durante esos años no existía candidatos rivales.

En las dos últimas elecciones, tanto Tulio Hernández como Beatriz Paredes Rangel también muestran un arrastre singular y ganan con votaciones que están por encima del 91%.

De acuerdo con la información de las elecciones celebradas en 1979, en 1982 y en 1988 para renovar los Ayuntamientos en los 44 Municipios, los candidatos del PRI también han ganado en toda la línea. En 1979 con el 92.4% de los votos; en 1982 con el 85.6% y 1988 con el 70.85%.

Se pensaba que en las elecciones de 1988 el Frente Democrático Nacional ganaría un mayor número de posiciones debido al oxígeno que le inyectó Cuauhtémoc Cárdenas, pero no fue así, sólo ganó en dos Municipios de Papalotla por el Partido del Frente Democrático Nacional y por el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional el Municipio de Mazatecochco, por el Partido de Acción Nacional el Municipio de Xicohtzingo.

Estos datos muestran que en Tlaxcala los máximos representantes populares postulados por el PRI gozan de un apoyo que tienen ribetes de ser unánime, pero como lo demuestra el atraso de la entidad, se trata de una clase política que hasta años recientes mostró total ineptitud. Estos políticos que han ganado una elección tras otra, tienen el mérito de haber empujado a la entidad hasta las últimas posiciones dentro del contexto nacional, todo con el beneplácito del Gobierno Federal.

Durante largos años el sistema político local mostró una total cerrazón, porque no se toleró la existencia real de partidos políticos opositores. Fue con motivo de la reforma política de 1977 que en la entidad se permitieron brotes de descontento y de oposición. Al nivel de las presidencias municipales el PRI se dio el lujo de perder ciertos espacios. Las elecciones de 1982, el Partido Democrático Mexicano apuntalado por el empresariado textil, los comerciantes, la iglesia católica y los viejos militantes de la Unión Nacional Sinarquista, conquistan a la

presidencia municipal de Santa Anna Chiautempan, el principal centro urbano y textil de la entidad. Su población está por encima de la capital del Estado, de Apizaco y de Huamantla. De acuerdo con el testimonio de un dirigente priísta local, el PDM triunfó gracias al apoyo de los curas.

Uno de ellos llegó a decir en el púlpito antes de las elecciones que "ni Miguel de la Madrid ni Tulio Hernández, sino Dios, solucionará nuestros problemas". <sup>(16)</sup>

La población se organizó y luchó enconadamente a través de organizaciones clericales como la Adoración Nocturna Mexicana y Acción Católica. También existió un factor que contribuyó al triunfo pedemista: la inconformidad de la población debida a una alza del impuesto predial. El gobierno no estaba dispuesto a permitir que el PDM triunfara en el principal centro urbano del Estado y declara ganador al Candidato priísta, lo que enardeció a los dirigentes pedemistas quienes repican las campanas de las iglesias tanto de Santa Anna Chautempan como de las poblaciones vecinas. El resultado fue que la población se congrega e impide que el candidato priísta tome posesión, armados con palos, piedras se enfrentaron a la policía e incendiaron vehículos oficiales y tomaron el Palacio Municipal, ante semejante reacción de la población, el Gobierno Local encabezado por Tulio Hernández entró en razón. El Congreso Local anula las elecciones para cubrir el vacío de poder, se celebran elecciones extraordinarias en marzo de 1983. El resultado es que el PDM triunfa en forma aplastante.

***(16) "La Influencia de la Iglesia Decisiva en el Gobierno del Partido Democrático Mexicano", Altamira, Manuel. La Jornada, México, 14 de noviembre de 1984.***

En 1985 el PRI trata de recuperar al Municipio, cuestión que coincide con la virtual extinción del PDM a nivel nacional, ya que pierde su registro en las elecciones presidenciales de 1988.

"El Partido Popular Socialista triunfa en el Municipio de Tepetitla de Lardizábal. Desde el año de 1976, en 1979 y en 1982 el PPS había conquistado la presidencia municipal. Su arribo al poder se facilitó debido a que por largos años el gobierno sostuvo al cacique Rodolfo Serrano, dueño de vidas y haciendas, propietario de las mejores tierras, de la fábrica de ropa y quién desde este pedestal imponía a sus familiares en el puesto de presidente municipal. El descontento de la población estalla y barre con el temido cacique municipal. Para las elecciones de 1985 el PRI recupera este bastión de Poder Local. <sup>(17)</sup>

El Partido de Acción Nacional conquista en 1976, 1979, 1982 y 1985 al Municipio de San Antonio Cuaxomulpo. Las razones que aduce la población para apoyar a este partido político era que los militantes del PAN sí trabajaban, **"no como los expoliadores que siempre puso el PRI"**, el triunfo se atribuyó al rechazo que la población sentía por el cacique Pompeyo Montiel Díaz. Este sujeto apoyado por el Gobierno Estatal, durante lustros impuso un fuerte cacicazgo. Sólo que San Antonio Coaxomulpo era el Municipio que menos habitantes tenía en el Estado. A principios de los años ochenta apenas rebasaba los 2 mil 649 habitantes. Para las elecciones de 1988 el PRI recupera este Municipio que por más de una década estuvo gobernado por el PAN.

152889

<sup>(17)</sup> **"El Pueblo de Tepetitla con el Partido Popular Socialista, cansado del cacicazgo de los priístas"**, Altamira, Manuel. *La Jornada, México, 14 de noviembre de 1984.*

El Partido Socialista Unificado de México en alianza con el Partido Revolucionario de los Trabajadores llega al poder en el Municipio de Papalotla de Xicoténcatl en 1982, éste es un Municipio importante, ya que aquí está enclavado un corredor industrial. Entre otras, cuenta con una veintena de industrias grandes, la mayoría transnacionales. El triunfo de esta fórmula de izquierda tiene su mérito, ya que implicó echar abajo el viejo cacicazgo sindical ejercido por la Confederación Regional Obrera Mexicana durante más de tres décadas. Pero en este caso la gestión del PSUM y PRT era sabotada no tanto por el gobernador, sino por personeros de la iglesia más retrograda. Para las elecciones de 1985 el PRI recupera la presidencia municipal de Papalotla, es hasta 1988 cuando la izquierda recupera la municipalidad.

"En síntesis, en las elecciones municipales de 1976 y de 1979, de las 44 presidencias municipales el PRI pierde 2, en 1982 son 4, en 1985 pierde nuevamente 2 y en 1988 son 3. En todos los casos se trata del 10% o menos de tales posiciones de Poder Local, por supuesto que con estos resultados se está muy lejos de suponer que se están derrumbando los cimientos del PRI en Tlaxcala. Se trata de que en algunos Municipios la población se cansó de soportar la ineptitud y las arbitrariedades de viejos caciques. El PRI sigue dominando apuntalado por los diversos organismos sectoriales, CROM, CTM, CROC, CGT y otras que mantienen el control férreo de los obreros, de los trabajadores del sector público e incluso de cierto número de campesinos. A ello agréguese la presencia de la llamada Federación Nacional Obrera Textil del Ramo de la Lana. La liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos también aporta su granito de arena en la labor de mantener el predominio del PRI en la entidad.

Pero su influencia ha decaído en los últimos años debido a que ya no tiene banderas de atractivo para movilizar a la población campesina. Esta última más bien tiene la mira puesta en lograr un empleo en la industria o bien en emigrar hacia otras latitudes, porque ya no hay tierras

repartibles en Tlaxcala". <sup>(18)</sup>

El aumento de población, su desequilibrado asentamiento, la escasez de fuentes de trabajo y la falta de tierras generan la migración y dificultan el otorgamiento de servicios de salud, educación, vivienda, agua, abasto y en general las garantías de justicia social y política.

Estamos viviendo un intenso proceso político, porque hacer política es conocer las necesidades del pueblo, es proponer soluciones ideológicas y prácticas para ganar el voto y el apoyo diario, solidario y activo cuando llegue el momento de tomar las decisiones para resolver los problemas.

Debemos procurar un ambiente sano para Tlaxcala atacando todos los problemas antes mencionados. Todas las tareas son posibles. No estamos derrotados, ni en México ni en Tlaxcala. Ya que los tlaxcaltecas tienen capacidad y voluntad para trabajar con orden, con disciplina y con esfuerzo, para salir de los conflictos tanto circunstanciales como estructurales.

El pueblo tlaxcalteca ha mostrado vigor para sobrevivir a una historia de humillación y de pobreza; ha conservado su dignidad y su responsabilidad política. El tlaxcalteca no se enajena de su realidad, participa y se enfrenta a ella con plena lucidez, verdad y valor dentro de la tradición republicana y democrática de la cual ha sido y es ejemplo Tlaxcala.

**(18) "Tlaxcala en Reto de la Pobreza y del Atraso", Ramírez R., Mario. La Jornada, México, 19 de noviembre de 1989.**

## CUADRO 1

### RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES:

1917 - 1988

<b>AÑOS</b>	<b>1917</b>	<b>1920</b>	<b>1924</b>	<b>1929</b>	<b>1934</b>	<b>1940</b>	<b>1946</b>
<b>PORCENTAJES</b>	98.4	99.6	81.4	97.9	99.6	95.7	81.1
<b>AÑOS</b>	<b>1952</b>	<b>1958</b>	<b>1964</b>	<b>1970</b>	<b>1976</b>	<b>1982</b>	<b>1988</b>
<b>PORCENTAJES</b>	81.1	98.4	98.4	94.3	97.2	80.7	60.3

**FUENTE:** Mario Ramírez Rancaño, "Estadísticas Electorales; Presidenciales", en la Revista Mexicana de Sociología, No. 1, 1977, pág. 271 - 279. Asimismo, Corriente Democrática, informe de resultados de la elección presidencial de 1988, México 1988.

## **2.2. Aspecto Jurídico del Municipio en el Estado de Tlaxcala.**

En el periodo del gobernador Tulio Hernández Gómez (1981-1987), se reformó la Constitución Local para adecuarla al artículo 115 de la General de la República, en cuya virtud se señalaron los servicios públicos que corresponde prestar a los Ayuntamientos y les dio a los agentes municipales el carácter de regidores del pueblo, se aprobaron 34 iniciativas de ley, entre ellas las del Fondo Protector para las Víctimas de los Delitos y Ayuda a los Procesados Indigentes. El objetivo de reformar la Constitución del Estado, se debió a la necesidad de actualizar las normas que rigen al pueblo tlaxcalteca para enriquecerlas con las experiencias de la realidad cambiante y plasmar en ellas aspiraciones populares. Esta realidad cambiante se refiere a la modernización de las leyes desde la Constitución Política de Tlaxcala hasta los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los Municipios ejerciendo una respetuosa labor de coordinación y promoción con los Poderes Legislativos y Judicial con los Ayuntamientos.

Para entender con absoluta claridad lo antes expuesto, daremos breve referencia del contenido de algunos de los ordenamientos legales que conforman el Marco Jurídico del Municipio. De conformidad a nuestro régimen de Gobierno Federal, el Municipio tiene por ley, el derecho y la obligación de participar en la aplicación del régimen jurídico que México como nación independiente y soberana se ha dado para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes.

Por ello, la estructura municipal se rige por un conjunto de normas dentro de nuestro orden constitucional, que se puede agrupar de la siguiente manera:

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 115 crea al Municipio como Institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones Estatales han de configurar su régimen municipal y establece los principios políticos que deben inspirarlo.

Las Constituciones de los Estados de la Federación prevén las características de sus propios Municipios y reglas relativas a la distribución de competencias entre autoridades estatales y municipales, todo ello subordinado a los lineamientos fijados por la Constitución General de la República.

### **La Constitución Política del Estado de Tlaxcala.**

Constituye la base fundamental en que sustenta la vida orgánica de la sociedad de la entidad; en ella se establecen los principios que rigen la organización política y administrativa, de acuerdo a lo que se establece en el Pacto Federal. Esta Constitución define todos los aspectos relacionados al territorio estatal, las garantías individuales y sociales de sus habitantes, la forma de gobierno y la división de poderes, asimismo establece disposiciones referentes a los Municipios, la Hacienda Pública y las responsabilidades de los servidores públicos del Estado.

### **La Legislación Estatal.**

Comprende el conjunto de leyes específicas sobre los distintos aspectos de la vida local y que tienen que ver con la distribución de competencia entre el Estado y sus Municipios, tales como las leyes de Salud, Asistencia Social, Obras Públicas, Hacienda Municipal, Adquisiciones y Seguridad pública.

### **Leyes Orgánicas Municipales.**

Son expedidas por el Congreso Local, y que regulan la forma de organización y gestión de los Municipios de la entidad federativa.

## **Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.**

La presente ley tiene por objeto fijar las normas a que se sujeta la organización y funcionamiento de la Administración Municipal en el Estado, reglamentando las disposiciones contenidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título IV de los Municipios en su artículo 86 de la Constitución Política de Tlaxcala, dice:

***"Artículo 86. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado". (19)***

La ley antes mencionada entró en vigor el día 24 de octubre de 1984, contiene disposiciones que regulan la vida municipal: funciones, facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, así como también las facultades y obligaciones de los Síndicos, Regidores y Presidentes Municipales.

Ratifica al Municipio como la base de la organización política de la sociedad mexicana, integrado por una población asentada en un territorio y gobernada autónomamente por un Ayuntamiento con personalidad jurídica y patrimonio propio, su objetivo es procurar el bienestar de sus habitantes.

***(19) Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala del 4 de febrero de 1982, Constitución Política del Estado Libre y Soberano Tlaxcala, Poder Legislativo, pág. 17.***

## **Las leyes de los Ingresos Municipales.**

Estas determinan las fuentes de financiamiento y recaudación de los Ayuntamientos.

## **Los Bandos y Reglamentos Municipales.**

Mediante éstos se manifiesta el ejercicio de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos y que se orientan a regular de manera particular los aspectos administrativos y de gobierno de los Municipios.

## **El Bando de Policía y Buen Gobierno del Estado de Tlaxcala.**

El presente ordenamiento comprende una reglamentación detallada de los principales aspectos de la administración municipal y de la vida comunitaria, el cual se establece con una observancia general y obligatoria de la jurisdicción del Municipio en que se aplica.

En su contenido se dedica una parte especial a las sanciones que se ejecutan por el incumplimiento del Bando en el ámbito municipal y se establece en este sentido el procedimiento para calificar faltas e imponer sanciones. Es importante destacar que el Bando es un ordenamiento donde se contemplan los pormenores de la vida pública municipal, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y las normas y disposiciones administrativas de observancia general; así también, se incluyen capítulos referentes a la paz y tranquilidad pública, a la salvaguarda de la propiedad municipal y privada, faltas a la autoridad y moral pública, salubridad municipal, asistencia y seguridad social entre otros aspectos.

## **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala.**

Esta ley establece las bases de la estructura de gobierno y regula la función administrativa a cargo del Poder Ejecutivo, definiendo las base de creación y vinculación con la Administración Pública Paraestatal. De acuerdo con esta ley, es el gobernador del Estado quien esta facultado para resolver dudas que surjan sobre la interpretación de la ley, dictar los reglamentos y acuerdos necesarios y proveer en la esfera administrativa lo que estime conveniente para el cumplimiento eficaz de sus atribuciones, para el despacho de sus asuntos el gobernador se auxilia de las dependencias y organismos que señale la Constitución Política del Estado, el Presupuesto de Egresos y demás leyes y reglamentos.

En 1984 fueron aprobadas las reformas y adiciones de la Constitución del Estado. La intención de esta reforma legislativa fue el hacer acordes los lineamientos de la Constitución Local con las reformas establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política Nacional.

Con las reformas y adiciones efectuadas a la Constitución Local se establece:

- La eliminación de la facultad del gobernador para suspender municipales, reservando esta facultad al Congreso Local, previo análisis y exhaustiva investigación del caso.
  
- La reducción de la población mínima necesaria para integrar Ayuntamientos con representación proporcional, y así alentar la reforma política en el Estado.
  
- Elevación a rango constitucional de la planeación del desarrollo económico y social.
  
- Oficialmente a los Municipios se les complementó la denominación cívica histórica con la de su nombre tradicional.

- Se le otorgó al Municipio plena personalidad jurídica, mayores funciones al Ayuntamiento en el manejo de su patrimonio y se ampliaron las facultades para expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones.

- Se incluyó la facultad de los Ayuntamientos de aprobar su presupuesto de egresos.

En el Estado la reforma política municipal consistió en otorgar, entre otros aspectos, a los agentes municipales el carácter de regidores, en la jerga municipalista de Tlaxcala se les denomina regidores de pueblo, de tal forma que en la elección de los Ayuntamientos a regidores como se había venido haciendo, más una fórmula denominada vecinal, para elección de los agentes municipales que participan en el Cabildo como regidores de pueblo.

La elección del total de miembros del Ayuntamiento se realiza en un mismo día. En todos los casos el voto es secreto y directo. Cuando se trata de los agentes municipales y regidores del pueblo, no se está ante una contienda de partidos, ya que la simple firma de cincuenta electores (con credencial de elector) pueden postular a un ciudadano para el puesto de agente municipal con derecho a participar en el Ayuntamiento. En el artículo 87 de la Constitución Local se plasmaron elementos muy importantes en relación a lo antes mencionado.

***"Artículo 87.- Los Ayuntamientos se compondrán de Munícipes nombrados cada tres años en elección directa, calificada por ellos mismos en términos que prescriba la ley; tomarán posesión el día tres de enero posterior a la elección y no podrán ser reelectos para el período inmediato al en que hubieren ejercido su encargo.***

En el Municipio de Tlaxcala y en aquellos cuya población sea de 30,000 o más habitantes, conforme al último censo general de población, los Ayuntamientos serán electos de acuerdo con las fórmulas que establezca la ley de la materia, y de conformidad con las siguientes bases:

I.- El partido político cuya planilla haya obtenido el mayor número de votos, tendrá derecho a que se le acrediten a quienes encabecen la lista como Presidente Municipal y Síndico del Ayuntamiento, respectivamente.

II.- Las regidurías que integren el Cabildo se dividirán entre la votación total emitida para todas las planillas presentadas por los partidos políticos contendientes, a fin de obtener un cociente electoral.

La Ley Reglamentaria determinará los procedimientos que se observarán en la asignación de los Regidores de Representación Proporcional". <sup>(20)</sup>

Para ampliar la participación ciudadana se reformó además de la Constitución Local, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) del Estado, cuyo contenido define el procedimiento de elección de los agentes municipales, el Reglamento Interior y la Ley Orgánica que en sus atribuciones define las modalidades de su participación en las Sesiones de Cabildo del Ayuntamiento como representante de los intereses de la localidad en que fue electo.

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. No existirá autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.

"Artículo 88.- Para ser Muncipe se requiere:

152889

<sup>(20)</sup> *Op. Cit. pág 17.*

I.- Ser ciudadano Tlaxcalteca en ejercicio de sus derechos.

II.- Tener al menos veintiún años cumplidos el día de la elección.

III.- Haber residido en el lugar de su elección cuando menos seis meses anteriores a la fecha de ésta.

IV.- Las demás que le señale la Ley." (21)

Cada Ayuntamiento expedirá un reglamento para promover y organizar la participación vecinal de su Municipio.

Cada Municipio tendrá la extensión y límite que el Poder Legislativo señale con base a la Ley de Distribución Territorial del Estado.

Los habitantes del Municipio tendrán los siguientes derechos y obligaciones, plasmados en sus artículos 12 y 13 de la Constitución Tlaxcalteca.

"Artículo 12.- Son prerrogativas del Ciudadano Tlaxcalteca:

I.- Votar en las elecciones populares.

(21) *IBID, pág. 18.*

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión si reúne las cualidades que la Ley le establezca.

III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del Estado.

IV.- Ejercer, con motivo de éstos, el derecho de petición.

V.- Tomar las armas para la defensa del Estado o sus Instituciones, conforme lo prevenga la ley."

"Artículo 13.- Son obligaciones del ciudadano tlaxcalteca:

I.- Tomar las armas para la defensa del Estado o sus Instituciones, conforme lo prevenga la Ley.

II.- Inscribirse en el padrón electoral.

III.- Votar en las elecciones populares de carácter federal, estatal y municipal que le corresponda.

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o del Estado, y

V.- Desempeñar los cargos del Ayuntamiento donde resida, las funciones electorales y las de jurado." <sup>(22)</sup>

<sup>(22)</sup> *IDEM, pág 6.*

En los términos de la Constitución Política del estado de Tlaxcala, los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, un Síndico, siete Regidores y los Agentes Municipales que señala la Constitución Federal, pero además hay un Agente Municipal en cada localidad del Municipio que funge como Regidor de Pueblo dentro del Ayuntamiento y de su localidad. Esto es con la finalidad de conocer con mayor precisión la problemática municipal del Estado asimismo hace que participe el pueblo tlaxcalteca.

Podemos mencionar como Instituciones del Gobierno Municipal:

### **El Ayuntamiento.**

Es el órgano supremo de decisión política y administrativa del Municipio. Se integra por ciudadanos electos por votación popular directa y secreta, ejerce mandato constitucional por un período de tres años. El Ayuntamiento se integra por el Presidente Municipal, Síndico y Regidores.

### **Presidencia Municipal.**

Es la Institución en donde descansa la primera autoridad municipal, sus facultades y responsabilidades son de naturaleza política y administrativa. La Presidencia Municipal se deposita en un Presidente Municipal quien personifica la representación de la ciudadanía y simboliza la libertad y autonomía del Municipio frente a los Poderes Nacional y Estatal y ante la Sociedad. Su responsabilidad dentro del Ayuntamiento es la de ser el ejecutor directo de sus acuerdos y en las deliberaciones tener voto de calidad.

## **Sindicatura.**

Esta situación municipal se personaliza en el Síndico procurador, su categoría de autoridad municipal le da representación legal para procurar la justicia en el Municipio. Auxilia al Poder Judicial del Estado al ejercer las funciones del Ministerio Público en los Municipios donde no existen los agentes correspondientes.

## **Regidurías.**

Son los órganos del Ayuntamiento que se materializan en los Regidores, que son autoridades del Municipio; se organizan por materias como Gobernación, Obras Públicas, Desarrollo Urbano, etc., la naturaleza de su función es de inspección y vigilancia. Como miembros del Ayuntamiento tienen la responsabilidad de participar y decidir sobre el destino del Municipio.

El Ayuntamiento como autoridad máxima del Municipio se organiza por comisiones que están a cargo del Presidente Municipal, los Síndicos y Regidores, quienes deliberan y toman decisiones conjuntas sobre los diferentes ramos de la Administración Municipal en las llamadas sesiones del Cabildo.

Las resoluciones que se toman en el Cabildo son acuerdos que deben ejecutarse por el conjunto de las dependencias municipales que conforman la Administración Municipal.

Son organismos auxiliares del Ayuntamiento:

- 1.- Los Organismos Públicos Municipales Descentralizados.
- 2.- Los Comités Municipales de planeación.

- 3.- Los Consejos de Colaboración Municipal.
- 4.- Las Asociaciones Intermunicipales.
- 5.- Los demás que señalen las leyes o sean creados por el Ayuntamiento.

### **Facultades del Ayuntamiento.**

1.- Formular y expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno y las demás disposiciones de carácter administrativo necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

2.- Nombrar comisiones permanentes para el estudio y la vigilancia de los asuntos y servicios municipales.

3.- Asignar a cada regidor el ramo o ramos que crea convenientes para formular los programas de trabajo.

4.- Realizar una cuidadosa planeación con la participación de la ciudadanía a través de los Comités Municipales a que se refiere la Ley de Planeación del Estado. Esta planeación deberá incluir la zonificación, el desarrollo urbano municipal, la creación y administración de reservas territoriales y zonas ecológicas y las reglas para utilización del suelo en esa jurisdicción territorial incluyendo programas de regularización de la tenencia de la tierra y todo lo concerniente al desarrollo económico y social del Municipio.

5.- Vigilar que los funcionarios y empleados municipales cumplan con sus obligaciones y exigir que se responsabilicen de los actos en que incurran.

6.- Aprobar el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor.

7.- Nombrar presidente sustituto de entre sus miembros en caso de ausencia temporal o accidental del propietario y del suplente respectivo.

8.- Conceder licencias a miembros del Ayuntamiento y empleados municipales cuando sean debidamente justificadas.

9.- Designar a los representantes municipales en los consejos de colaboración y removerlos a solicitud justificada de la ciudadanía.

10.- Crear y suprimir empleos municipales según lo requiera el servicio y lo contemple el Presupuesto de Egresos respectivo.

### **Funciones del Ayuntamiento.**

Los Ayuntamientos tienen doble función: la de legislar y la de auditar. La legislación la verifican mediante la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno, de los Presupuestos de Ingresos y Egresos y de los diferentes Reglamentos Municipales.

La función de inspección y auditoría es ejercida por conducto de los Síndicos o Comisiones nombradas al efecto. Según el propósito a que obedezcan, las funciones del Ayuntamiento pueden consistir en:

#### **A. En materia de Servicios Públicos:**

1.- Determinan las actividades que son consideradas como servicios públicos el Municipio.

2.- El establecimiento de las normas a que se sujetará la prestación de los servicios públicos.

**B. En materia de gobernación:**

1.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las Leyes Municipales, Estatales y Federales.

2.- Imponer castigos a los infractores en los términos que las leyes y reglamentos señalen.

**C. En materia hacendaria:**

1.- Recaudar y administrar los ingresos municipales.

2.- Contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del periodo de su ejercicio.

**D. En materia de trabajo:**

1.- Vigilar que no trabajen los menores de edad en cantinas y otros centros de vicio.

2.- Cooperar con las autoridades federales y estatales en su campo de acción para la mejor aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

**E. En materia de economía:**

1.- Fomentar el desarrollo de la industria local.

2.- Fomentar el turismo.

**F. En materia de agricultura:**

1.- Fomentar la producción agrícola y ganadera.

2.- Impartir garantías para que la producción agrícola no se interrumpa.

**G. En materia de Obras públicas:**

1.- Cultivar y conservar los jardines y parques públicos.

2.- Plantear la construcción de nuevas obras de acuerdo con las necesidades del Municipio.

**H. En materia de Educación:**

1.- Patrocinar espectáculos culturales y musicales.

2.- Informar de los problemas educativos a las autoridades federales y estatales para su pronta resolución.

**I. En materia de Salubridad.**

1.- Crear y fomentar centros asistenciales.

2.- Combatir la desnutrición infantil.

## **Facultades del Presidente Municipal.**

El presidente municipal tiene las siguientes facultades:

- 1.- Publicar los bandos, reglamentos y demás disposiciones de interés general.
- 2.- Ejecutar las resoluciones tomadas por el Ayuntamiento.
- 3.- Cumplir y hacer cumplir todas las leyes y disposiciones en vigor en su jurisdicción municipal.
- 4.- Citar a sesiones extraordinarias del Ayuntamiento.
- 5.- Dirigir el funcionamiento de los servicios públicos municipales.
- 6.- Aplicar las disposiciones de los bandos y reglamentos municipales.
- 7.- Nombrar y remover a los empleados de la administración municipal, dando cuenta al Ayuntamiento, el cual puede cancelar el nombramiento o revocar la remoción.
- 8.- Ejercer vigilancia en los templos en los términos que señala el artículo 130 constitucional.
- 9.- Vigilar y supervisar el buen funcionamiento de las dependencias municipales.
- 10.- Auxiliar al ejecutivo estatal en el cumplimiento de las sentencias dictadas por los tribunales.

### **Facultades del Síndico.**

Los Síndicos, como auxiliares del Ministerio Público, tienen las siguientes facultades:

- 1.- Presidir la Comisión de Hacienda y participar en la protección y control patrimonial.
- 2.- Ejercer las funciones de Ministerio Público en los juzgados menores municipales, que no sean de las cabeceras de distrito.
- 3.- Vigilar la aplicación del Presupuesto de Egresos Municipales.
- 4.- Recibir las denuncias y querellas que se les sean presentadas.
- 5.- Denunciar ante las autoridades competentes las faltas administrativas y delitos que cometan los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus cargos.
- 6.- Practicar las primeras diligencias de averiguación previa en los asuntos de que tengan conocimiento.
- 7.- Proteger el patrimonio municipal, proponiendo medidas reglamentarias, sistemas administrativos, vigilando la adquisición, conservación y control de los bienes municipales.
- 8.- Participar con voz y voto en las sesiones de Cabildo.
- 9.- Realizar la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- 10.- Autorizar con su firma los cortes de caja del tesorero municipal.

**152889**

Los Síndicos Municipales forman parte del Ministerio Público como auxiliares, cuyas funciones investigativas en ningún caso llegarán al ejercicio de la acción penal, pero sí deben actuar e intervenir en el periodo de preparación de la acción procesal.

#### **Funciones del Síndico.**

Los Síndicos son mandatarios del Ayuntamiento cuyas funciones son las siguientes:

- 1.- Procurar, defender y promover los intereses municipales.
- 2.- Representan jurídicamente al Ayuntamiento.
- 3.- Colaborar con el Ministerio Público en el levantamiento de las diligencias de la policía judicial.

Los Síndicos deben ser abogados de profesión, con el fin de que puedan cumplir con los requerimientos derivados de estas tres funciones, con las facultades y limitaciones que señale el reglamento interior del Ayuntamiento.

- 4.- Inspeccionar las actividades de la tesorería municipal.
- 5.- Vigilar que se cumplan las leyes hacendarias.
- 6.- Cumplir con las comisiones que se les asignan en materia de hacienda.

Con respecto a éstas tres últimas funciones, sólo tienen facultades de inspección y vigilancia y no podrán dar órdenes debido a que sus facultades legislativas sólo pueden ejercerla como cuerpo colegiado en la Asamblea del Ayuntamiento.

### **Facultades de los Regidores.**

Los Regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del Municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el Presidente Municipal; sin embargo, deben cumplir las comisiones que les señale el Ayuntamiento en materia de:

- 1.- Agricultura,
- 2.- Ganadería,
- 3.- Comercio,
- 4.- Industria,
- 5.- Comunicaciones,
- 6.- Educación,
- 7.- Seguridad Pública,
- 8.- Trabajo,
- 9.- Forestación, y
- 10.- Economía.

Los Regidores sólo tienen facultades de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo siempre que no sean ejecutivas, de manera que deberán abstenerse de dar órdenes a funcionarios y empleados municipales, así como al público en general. Sus funciones ejecutivas solamente podrán ejercitarlas cuando actúen como cuerpo colegiado al celebrar el Ayuntamiento sus sesiones. A continuación mencionaremos algunas de las facultades de los regidores.

- 1.- Presidir la Comisión de la Hacienda y participar en la protección y control patrimonial.
- 2.- Proponer al Ayuntamiento medidas para el mejoramiento de los servicios municipales.
- 3.- Vigilar que se envíen cada mes las cuentas públicas para su revisión a la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Público del Congreso del Estado.
- 4.- Inspeccionar y vigilar las actividades del ramo o ramos que estén a su cargo.
- 5.- Las demás que las leyes le otorguen.

#### **Facultades de los Agentes Municipales.**

- 1.- Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario.
- 2.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones y acuerdo del Ayuntamiento en la circunscripción en que fueron electos.
- 3.- Representar a sus vecinos en el seno del Ayuntamiento, con el carácter de Regidores de pueblo ejerciendo las mismas facultades de los demás regidores.

#### **Facultades del Secretario del Ayuntamiento.**

El Secretario del Ayuntamiento es la persona designada por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, que tiene a su cargo las oficinas y el archivo municipal, y tiene las siguientes facultades:

1.- Fungir como jefe del personal administrativo del Ayuntamiento.

2.- Vigilar que se cumpla el Reglamento Interior del Ayuntamiento.

3.- Hacer proyectos de las convocatorias que firmará el Presidente Municipal, a sesión de Cabildo para los integrantes del Ayuntamiento y ponerlos en su conocimiento.

4.- Compilar la legislación, periódicos oficiales y documentos administrativos relevantes para la Administración Municipal.

5.- Tener a su cargo las actividades administrativas del Ayuntamiento.

En cada Ayuntamiento habrá un secretario que deberá tener los conocimientos mínimos de administración que se requieren para despachar los asuntos de carácter administrativo y que auxiliará en sus funciones al Ayuntamiento y al Presidente Municipal.

#### **Facultades del tesorero Municipal.**

El Tesorero Municipal es una autoridad fiscal y la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto. El tesorero debe hacer, previamente a la toma de posesión de su cargo, el corte de caja con intervención del Presidente y del Síndico, así como el inventario de los muebles y útiles de la dependencia a su cargo y tiene las siguientes funciones:

1.- Dirigir y controlar el personal de la Tesorería Municipal.

2.- Revisar las conciliaciones mensuales de las cuentas bancarias.

3.- Elaborar estadísticas financieras.

4.- Vigilar que la contabilidad se encuentre al corriente, tanto en lo que respecta a los movimientos de fondos como el presupuesto de egresos.

5.- Hacer un corte de caja mensual que deberán aprobar el Presidente Municipal y el Síndico.

La optimización de la función jurisdiccional es la meta que deben y pueden alcanzar los órganos del gobierno que la tienen encomendada. Las labores de seguridad pública deben mejorarse mediante la capacitación, modernización y profesionalización del personal y deben tener siempre un sentido de prevención y protección ciudadana para configurar un ambiente de confianza y por medio del orden público evitar conflictos, delitos y situaciones antisociales. Cuando esto se da, el Ministerio Público debe actuar con prontitud y capacidad como representante social y auxiliar de la justicia.

### **2.3. Aspecto Económico del Estado de Tlaxcala.**

El cimiento principal del Municipio es la autonomía administrativa y política, la autonomía administrativa se refiere tanto a la obtención de recursos financieros por parte de los Municipios como a la libertad en el manejo de su Hacienda.

El ingreso del Estado está integrado por los siguientes conceptos:

- . Impuestos, que son decretados por el Congreso, definido como el pago obligatorio de particulares al Estado con el fin de cubrir necesidades públicas. <sup>(23)</sup>
  
- . Derechos, que se establecen para cubrir los costos administrativos de servicios que los particulares demanden.
  
- . Productos de la enajenación o explotación de bienes que, según las leyes, pertenezcan al Estado.
  
- . Aprovechamientos, que pertenezcan al Estado en forma de multas, rezagos, reintegros, donaciones, etc., conforme a las leyes respectivas.
  
- . Participaciones que legalmente correspondan al Estado en los ingresos federales y los demás ingresos que se obtengan conforme a las leyes.

**(23) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, págs. 148, Porrúa, México, 1981.**

El impuesto es importante, porque por medio de él provee de recursos al Estado. Todo impuesto encuentra su justo título y única fuente en la ley, la ley es siempre cabal expresión de la soberanía popular que se manifiesta ante las resoluciones del Poder Legislativo. La administración no tiene ningún poder para dictar normas impositivas, sólo ejerce actividades tendientes a fiscalizar la actividad de los particulares, a constatar si cumplen con las leyes impositivas pero nunca podrá rebasar las competencias otorgadas en forma exclusiva al Poder Legislativo.

En el estado de Tlaxcala, el 1 de octubre de 1980 se firmó un convenio entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos con la capacidad técnica y administrativa para el cobro y administración del impuesto predial. Los Ayuntamientos fueron: Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Tlaxco, Panotla, Calpulalpan, Xicohtzinco, Lardizábal, Chiautempan, Ixtacuixtla, Amaxac de Guerrero, Xicoténcatl y Totolac.

El Convenio Unico de Fortalecimiento Municipal y los acuerdos concretos se pueden sintetizar de la siguiente manera: <sup>(24)</sup>

. Se establece un Sistema Estatal de Coordinación Fiscal de acuerdo con su capacidad administrativa y con los propósitos del Estado de fortalecer cada vez más al Municipio.

**(24) Pérez García, Arturo. *El Impuesto Predial*, págs. 84-86, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales Núm. 1, México, 1988.**

- . El Municipio tiene facultades para:
  - Establecer y mantener al corriente el padrón de causantes.
  - Determinar los impuestos, multas adicionales y recargos.
  - Expedir recibos oficiales.
  - Notificar y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.
  - Asegurar el interés fiscal.
  - Imponer sanciones por infracciones.
  - Condonar total o parcialmente las multas
  - Establecer y cobrar las cuotas mínimas.
  - Otorgar plazos para el pago de impuestos.
  - Participar del 80 por ciento de ingreso por impuesto predial más 15 por ciento adicional cuando se cause sobre dicho impuesto.

Durante la campaña política del Lic. Tulio Hernández hubo una promesa reiterada **"se entregará el cobro y administración del impuesto predial a todos los Ayuntamientos del Estado"** para beneficio de todos y no sólo de 13 Ayuntamientos.

Así, quien paga el impuesto predial cumple con una obligación tributaria por tener la propiedad y posesión de un inmueble, por tanto, ese pago debe quedarse en el Municipio para que se traduzca en servicios para la propia comunidad.

Después de que tomó posesión a la gobernatura el Lic. Tulio, presentó ante el Congreso Local la iniciativa de Ley Municipal del Impuesto Predial, misma que fue aprobada en enero de 1984, este cuerpo legislativo ha sido el instrumento jurídico para que en este momento todos los Ayuntamientos del Estado cobren y administren el impuesto predial.

Para cada Ayuntamiento se establece la **"Comisión Consultiva del Impuesto Predial"**, ésta determina la tabla de valores y asesora a los Ayuntamientos en la resolución de casos específicos que se presentan, sin que su actuación requiera de ninguna formalidad. Se trata de organismos de opinión pública auxiliares de la autoridad constituida, estos organismos, con su estructura plural, permitieron el acceso de los grupos más representativos de cada Municipio en una materia que con anterioridad les era ajena.

Dicha comisión está integrada por el Presidente Municipal con carácter de secretario, el Coordinador de Desarrollo Municipal en ese distrito, la Coordinación de Desarrollo Municipal divide sus acciones en nueve zonas, cada una corresponde a un distrito electoral del Estado. Un delegado se encarga de un distrito en el cual quedan comprendidos varios Municipios y sirve de enlace entre las autoridades municipales y las estatales. Las funciones de este organismo se relacionan estrechamente con la vida de las alcaldías, de tal forma, que las demandas señaladas por los presidentes municipales son recogidas por los delegados. Posteriormente, y de acuerdo a los criterios y posibilidades del Estado, esas demandas pueden sumarse a los planes y programas de desarrollo. De esta manera, cuando surge una demanda de realización de obra, los delegados actúan como supervisores y como gestores de apoyo. **"La Coordinación General de Desarrollo Municipal es un organismo técnico dependiente del despacho del**

**gobernador que tiene su fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública",**  
**(25)** integrado por un coordinador general, un secretario técnico y un coordinador distrital para cada distrito electoral.

Y por último se integran a la Comisión Municipal del Impuesto Predial el jefe de catastro a su representante, además de los agentes municipales, en razón de que son los mejores portadores del sentir de las diferentes comunidades. Así como un representante de cada uno de los sectores obrero, campesino, popular y uno por los **"predios urbanos y otro por los predios rústicos"**. **(26)**

También un representante por cada uno de los partidos políticos actuantes en el Municipio. Tanto los representantes de los sectores como de los predios y partidos políticos deben ser acreditados por sus organizaciones.

**(25) Ley Orgánica de la Administración Pública, Artículo 68.**

**(26) Ley Municipal del Impuesto Predial, Estado de Tlaxcala, Artículo 5 fracción I y II. Predio: Es la porción de terreno comprendida en un perímetro cerrado con construcción o sin ella que pertenezca en propiedad a una o varias personas. Predio Urbano, se encuentra dentro de los límites del área de influencia en las ciudades o poblaciones que cuente con el mínimo de servicios de agua y electricidad y se localice en calles trazadas. Predio Rústico, es susceptible de actividades agropecuarias y actividades primarias y el que se localice dentro de las áreas de influencia de las ciudades o poblacionales pero que no reúna los requisitos establecidos por el Predio Urbano.**

Entre las facultades de las comisiones municipales la más importante es que coadyuvan en la revisión de las tablas de valores, la trascendencia de este aspecto radica en que los valores determinados en el documento en cuestión sirven de base para determinar el impuesto. Poco antes de que se presentara la iniciativa ante el Congreso del Estado, existió un acuerdo conjunto en el cual todos los presidentes municipales y el gobernador del Estado se comprometieron a suspender la tabla de valores que venía operando hasta ese momento, por lo tanto se integraban las diversas comisiones municipales y se opinaba sobre las modificaciones que debía sufrir dicha tabla. Así la facultad de realizar avalúos queda reservada a la autoridad municipal, basándose en los siguientes criterios:

El valor de la tierra, el valor de construcción y cualquier otro que incremente el valor del predio.

Tratándose de Predios Urbanos también se tomarán en cuenta los servicios existentes, las vías de comunicación, la ubicación de la zona, la ubicación de centros comerciales y de abasto. Para Predios Rústicos se toma en cuenta la calidad de la tierra, los medios de comunicación, las condiciones hidroeléctricas, la humedad relativa y cualquier otra característica que pueda influir en el precio del predio.

En cuanto a las participaciones que legalmente correspondan al Estado, en los ingresos federales y los demás ingresos que se obtengan conforme a las leyes en el estado de Tlaxcala representan aproximadamente el 85 por ciento de los ingresos municipales.

Así, el presupuesto que han manejado los Ayuntamientos a partir de 1982, año en que aumentan significativamente sus ingresos de acuerdo a las reformas en la Constitución Local

promovida en 1981. Los resultados obtenidos son los siguientes: <sup>(27)</sup>

Un aumento significativo, aunque sin embargo insuficiente de acuerdo a las necesidades de la población, en el trienio 1982-1984 en lo relativo al ingreso per cápita.

Dicha variación es de \$ 352.11 en 1982 y \$ 2,513.61 en 1984, lo que significó un 714 por ciento de aumento del ingreso en los Municipios. Descontando el índice inflacionario de estos años, lo anterior permite apreciar un mayor ingreso real de la Hacienda Municipal.

Estos datos son agregados, los extremos son:

En el año de 1982, la media aritmética del ingreso per cápita era de \$ 352,11, en el extremo de la distribución se encuentra Panotla, cuyo ingreso anual per cápita fue de \$ 101.41. En el extremo opuesto de la distribución para el mismo año está Apizaco con \$ 997.31.

Para 1983, donde la media aritmética fue de \$ 760.00, el Municipio con menor ingreso per cápita fue San Pablo del Monte con \$ 375.54 y el mayor ingreso per cápita es Domingo Arenas con \$ 1,468.57.

**(27) Tlahuicole. Diagnóstico del Fortalecimiento Municipal en el Estado de Tlaxcala, págs. 88-90. Centro Estatal del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala 1985.**

En 1984, la media representativa del ingreso per cápita era de \$ 2,513.61, encontrándose Cuapiaxtla con \$ 490.24, el menor ingreso per cápita municipal del Estado y en el extremo opuesto Coaxomulco con \$ 5,013.95.

En 1985, el Municipio que presenta un ingreso per cápita municipal más bajo es Panotla con \$ 1,652.60 y el de más alto fue Domingo Arenas.

Por lo que se observa que en 1984 se presentó un porcentaje mayor de variación entre los extremos opuestos de ingresos per cápita municipal, en tanto que la variación menor se observa en 1983, es decir, es en este año en el que la distribución del ingreso per cápita municipal se distribuyó más homogéneamente en el estado de Tlaxcala.

Las medias aritméticas del ingreso per cápita municipal para el período 1982-1984 son, respectivamente, \$ 352.11, \$ 760.00 y \$ 2,513.61, en tanto que para 1985 es de \$ 3,570.35, lo que significa una disminución en cuanto a la tasa de crecimiento del ingreso municipal para 1985 con respecto a la que se dio en el trienio citado.

Esto es la tasa de crecimiento del ingreso municipal promedio per cápita correspondiente a 1982-1983, es de 37 por ciento, la de 1983-1984 es 54 por ciento y la de 1984-1985 de 17 por ciento. En cuanto al análisis regional se tomaron las 9 regiones definidas por la Coordinación de Desarrollo Municipal, así para el año 1984-1985 se encontró que la región que presenta la media aritmética del ingreso per cápita menor son los Municipios de Lardizábal, Nativitas, Tepeyanco, Tetlatlahuca con \$ 1,530.81 y la mayor región son los Municipios de Apizaco, Amaxac de Guerrero, Cuaxomulco, Juan Cuamatzi, Santa Cruz Tlaxcala, Tzompantepec, Xalostoc, con \$ 3,205.30.

**152889**

Los Municipios que tanto en 1984 como en 1985 tuvieron menor ingreso per cápita municipal fueron: Panotla, Xacatelco, Nativitas y Tlaxco.

Los Municipios que se encuentran entre los que tuvieron un ingreso per cápita promedio más alto durante los últimos dos años fueron: Coaxomulco, Domingo Arenas, Tocatlán, Atlangatepec y Apizaco.

En cuanto a la distribución del presupuesto entre gasto corriente y gasto de inversión, se observa que en 1982 el 46 por ciento de los egresos municipales correspondían al primero, (es decir, sueldos, gratificaciones, pago de correos, teléfonos, luz, etc.) y el 54 por ciento al segundo, siendo los Municipios con un mayor porcentaje Tlaxcala 69 por ciento y Calpulalpan 65 por ciento y los Municipios que mayor porcentaje de sus ingresos lo dispusieron para gasto de inversión siendo: Xicoténcatl 77 por ciento, Xalostoc 72 por ciento y Xaltocan con un 70 por ciento.

Para 1983, el promedio del porcentaje de los egresos municipales fueron de 38 por ciento para gasto corriente y de 62 por ciento en gasto de inversión, observándose a los Municipios con mayor porcentaje del presupuesto dedicado al primer rubro, Totolac 60 por ciento, Yauhquemehcan 55 por ciento y Tlaxco 50 por ciento. Los Municipios con mayor porcentaje de sus egresos dedicados al rubro de gasto de inversión fueron Cuapiaxtla 76 por ciento, Lardizábal 75 por ciento y Tocatlán 72 por ciento.

En 1984, el gasto corriente de los egresos municipales fue de 32 por ciento y el gasto de inversión de 68 por ciento encontrándose que en primer rubro los Municipios que dispusieron de un mayor porcentaje de sus presupuestos fueron Coaxomulco 56 por ciento, Tlaxcala con el 55 por ciento y Apizaco con 55 por ciento y en cuanto al gasto de inversión los Municipios que destinaron el mayor porcentaje fueron Domingo Arenas 86 por ciento, Españita con el 84 por ciento y Tequexquitta con el 84 por ciento.

Los Municipios del Estado aumentaron sus egresos en gastos de inversión, al pasar de 54 por ciento a 68 por ciento; sin embargo, los Municipios de Apizaco, Tlaxcala dedicaron un mayor porcentaje de sus egresos al gasto corriente que los demás Municipios.

Por otra parte, el avance alcanzado en Tlaxcala en relación a la autonomía política ha sido mayor al planteado en la reforma al artículo 115 constitucional, al abrir la participación ciudadana en la toma de decisiones del quehacer municipal, al elevar a los agentes municipales a rango de regidores de pueblo con lo cual forman parte del propio Ayuntamiento, llevando la voz y las demandas de localidades y comunidades que anteriormente no tenían representación; así, a partir de las elecciones municipales de 1985 quedaron incorporados 384 regidores del pueblo que sumados a los 308 anteriores dan un total de 694 regidores, ampliando en más del cien por ciento la participación comunitaria.

De los presidentes municipales del período de 1980-1988 un alto porcentaje de ellos proviene de sectores populares, que llegan a la presidencia después de haber desarrollado algunas otras tareas de representación, por tal motivo se les capacitó para un mejor desempeño de cargo.

En Tlaxcala se ha progresado en el desarrollo municipal a través de un marco jurídico que ha permitido un desarrollo administrativo de la Hacienda Municipal, así como en su manejo y a la vez ha abierto los cauces para una mayor participación y desarrollo político, conjuntamente con la creación de organismos que coadyuven y apoyen a los Ayuntamientos. Aunque son los mismos Municipios quienes deben dar seguimiento para el proceso del fortalecimiento y desarrollo municipal.

## 2.4. Aspecto Social del Estado de Tlaxcala

Los Municipios más poblados son: Apizaco, San Pablo del Monte, Huamantla, Zacatelco, Santa Ana Chiautempan, Tlaxcala, Tlaxco y Calpulalpan. En 1980 tenía una población de 556,597 habitantes para 1985 ascendió a 633,111 habitantes, es importante señalar que el 71.6 por ciento de la población total es joven ya que tiene menos de 29 años.

"Su división territorial la conforman 44 Municipios, de los cuales 4 son marginados, 34 rurales, 5 en transición y 1 es urbano".

Comparando ésta clasificación con la realidad, comprobamos que existen contradicciones, el Municipio de Apizaco, clasificado en transición cuando es más urbano que la propia capital, Amaxac de Guerrero clasificado marginado lo cual sería antes de 1980 por falta de voluntad política para el fortalecimiento municipal, porque actualmente el Municipio cuenta con los mínimos de bienestar social y sólo hay un atraso en comparación con los demás Municipios.

Los recursos forestales alcanzan un volumen de 1,249.2 miles de m<sup>3</sup> en 1984 y su explotación se realiza en seis aserraderos, 5 particulares y 1 ejidal. La actividad industrial está poco desarrollada, ya que sólo existen algunas pequeñas empresas de la rama textil, de celulosa y de la construcción. Haciendo un desglose municipal del Estado comprenderemos mejor la situación económica y social de Tlaxcala.

Los Municipios de Apizaco y Xalostoc tiene una superficie de 13,810 habitantes, en 1985 tenía una población de 57,870 habitantes. La propiedad de la tierra, 7,000 has. son ejidales, 5,500 has. de propiedad privada y 1,310 has. de zonas federales. En la agricultura destacan el

maíz con 6,388 has. 70.1%, haba con 119 has. 1.3% y el frijol con 48 has. 0.5%, trigo 757 has. 8.3% de cebada con 1,249 has. 13.7% y forrajeros con 552 has. 6.1%.

Los recursos forestales son escasos tienen un volumen de 40.7% miles de m<sup>3</sup>. Una de las áreas de influencia comercial del Estado se encuentra en Apizaco el cual cubre a 13 Municipios con 2,341 establecimientos comerciales.

Los Municipios de Amaxac de Guerrero, Antonio Carvajal, Coaxomulco, Juan Cuamatzi, Sta. Cruz Tlaxcala, Sta. Ana Chiautempan y Tzompantepec tiene una superficie de 25,040 has., en 1985 su población fue 102,268 habitantes. La propiedad de la tierra, 11,990 has. son ejidales, 12,200 has. de propiedad privada, 4,850 has. de zonas federales; en la agricultura destaca el maíz con 19,462 has. 95.5%, el haba 247 has. 1.2% y el frijol 44 has. 0.2%, el trigo 140 has. 0.7%, la cebada 279 has. 1.4% y los forrajeros 211 has. 1.0%.

Los recursos forestales de estos Municipios ascienden a 349 miles de m<sup>3</sup>, se explotan en el aserradero "San Andrés Ahuashuatepec", Municipio de Tzompantepec. Otra de las áreas de influencia comercial del Estado se encuentra en Santa Ana Chiautempan y Tlaxcala con 2,395 establecimientos cubriendo a 8 Municipios.

Los Municipios de Ixtacuixtla, José María Morelos, Lardizábal, Miguel Hidalgo, Nativitas, Panotla, San Pablo del Monte, Tenancingo, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Totolac Xicoténcatl, Xicohtzingo, Zacatelco y Teolochoolco, tiene una superficie de 71,250 has. con una población en 1985 de 263,770 habitantes. La propiedad de la tierra se encuentra distribuida 23,908 has. son ejidales, 38,250 has. privadas y 9,092 has. de zonas federales. En esta zona se diferencian dos regiones por sus características ecológicas. En la parte oeste se encuentra la planicie más importante del Estado, El Valle de Nativitas San Martín y abarca los Municipios de Ixtacuixtla, Lardizábal, Panotla, Nativitas, Totolac, Tetlatlahuaca, Tepeyanco, Xicohtzingo,

Zacatelco y Tlaxcala. A pesar de que los suelos presentan una baja permeabilidad se caracterizan por tener una alta fertilidad, éstos son aprovechados con la técnica de campos drenados, además de que una parte considerable de la tierra se encuentran regadas por el río Zahuapan y sus afluentes, La parte oriental de esta zona colinda con el volcán de La Malinche y abarca los Municipios de José María Morelos, Miguel Hidalgo, San Pablo del Monte, Tenancingo, Teolocholco, Xicoténcatl. A diferencia de la anterior, sus suelos se distinguen por declives montañosos-lomerías y cadenas de salientes que alternan con pequeños valles, por lo que existe una menor fertilidad del suelo.

En Tlaxcala se siembran aproximadamente 225 mil hectáreas aptas para el cultivo, las cuales representan el 57 por ciento de la superficie total del Estado, lo que demuestra que somos un Estado eminentemente agrícola, y que, guardando las proporciones debidas, en comparación con otros Estados el nuestro es el que más trabaja su tierra.

En materia agrícola, un primer problema es el de la inadecuada distribución de bodegas para captar las cosecha y las que existen son insuficientes.

Otro problema es la urgente capacitación agropecuaria tanto para ejidatarios como para pequeños propietarios a fin de enseñarles las técnicas modernas; es necesario, por lo tanto, que haya asesoría técnica constante sobre todo responsable.

En 1984 la superficie cosechada en hectáreas y la producción en toneladas de un grupo de productos agrícolas y frutales seleccionados fueron los siguientes: cebada en grano, 54,982 hectáreas 111,719 toneladas; frijol, 2,058 hectáreas, 1,396 toneladas; maíz, 152,767 hectáreas 304,823 toneladas; trigo, 20,344 hectáreas, 40,071 toneladas; aguacate 25 hectáreas, 62 toneladas; durazno, 178 hectáreas, 2,474 toneladas, manzana, 110 hectáreas, 1,590 toneladas.

Según el gobierno del Estado, en 1986 se sembraron 253 mil hectáreas y se cosecharon 275 mil toneladas de maíz, 99 mil de cebada, 50 mil trigo, 555 mil de forrajes y 64 mil de estos productos. Ese año se habían añadido a las tierras destinadas a la fruticultura, 736 has. de peral, manzano y durazno. En el sexenio del gobernador Hernández Gómez se recuperaron 20 mil hectáreas que estaban erosionadas, se construyeron 500 jagüeyes y se hicieron trabajos de reparación de suelos en 118 mil hectáreas. La superficie de riego es de 30 mil hectáreas.

En el Plan Estatal de Desarrollo del sexenio de Beatriz Paredes Rangel se dijo que se elevaría la productividad agrícola, de tal forma que el nivel de vida del campesino aumentara, pero estos supuestos programas de desarrollo rural nunca fueron puestos en marcha, por lo que el objetivo del plan nunca se cumplió.

La actividad ganadera es principalmente productora de leche y se desarrolla básicamente en ranchos, establos, ejidos y pequeñas explotaciones de carácter familiar como actividad complementaria a la agricultura.

La ganadería predominante es la ovicaprinos que se realiza en forma extensiva y en pequeños rebaños de carácter familiar.

"La existencia de bosques ascienden al 1,560.3 miles de m<sup>3</sup> y en 1984 la superficie arbolada era de 16,600 has." <sup>(28)</sup>

**(28) Plan Malinche 1984, Gobierno del Estado de Tlaxcala, S.A.R.H. Tlaxcala 1984.**

La Malinche es uno de los sitios más alejados y de topografía más escarpada, por lo cual ofrece mayores dificultades para introducir servicios básicos.

En general, el estado de Tlaxcala cuenta con una infraestructura de vías terrestres bastante desarrollada, lo que permite una adecuada articulación productiva y comercial de la región, así como una mejor vinculación entre sus 44 Municipios y una mayor facilidad para acercar los servicios básicos a toda la población.

La red carretera se incrementó de 2,344 km. en 1970 a 3,122 km. en 1985, es la entidad con más amplia infraestructura caminera, con un promedio de 788 km. por cada 1,000 km<sup>2</sup>. de territorio. En la red destacan dos ejes principalmente, el primero de norte a sur que une a las ciudades de Puebla, Tlaxcala, Chiautempan, Apizaco, Tlaxco y Zacatlán prolongándose hasta entroncar con la carretera México-Tuxpan.

El segundo es la de México-Veracruz, que tiene dos orígenes, la autopista México-Puebla, desviándose en San Martín Texmelucan al tramo San Martín-Tlaxcala y la carretera México- Texcoco-Calpulalpan, que une a Apizaco y Huamantla, para continuar a los estados de Puebla y Veracruz.

Por su parte, la red alimentadora une a las poblaciones rurales, cubriendo aproximadamente al 98% de la población. El crecimiento de la red ha sido influido por la localización de los asentamientos humanos, el desarrollo socio-económico y las relaciones con otras entidades, así como por ser paso del centro del país hacia el Golfo de México y el sureste de la República.

La red ferroviaria de la entidad en 1985 tenía 349 km. con un crecimiento prácticamente mínimo en los últimos años integrado por dos líneas: la de México-Veracruz, vía Orizaba y

Córdoba, a la que pertenecen los tramos de Soltepec-Apizaco Huamantla 64 km. y Apizaco-Panzacola 36 km. y la de México-Veracruz, vía Jalapa, a la cual corresponden los tramos de San Lorenzo-Sanz-Mena-Cerón-Oriental 98 km. y San Lorenzo-Calpulalpan-Nanacamilpa-San Martín- Puebla 954 km.

En 1986 en el Municipio de Atlangatepec fue puesto en operación aeropuerto de mediano alcance, que actualmente no proporciona servicio comercial sólo a la aviación privada. Por su ubicación sirve a las localidades de Apizaco, Huamantla, Tlaxcala y Chiautempan, así como a los parques industriales de la Ciudad de Xicoténcatl y Xilozoxtla y al corredor industrial Apizaco-Huamantla. Su utilidad se vincula con la posibilidad de promover la aviación de carga comercial con el propósito de aliviar el congestionamiento del Aeropuerto de la Ciudad de México y en lo posible, propiciar apoyo a las actividades económicas de Tlaxcala.

En este mismo año, 192 localidades tuvieron línea telefónica, de las cuales 116 son atendidas por telmex y 76 por el programa telefonía rural, bajo el control de los Gobiernos Estatal y Municipal.

El Servicio Postal hasta 1985 se atendió en una gerencia estatal, 10 administraciones postales y 76 gerencias, con dichas instalaciones que cubrían 42 Municipios y 98 localidades.

El servicio telex funciona por medio de 5 concentradores ubicados en Apizaco, Calpulalpan, Ciudad Industrial, Xicoténcatl, Tlaxcala y Panzacola. Sólo existe un servicio público ubicado en la capital, se brinda a través de líneas telefónicas.

Los niveles de bienestar de la entidad se identifican en función con el grado y calidad en que se satisfacen necesidades básicas, esencialmente alimentación, salud, educación, vivienda, empleo. En el Estado se aprecian al respecto carencias en la dieta alimenticia de la mayor parte

de la población, déficit en el número de viviendas con servicios y espacios suficientes para la unidad familiar, altos niveles de mortalidad general y en particular de la infantil; asimismo, se observan problemas severos de empleo expresados especialmente en altos niveles de subempleo, y por tanto, en deficiencias de ingreso, de seguridad y permanencia en la ocupación.

En materia de educación Tlaxcala es una entidad hipersensible a los conflictos y a los cambios. Los viejos caminos que hacían a su pueblo encontrarse en el punto inicial luego de dar vueltas a un círculo sin estímulos, han empezado su renovación y ahora conducen a nuevos destinos. El arquitecto de este reencuentro es el pueblo: campesinos, obreros, profesionistas, servidores públicos y por supuesto el maestro.

Ciframos la visión de esta nueva mentalidad en la educación: dos de cinco tlaxcaltecas se encuentran en este momento aprendiendo las nuevas alternativas para la acción que proporciona el saber sistematizado.

La educación como filosofía captora de la Historia y la ideología nacionales, no debe jamás abandonar -sin antes reafirmar- la línea mexicanista y avanzada contenida en el artículo 3o. constitucional.

Una educación eficaz, medida y guía en la formación de hombres nuevos es la mejor evaluación para toda democracia organizada, teniendo al maestro como artífice en la formación de conciencias: de sí mismo en primer término y de los demás en el aula o fuera de ella.

La educación como una totalidad involucra necesariamente al deporte, que así se concibe además como educación física; a la recreación, entendida como un sistema de

aprovechamiento de ocio; y a la cultura comprendida como el conjunto de las diversas manifestaciones tradicionales, artísticas y cívicas del pueblo.

Pensamos en la educación, no en función de un porcentaje del presupuesto nacional o de las cifras en ellas empleadas; ni siquiera de cifras crecientes de beneficiarios, sino previsoriamente, en los resultados concretos y benéficos de ella, para hacerla llegar incondicionalmente a todos los que la necesiten, en sus diferentes niveles y modalidades y orientando sus acciones en función de una planificación global de desarrollo.

La administración de la educación nacional debe entenderse como la suma de un esfuerzo de permanente actualización y funcionalidad. En primer término, del propio aparato administrador para un mejoramiento integral de la función educativa en lo pedagógico, lo técnico, lo material, coordinando los niveles, planes y programas de estudio, su congruencia con los requerimientos sociales y sectoriales y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza del maestro y del aprendizaje del alumno.

La educación nacional para jóvenes y adultos, en cualesquiera de sus niveles, tipos o modalidades tanto formal como no formal, debe ser congruente con un sistema de oportunidades de empleo que promueva y garantice todo afán de superación del usuario y sirva de apoyo a toda acción del maestro.

En lo que se refiere a la cobertura de atención salud, es uno de los Estados con mayor atención, pues los servicios estatales cubren al 59%, de los institutos de seguridad social al 30% y la medicina privada al 8%. En 1985 existían 158 unidades para el primer nivel de atención, de las cuales 138 correspondían a los servicios estatales, se integraban por 2 centros de salud urbanos, 29 unidades para población rural concentrada, 41 unidades para población rural

dispersa, 26 unidades auxiliares de salud y 37 casas de salud en locales adaptados por la comunidad, un módulo de atención dental y un módulo de atención canina.

Para el segundo nivel se contaba con 4 hospitales generales. Tlaxcala cuenta con una amplia infraestructura para la atención de salud, que la sitúa entre los Estados con mayores recursos médicos y hospitalarios, en términos relativos. Sin embargo, tal infraestructura está en general subutilizada, mal distribuida e insuficientemente equipada y abastecida.

Actualmente el estado de Tlaxcala no es un Estado campeón de la miseria y el atraso, como era señalado antes de 1981, Tulio Hernández cuando asumió la gubernatura expresó que uno de sus deseos era luchar porque Tlaxcala dejara de ser para muchos un lugar desconocido. El Estado cuenta con un pueblo que pugna por el cambio y tiene los medios para desarrollarse, por lo que es considerado un Estado en transición, cabe mencionar que por muchos años estuvo rezagado políticamente y económicamente por el Gobierno Federal, ahora es una entidad que cuenta con la infraestructura industrial que permite pensar que puede volver a ser ***"Un Estado industrial importante, como lo fue antes de 1910."*** <sup>(29)</sup>

Por otro lado la entidad tiene posibilidades para desarrollarse, las cuales tienen relación con las medidas que el Gobierno Federal y las autoridades del Distrito Federal han implantado en cuanto a los problemas de la contaminación.

***(29) Tlaxcala Industrial, el mejor lugar para invertir, 1987-1993, págs. 145-151, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1987.***

El medio ambiente en Tlaxcala es heterogéneo, la vivienda, las calles, los lugares de esparcimiento, los cuales son pocos; el área de trabajo, ya sea en el campo o en las ciudades; los servicios municipales, el medio natural que rodea, como las áreas verdes de jardines y bosques, lagos y montañas; además del aire que se respira y las nubes que se necesitan para asegurar el riego del campo, abastecer a las industrias y para el consumo humano.

Si todo esto fuera armónico y se respetaran las leyes naturales que nos rigen, no estaríamos a un paso de la autodestrucción.

Uno de los problemas que deberán de atacarse con máxima prioridad debido al crecimiento industrial y a la alta densidad de población, son los que originan las descargas de aguas negras, industriales y de uso doméstico, las cuales están contaminando gravemente el río Zahuapan que riega el distrito agrícola del valle.

Los desechos sólidos, tanto industriales como domésticos, no obstante los esfuerzos están inadecuadamente ubicados dentro de las zonas urbanas y rurales, contaminando el medio ambiente y degenerando el paisaje urbano.

En los años recientes han ocurrido en la ciudad de Tlaxcala las principales novedades: la inauguración del Mercado Emilio Sánchez Piedras, la Central Camionera, el Nuevo Palacio Legislativo, el Edificio de la Biblioteca Central, el Hospital General de la Zona 1 del Instituto Mexicano del Seguro Social, las instalaciones de Radio Tlaxcala; la ampliación de la Casa de las Artesanías, dos cines gemelos y los Almacenes Blanco; la Presidencia Municipal se pasó al Portal Grande; el pintor Desiderio Hernández Xochitiotzin fue nombrado director de la Pinacoteca del Estado (1982) y más tarde cronista de la Ciudad (1984), el obispo Luis Munive bendijo la nueva Casa Parroquial de San José; se reunieron el primer y segundo Simposium Internacional de Investigaciones Sociohistórica sobre Tlaxcala (1985-1986), se construyó la

Plaza de Juárez para enaltecer al Benemérito de las Américas; se remodeló el Monumento de las Américas; se remodeló el Monumento a la Bandera para poder izar un pabellón monumental; se construyó la Gran Escalinata de la Ciudad y en ella se erigieron los bustos de los Héroes de la Independencia; se construyó el Parque de los Héroes de la Revolución a un costado de Plaza Juárez; se levantó el Monumento a los Niños héroes en el nuevo Parque de la Juventud; y se instituyeron tres ceremonias cívicas: el Desfile del 12 de Mayo para exaltar la memoria de Xicoténcatl; el Homenaje a la Enseñanza Patria los lunes de cada semana a cargo de los servidores públicos y La Recordación el 6 de julio de la salida de las primeras 400 familias tlaxcaltecas que fueron a poblar el norte de México.

Los tlaxcaltecas están concientes de que el ejercicio del derecho al trabajo constituye el medio más eficaz para obtener los bienes y los servicios necesarios para satisfacer sus necesidades familiares y alcanzar niveles, cada vez mayores, de superación personal y social.

## CAPITULO 3

LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA  
EN EL PERIODO 1982 – 1988

### 3.1. El Municipio de Tlaxcala.

"Por decreto de 10 de mayo de 1932, ya que anteriormente se denominaba Santa María de la Nueva Tlaxcala, después solamente Tlaxcala, actualmente es capital del Estado". <sup>(30)</sup>

Los orígenes del Municipio Mexicano se encuentran en el Municipio Español que a su vez procede directamente del Romano.

Roma impone a los pueblos conquistados su estructura particular de organización social, cuyo pilar de organización es el Municipio, asociación de vecindad, de comunidad social de vecinos, asentada en un territorio y reconocida por el Estado (así el *Municipium*, cuyo significado es de origen latín, con raíces en "*Municipio capere*", acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público), fue una institución que conservó su autonomía y, por tanto, su libre organización interna. (Se organizaban por sus propias leyes).

Las comunas romanas se constituían de : A) un territorio, B) un pueblo que se manifestaba en asamblea general, C) un cuerpo deliberante (curia) con su magistratura, D) una legislación propia. Asimismo, el Municipio gozaba de personalidad propia, tenía consejos, curias, comicios, magistrados propios y además era concebido como solución al problema de la concentración del poder, esto es, como elemento de equilibrio político.

<sup>(30)</sup> *La Reforma Municipal en el Estado de Tlaxcala, 1981-1987, Centro Estatal de Estudios Municipales, pág. 46, Tlaxcala 1981.*

Antes de la invasión visigoda a España no se encuentran signos de la existencia del Municipio en la península, por lo que se cree que los visigodos conservaron el modelo de organización y estructura municipal romana, Herculano sostiene lo anterior, en virtud de que los alcaldes son sino las 11 viri, conservadoras por los mozárabes, la división de los hombres en caballeros y peones hasta el nombre de cancilleros prueba tal procedencia.

Durante los cerca de 800 años de la invasión visigoda caracterizada por un sin fin de guerras, luchas de reconquista de la reivindicación nacional, los Municipios Españoles contaron con muchos privilegios: Establecieron nuevos núcleos de población, atrajeron a la gente que reforzara la defensa de las poblaciones de los ataques de los árabes, así concurrieron infinidad de hombres libres, mercaderes, libertos y más aún criminales que se acogían al asilo que se ofrecía.

Ya en el siglo XIII el Municipio Español alcanza su máximo desarrollo, influye en la vida democrática, económica y social; a través del cabildo abierto se tratan y se resuelven los problemas de la comunidad, asimismo se nombran en forma directa sus representantes, sin embargo, esta práctica de elecciones directa es sustituida por la democracia representativa, lo que da origen a una nueva forma de organización del Municipio Español que fueron las Cortes; ahora bien, las Cortes representadas por la nobleza, el clero y el Estado Llano de las ciudades. El poder de las ciudades estaba detentado por los procuradores o personas nombradas en los Municipios, ya fuera por elecciones, sorteo, turno o designación. Durante su esplendor las Cortes tuvieron facultades legislativas, aunque era en esencia económica concerniente a impuestos, tributos y servicios; sin embargo, como la facultad de legislar correspondía al rey, su participación fue descendiendo en cuanto cambia la voluntad de los monarcas. Durante el reinado de Fernando III, rey de Castilla, se caracteriza por las guerras de dominio entre la nobleza, monarquía y resistencia municipal, ante las reformas del centralismo los Municipios se resistían a perder sus fueros, régimen autónomo con medios políticos, económicos y jurídicos,

con el rey Alfonso XI las comunas perdieron poder, éste se centralizó cada vez más en la figura del monarca, empezó a configurarse el tipo de Municipio que hasta la fecha perdura.

Antes de la llegada de los Españoles, la tenencia de la tierra en Tlaxcala tenía como base el **Calpulli**, que es el más destacado ejemplo de organización indígena, se dice que el **Calpulli** era una comunidad de familias que resolvían internamente sus problemas económicos, ocupaban una porción de tierra patrimonio del mismo **Calpulli**, y reconocían una autoridad que decidía los problemas de la comunidad.

Consumada la Conquista, el territorio Tlaxcalteca gracias a los servicios brindados a los españoles, obtuvieron el privilegio de constituir un gobierno exclusivamente indígena, sin embargo, al término de la conquista en Tlaxcala se sustituyó el Ayuntamiento presidido por uno de los conquistadores y por indios principales, más los fuertes tributos de maíz y dinero eran carga pesada para la clase indígena, las leyes expedidas en España eran letra muerta aún cuando la Corte de Madrid declaró la libertad de los indios, entre los tributos que soportaban los indios se consideraban las mandas para los santos, en virtud de lo cual el clero los despojaba de sus tierras y entregaba éstas a los Españoles, conforme se fueron embargando y confiscando las tierras aparecieron multitud de ranchos y haciendas, por lo que finalmente la organización de Municipio fue la herencia de las comunas españolas y los **Calpulli** integrados por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y 8 ediles. La centralización fue minando los poderes del Municipio y el Ayuntamiento o Cabildo perdió su carácter democrático el 4 de diciembre de 1786, se dividió el país en intendencias, Tlaxcala quedó adscrito a Puebla; forma de organización del centralismo-administrativo francés. El intendente precedía la reunión de cabildo, los Municipios se convirtieron en meras juntas municipales de carácter estrictamente administrativo precedidas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador.

"El Municipio se localiza en los 19° 19' latitud norte y 98° 14' longitud oeste, a una altura de 2,252 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el Municipio de Totolac, al sur con Tepeyanco, al oriente con Chiautempan y Antonio Carvajal, al poniente con Panotla. Ocupa una superficie de 29,089 kilómetros cuadrados, cifra que representa el 0.72%.

Se divide en una ciudad, Tlaxcala, ocho pueblos y tres barrios. Entre las localidades más importantes destacan Tlaxcala de Xicoténcatl, Ocotlán, San Esteban, San Lucas Cuauhtelulpan y Santa María Acuitlapilco." <sup>(31)</sup>

La mayor concentración poblacional se asienta en la Ciudad de Tlaxcala, en Santa María Acuitlapilco y Ocotlán.

El Municipio de Tlaxcala cuenta con una proporción importante de población joven, pues el 54 por ciento aproximadamente de sus habitantes corresponde a jóvenes menores de 20 años con una distribución proporcional en ambos sexos. El mayor porcentaje de los habitantes corresponde a población urbana.

"Actualmente la Ciudad funciona como polo de atracción, por grado de captación de mano de obra está en relación a las actividades económicas que dentro de él se realizan, provocando el aumento de la densidad de población en el mismo, en 1980 la población económicamente activa representó el 32.8 por ciento del total, el 50 por ciento de la población mayor de 12 años alcanzando 1,617 habitantes. El sector primario absorbió el 14.5 por ciento, el

<sup>(31)</sup> *Los Municipios de Tlaxcala, Colección Enciclopedia de los Municipios de México, pág. 182.*

sector industrial el 13.4 por ciento y el sector comercio y servicios el 41.1 por ciento. Siendo la principal actividad el comercio y servicios, en donde el 24 por ciento se dedica a la rama de actividad de servicios comunales." <sup>(32)</sup>

Del total de la extensión del Municipio que es de 41.6 kilómetros cuadrados, el 61.2 por ciento se dedican a actividades agrícolas, de las cuales 495 hectáreas son de riego y 2,053 hectáreas son de temporal. Los cultivos que destacan son el maíz, alfalfa, frijol y ocupan el 95.6 por ciento de la superficie total cultivada.

El aspecto pecuario del Municipio no es abundante, las especies más importantes son aves, porcinos y bovinos en producción lechera predominando el autoconsumo.

Existen dos cuerpos de agua, siendo de gran importancia la Laguna de Acuitlapilco de 77 hectáreas, en la que se ha formado la cría y explotación de diversas variedades de peces.

En cuanto a la industria, las cuales se encuentran instaladas dentro del Municipio, destacan la de Arcomex e Industria Alimentaria Club.

En el sector educación el Municipio cuenta con la mejor infraestructura educativa en el Estado, tiene educación preescolar, básica, media básica, capacitación para trabajadores y la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

***(32) Monografía del Municipio de Tlaxcala, pág. 9, Centro Nacional de Estudios Municipales, México 1984.***

En el aspecto recreativo y deportivo hay una extensa variedad de opciones que satisfacen las necesidades de la población, no sólo del Municipio, sino también de localidades cercanas. Se cuenta con balnearios como El Potrero, Los Manantiales Charlers; un Teatro Xicoténcatl, Cine Cuauhtémoc, Parque de Beisbol La Loma, Estadio Tlahuicole, Universidad Deportiva Municipal, Unidad Deportiva Universitaria, Plaza de Toros, Lienzo Charro, Local de Feria y Centro Expositor Presidente Adolfo López Mateos, la ciudad ofrece diferentes aspectos culturales, como el Exconvento de San Francisco, el Instituto Tlaxcalteca de la Cultura y el Teatro Universitario que regularmente presenta programas de diversas actividades artísticas y culturales; cuenta también con Pinacoteca del Estado, Museo de Antropología, Archivo General del Estado, Biblioteca y Hemeroteca Central, Biblioteca Municipal del ISSSTE.

Entre sus principales atractivos turísticos destacan la Plaza de la Constitución, El Palacio de Gobierno, construcción del siglo XVI, la Antigua Casa Real o Consistorial, hoy Palacio Municipal, la Antigua Capilla de Justicia, actualmente Palacio de Justicia, el Exconvento de San Francisco es el de mayor grandeza arquitectónica e histórica, la Basílica de Ocotlán de estilo churrigueresco, construida en el siglo XVIII. Además de los bellos paisajes de la Laguna de Acuitlapilco y las Ruinas Prehispánicas de Tizatlán así como sus artesanías representativas del Municipio.

En el sector salud de la población, el Municipio cuenta con una adecuada infraestructura para solventar la demanda existente.

La Secretaría de Salud atiende un hospital, un centro de salud tipo "A" y 10 consultorios rurales; por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social que brinda sus servicios a través de una clínica tipo "T" y un hospital bien equipado; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado lo hace a través de un moderno hospital y un puesto periférico.

El sector privado cuenta con algunos establecimientos que por sus instalaciones y equipos revisten cierta importancia.

La concentración urbana que existe en la ciudad de Tlaxcala ha provocado el encarecimiento de la vivienda y problemas para la satisfacción de la demanda existente dentro de éste renglón.

Sin embargo, la tenencia de la vivienda es fundamentalmente privada, el 87.82 por ciento de las viviendas cuentan con energía eléctrica, el 80.07 por ciento posee agua entubada en el interior del domicilio, 55.78 por ciento tiene tubería de drenaje, el material de construcción predominante en el Municipio es el tabique y el concreto, observándose un tipo de construcción colonial y modernista en el centro de la ciudad.

Con respecto a la comunicación, el Municipio está bien integrado por redes camioneras, lo que permite tener buena comunicación entre sus diferentes localidades y los demás Municipios así como el resto del país. El eje troncal de Tlaxcala lo constituye la carretera federal México-Veracruz que se interna en el Estado por la zona de Calpulalpan y lo recorre de oeste a este pasando por Apizaco, uniendo por medio de una carretera a la ciudad de Tlaxcala y Huamantla para salir al estado de Puebla y continuar hasta Veracruz. El eje más importante, que va de sur a norte, está integrado por una carretera federal que une a la ciudad de Tlaxcala con la de Puebla, pasando por Zacatelco, Xicohtzingo y Ponzacola; la de Tlaxcala-Chiautempan-Apetatitlán-Apizaco, pasando por los centros textiles, existe también un helipuerto localizado en la parte suroeste del Municipio.

Cuenta también con servicio de correo, telégrafo integrado al sistema de LADA y dispone del sistema Telex, estaciones de microondas, radiodifusoras, periódicos y recibe señales de televisión. La transportación es foránea de pasajeros, la transportación urbana y rural la brinda

continuamente y regularmente a través de taxis y autobuses públicos de pasajeros. El Municipio está dividido en una ciudad, Tlaxcala, ocho pueblos, tres barrios.

Políticamente, el Municipio es importante porque es la capital del Estado, es considerado urbano aunque el aire que respira sea pueblerino, en ella se encuentran los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial. Además, hay dos distritos electorales del Partido Revolucionario Institucional, local y el federal, razones por las cuales el Municipio es importante, para resaltarlo más decidieron agregarle a Tlaxcala de Xicotécatl, en honor al valiente guerrero que combatió en contra de los españoles. Si no fuera por eso, el Municipio sería menos importante, ya que económicamente y socialmente no tiene mayor participación en comparación con Apizaco, Huamantla, Santa Ana Chautempan, en estos Municipios siempre hay movimiento mañana, tarde y noche, de domingo a sábado, da la impresión de que alguno de ellos es el centro del Estado, esto se debe principalmente a la situación económica y al marco histórico, geográfico de cada Municipio, aunque integran la misma entidad federativa son diferentes entre sí.

La estructura administrativa del Municipio de Tlaxcala es la básica para la resolución de sus problemas, cabe mencionar que el Municipio goza de privilegios en comparación con los demás porque tiene ventajas políticas, es la capital del Estado y allí se encuentran los poderes de la entidad, por lo cual la preocupación del Gobierno Estatal es que la cabecera municipal se encuentre en perfectas condiciones.

De 1980 a 1988 los presidentes municipales fueron: Sr. Joaquín Cisneros Fernández de 1980 a 1982, en ésta época se vislumbraron necesidades de bienestar social que el pueblo requería, se empezó a trabajar en ello pero faltaba lo más importante, los recursos económicos, con el Sr. David Briseño de 1983 a 1985 existía el auge del fortalecimiento municipal, por tal motivo los pendientes del período pasado en éste se realizaron las instalaciones de energía eléctrica, pavimentación, drenaje, alcantarillado, la instalación del mercado y aunque hay

rumores de mal gasto del presupuesto municipal, es en éste período en el cual el Municipio de Tlaxcala empieza a tener todos los servicios de bienestar social.

Con el Sr. Ariel Lima Pineda de 1986 a 1988, el Municipio logró desprenderse del aspecto rural para transformarse en urbano, se terminaron obras del período anterior como panteones, ampliaciones de la red del drenaje, mantenimiento a instalaciones y construcciones, y se logró por el apoyo del Gobierno Estatal.

### **3.2. El Municipio de Apizaco.**

Este Municipio tomó su nombre del pueblo cercano de San Luis Apizaquito fundado en 1543. Se fundó hacia el año de 1866 como un campamento ferrocarrilero en terrenos de los señores Escandón, cuyo nombre llevó el Municipio hasta 1965 en que adoptó el de Apizaco, que significa lugar de agua delgada o rachuelo, en 1867 se constituye como municipalidad con el nombre de Barrón Escandón.

Por su situación, con el tiempo llegó a ser un importante centro industrial y ferrocarrilero, por tal motivo los Escandón compraron las concesiones de las primeras líneas de diligencias establecidas en el país y del ferrocarril División del Mexicano, cuyo tramo México-Apizaco se abrió en 1867.

El Presidente Benito Juárez en 1869 inauguró la línea México-Apizaco-Puebla y posteriormente el Presidente Lerdo de Tejada inaugura la de México-Veracruz, 1873. "El Municipio tiene una superficie de 79.2 kilómetros cuadrados", <sup>(33)</sup> con una población de 70,000 habitantes, los fenómenos demográficos que han originado ésta sobrepoblación son el alto crecimiento natural y el desplazamiento continuo de la misma hacia la cabecera municipal, procedente de las localidades circunvecinas en busca de mejores oportunidades de empleo. Lo anterior ha determinado que el 75 por ciento de la población se localice en la ciudad de Apizaco, localidad en la que se concentran la mayoría de los servicios y parte de la industria del Municipio. De acuerdo a la edad de los habitantes del Municipio de Apizaco es joven, el 63

**(33) Breviario, Tlaxcala Demográfico 1984, Consejo Estatal de Población, Consejo Nacional de Población, pág. 11, México, 1984.**

por ciento de su población censada en 1980 tiene menos de 24 años, el 17.4 por ciento tiene entre 25 y 39 años, y el 19.6 por ciento tiene más de 40 años. <sup>(34)</sup>

La población en edad de trabajar representa el 60 por ciento del total de habitantes, de los cuales el 46 por ciento conforman la población económicamente activa, sólo existe un 0.45 por ciento de población desocupada, siendo la rama industrial, en primer término, quien absorbe a la mano de obra y en segundo lugar la agricultura. La producción agrícola predominante en el Municipio es el maíz, en cuanto a la ganadería principalmente se dedican a la producción de leche en la localidad de Santa María Texcalac.

Dentro de la cabecera municipal se localizan industrias de transformación como "Rohm and Hass", "Apizaco Celulosa", "Celrimex", "Aire Sellado", "La Malinche", "Olivetti Mexicana", "Hovomex" y una fábrica de plásticos localizada en Cerrito de Guadalupe, dentro de la industria manufacturera se encuentran tres talleres de vestido de Santa María Tlaxcala, y por último en la industria de la construcción existen siete ladrilleras en Santa Anita Huiloac.

Por estas razones, el Municipio genera deterioro ecológico, porque cuenta con una diversificación en la planta industrial y esto es debido a que no tiene recursos adecuados para aminorarla y controlar la contaminación ambiental, aunque por otro lado estas industrias absorben la mano de obra de la región, coadyuvando al fortalecimiento del aparato productivo municipal y a la estabilidad económica de los trabajadores, así como la solvencia y capacidad productiva generada por el número de empleos en diferentes turnos.

***(34) Los Municipios del Estado de Tlaxcala, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, pág. 30, México, 1985.***

En el corredor industrial Apizaco-San Cosme Xalostoc hay industrias petroquímicas que desarrollan productos intermedios como farmacéuticos, plásticos y artículos sanitarios.

La comercialización de productos es generalizada y se realiza a través de tiendas de autoservicio, tendejones, misceláneas, donde se pueden adquirir tanto artículos de primera y segunda necesidad, tales como: alimentos, calzado, vestido, muebles para el hogar y la industria, aparatos eléctricos, materiales de ferretería y para la construcción, libros, papelería, discos, refacciones para autos y bebidas.

Existen cinco bancos en la cabecera municipal, hoteles, talleres mecánicos y aparatos electrodomésticos, reparación de aparatos industriales, distribución de comestibles, preparación de alimentos y bebidas, limpieza y asistencia profesional.

La infraestructura educativa es adecuada, está conformada por 10 planteles preescolares, 21 primarias, 11 secundarias, 17 centros para la capacitación de los trabajadores, 6 instituciones de educación media superior, 1 tecnológico regional donde se imparten dos licenciaturas, tres ingenierías y el Departamento de Ingeniería y Tecnología de la Universidad Autónoma de Tlaxcala donde se imparten cuatro ingenierías.

En el aspecto recreativo y deportivo existen dos cines y un cinema, dos auditorios y un centro de convenciones, dos balnearios y la monumental plaza de toros de Apizaco. Además tiene una unidad deportiva, un club deportivo, una cancha de basquetbol techada, campos de futbol e instalaciones deportivas en la mayoría de las instituciones educativas.

En el sector salud cuenta con un pequeño hospital general, la Secretaría de Salud proporciona este servicio a través de dos centros de salud, un tipo "B" y otro tipo "C", así como seis consultorios rurales, el Instituto Mexicano del Seguro Social apoya con una clínica "T" y el

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con un puesto periférico.

En lo que concierne a comunicaciones, el Municipio cuenta con una amplia red, lo que permite arribar a él por carretera y ferrocarril las carreteras México-Zacatepec, México-Texcoco-Veracruz; otras carreteras lo comunican hacia el sur con Tlaxcala y Puebla y hacia el norte con Tlaxco, Zacatlán y el Tejocotal, entronque con la carretera México-Tuxpan.

Por ferrocarril a través de la línea México-Orizaba-Veracruz, México-Mérida y una ramal a la ciudad de Puebla.

En cuanto a medios de comunicación cuenta con el servicio de correos, telégrafo, teléfono integrado al sistema de LADA, también dispone del sistema Telex, radiodifusoras y cuenta con un periódico local.

Las estadísticas realizadas sobre vivienda indican que el porcentaje más alto de vivienda precaria se ubica en la localidad de Guadalupe Texcalac con un 50 por ciento, el más bajo en la colonia de José María Morelos con un 10 por ciento, en San Luis Apizaquito con el 40 por ciento, éste requiere mejoramiento y en la cabecera municipal el 60 por ciento de la vivienda es aceptable. Cuenta la mayoría con energía eléctrica, agua entubada, no existe ningún estilo arquitectónico en particular, el material utilizado en la construcción es el ladrillo, block y concreto, la tenencia de la vivienda en su mayoría es propia.

En el Municipio existe un desordenado crecimiento urbano ocasionando problemas de administración, coordinación y organización, ya que hay un excesivo burocratismo debido principalmente a que la ciudad constituye el desarrollo socioeconómico acelerado ocasionado por el asentamiento de zonas industriales en lugares aledaños a la ciudad y por el centro donde

convergen las principales vías de comunicación, lo que hace que el Municipio sea uno de los más importantes en el Estado. En los últimos años se ha convertido en un Municipio receptor de población local y foránea.

Los problemas que ocasiona la concentración de población son diversos, los más preocupantes en Apizaco son los robos que hay diariamente y las 40 toneladas de basura que producen los tianguis que se ponen los miércoles, sábados y domingos, además de los dos mercados que tiene la ciudad.

En cuanto a los robos es importante señalar que el personal de seguridad pública es insuficiente, pues que hay un policía municipal por cada mil 740 habitantes, la gente que se dedica a robar, según el Sr. Jerónimo Ramírez, son gente que se les prohibió ponerse a vender en cualquier esquina de la ciudad, no respetando la ubicación geográfica del tianguis, ésta explicación no es convincente, pues si existen robos es porque la gente que lo hace no tiene trabajo o alguna forma de subsistir.

Respecto a la basura, todo se debe a la falta de coordinación que hay en la administración municipal, sería conveniente integrar a la estructura administrativa una jefatura que organice la recolección de basura para evitar problemas ecológicos.

El Municipio se encuentra dividido en 11 localidades, de las cuales las más importantes son Apizaco que es la cabecera municipal, Santa María Texcalac y San Luis Apizaquito.

Colinda al norte con los Municipios de Tetla, Atlongatepec y Domingo Arenas, al sur con Tzompantepec y Santa Cruz, al oriente con Xalostoc y Tzompantepec y al poniente con Yauhquemecan y Xaltocan. Actualmente el Municipio de Apizaco cuenta con los servicios de energía eléctrica, agua y alcantarillado, parques y jardines, alumbrado público, centros

deportivos, recreativos, mercados, rastros y panteones, vialidad, auditorio, transportación y seguridad pública, es importante señalar que hay localidades en donde carecen de algún servicio, pero es porque hubo alguna falla técnica o por alguna reparación del sistema, pero cuentan con las instalaciones.

Políticamente el Municipio es importante porque en la ciudad se encuentran dos distritos electorales del Partido Revolucionario Institucional, el local y el federal, aunque en este aspecto es más importante el Municipio de Tlaxcala, en el aspecto económico y social Apizaco tiene mayor actividad, pues cualquier momento fluye el comercio.

La estructura administrativa de Apizaco está completa y generalizada, permite la participación del pueblo en los asuntos del Municipio.

De 1980 a 1988 los presidentes municipales fueron: El Sr. Próspero Dorantes Mejía de 1980 a 1981, Herlinda Barba Chávez de 1982 a 1983, Daniel Bárcenas de 1983 a 1984, José Alducín de 1985 a, Jorge Ramírez Solano de 1986 a 1988.

El por qué de dos presidentes municipales en un mismo período, fue porque el electo pasó a ocupar otro puesto público en un caso, en el otro caso porque se murió. Este Municipio tuvo un desarrollo muy acelerado, lo que permitió que la estructura administrativa fuera dinámica.

El Municipio de Apizaco es importante por lo mencionado anteriormente y es más urbano que la propia capital del Estado, las características de Apizaco nos sitúan en una ciudad con las ventajas y desventajas que implica ésta, por lo cual no hay razón para que se encuentre clasificado como un Municipio en transición, porque su situación económica, política y social no lo sustenta.

### **3.3. El Municipio de Amaxac de Guerrero.**

"Se edifica como Municipio el 26 de mayo de 1902 por decreto número 28 del Congreso del Estado. El 22 de junio de 1902 las autoridades estatales hicieron entrega del nombramiento y se tomó protesta a las autoridades municipales que salieron electas. Ese mismo día se levantó la primera acta. En sus comienzos como Municipio, Amaxac de Guerrero abarcó los pueblos de Belén Atzizimitlán y San Damián Tlacotalpan. Años después, por cuestiones políticas y de tierras, el pueblo de Belén se segregó de Amaxac y se unió al Municipio de Antonio Carvajal. El primero de abril de 1982 se afirmó oficialmente el nombre de Guerrero en honor del caudillo de la Independencia Vicente Guerrero." <sup>(35)</sup>

"El Municipio tiene una superficie de 13.5 kilómetros cuadrados, con una población de 5,000 habitantes, el 63.6 por ciento tiene menos de 24 años, el 14.1 por ciento está entre 25 y 39 años y el 22.3 por ciento tiene más de 40 años." <sup>(36)</sup>

"La población económicamente activa se estima en 1,312 habitantes de un total de 3,110 en edad de trabajar, lo que representa un 27.7 por ciento, siendo la principal actividad la agricultura, los principales productos que se cultivan son el maíz, alfalfa, haba, papa, frijol y calabaza. En lo que se refiere a la ganadería se crían aves, ganado bovino, porcino y ovino. La infraestructura industrial no se registra ningún establecimiento fabril. Hoy en día solo existen

<sup>(35)</sup> *Anaya Monroy, Fernando. La Toponimia de la Historia y Cultura de Tlaxcala, pág. 20, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1965.*

<sup>(36)</sup> *Breviario, Tlaxcala Demográfico 1984, pág. 11, Consejo Estatal de Población, Consejo Nacional de Población, México, 1984.*

reminiscencias de las fábricas textiles que florecieron por los años de 1880, llamadas Santa Elena y La Estrella." <sup>(37)</sup>

En cuanto al comercio se localizan en el Municipio diversos establecimientos que expenden productos básicos y de primera necesidad, como misceláneas, panificadoras, farmacias, paleterías, papelerías, mercerías y boneterías. En la localidad de San Damián se hacen gorritas de feria y bastones para ser vendidos en las ferias que se hacen en el Estado.

La vivienda es suficiente para la población siendo predominantemente privada, el tipo de construcción es variado, los materiales que se utilizan se encuentran viviendas de adobe, concreto y tabique, destacando el tabique.

Amazac de Guerrero se encuentra plenamente comunicado, ya que cuenta con carreteras pavimentadas, vías férreas y caminos rurales que lo comunican con el resto de la entidad. Dispone de servicios de correos y teléfono, la transportación federal y rural se efectúa a través de minibuses, autobuses y taxis.

El atractivo turístico más importante es una construcción del siglo XVIII, de estilo barroco, además ofrece al visitante un balneario de aguas cristalinas con diversas albercas, vestidores, restaurantes, canchas deportivas, (Palo Huérfano), así como extensos bosques donde se practica el campismo, existen bellísimas calles coloniales y un parque.

***(37) Los Municipios del Estado de Tlaxcala, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, pág. 21-22, México, 1985.***

En el sector salud cuenta con un centro de salud "B", clínicas rurales, clínicas "T" del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) así como también consultorios particulares, entre otros los de gineco-obstetricia y dental que coadyuvan a la atención de la salud de los habitantes.

El Municipio cuenta con niveles de enseñanza, que abarca desde jardín de niños hasta instituciones de nivel técnico como el Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica (CONALEP). Cuenta con un centro recreativo con un manantial de agua dulce y un balneario, así como campos deportivos.

Actualmente el Municipio está dividido en dos localidades, San Damián Tlacocalpan y Amaxac de Guerrero que es la cabecera municipal, colinda al norte con el Municipio de Xaltocan, al sur con Juan Cuamatzi, al oriente con Santa Cruz y al poniente con Antonio Carvajal.

Tiene servicios públicos, energía eléctrica, agua entubada, alcantarillado, parques y jardines, alumbrado público, centros recreativos, deportivos, cementerios, vialidad, transportación y seguridad pública. En la localidad de San Damián Tlacocalpan no disfrutan de estos servicios, carecen de agua hasta por un mes y se debe a que se descompone la bomba o tienen que arreglar algo que afecta al servicio, para llegar al pueblo hay una carretera que no está pavimentada, es aquí donde la población está desatendida, tal vez se deba a lo lejos que está y lo costoso que pueden representar las instalaciones, además cuenta con poca población, lo que para fines económicos no sería redituable.

La actividad principal de la población, sino la única, es hacer gorritos de feria y bastones, una alternativa es emigrar al norte, según información proporcionada por los habitantes del lugar.

Es importante señalar que el Municipio no está marginado si se compara con los Municipios antes descritos, encontramos atraso ocasionado por la ubicación del Municipio. Anteriormente éste estaba marginado, pero en cuatro años se logró lo que no se había hecho en 10 años.

La población de este Municipio es quien pugna por mejorar su nivel de vida y lo manifiesta frente al Palacio de Gobierno Estatal cuando no son atendidos en el Palacio Municipal.

Cabe señalar que es el pueblo quien debe trabajar y esforzarse más para obtener condiciones de vida, asimismo debe incitar para la continuidad del fortalecimiento del municipal, ya que las condiciones geográficas no están a su favor.

La estructura administrativa del Municipio es muy sencilla y elemental, para sus características es suficiente, lo más importante del Municipio es la pugna por el cambio y exige a las autoridades respectivas sus derechos.

De 1980 a 1988 los presidentes municipales fueron: Sr. Misael Hernández de 1980 a 1982, Sr. Melesio Vázquez de 1983 a 1985, Sr. Cupertino Pérez Hernández de 1986 a 1988.

El Municipio ha mejorado en todos los sentidos y el fortalecimiento municipal se hizo efectivo, el nivel de vida de sus habitantes se ha superado en estos últimos nueve años.

Amamax de Guerrero está clasificado como un Municipio marginado, lo cual no es justificable, ya que si se compara con los Municipios anteriores obtenemos descuido, consecuencia de la poca disponibilidad política de los gobernantes en turno y por otro lado atraso ocasionado por las características geográficas del Municipio, aunque no debe ser

desaliento para el desarrollo municipal, ya que el pueblo lucha contra cualquier situación para mejorar sus condiciones de vida, tiene la aspiración a un futuro mejor, no hay duda de lo que va a lograr porque es un pueblo con entereza constante.

## CONCLUSIONES

Después de haber conocido los elementos y características que constituyen a la formación del Municipio en el Marco Constitucional, podemos afirmar que éste está definido en la Constitución en términos generales; el Municipio en principio es libre, puede hacer uso de su Hacienda Pública y sobre todo debe tener los ingresos suficientes para mantener los servicios más indispensables. La absoluta libertad económica del Municipio no existe, ya que está parcialmente limitada por las Legislaturas Locales, o sea, los Congresos Locales de los Estados que son los que aprueban las Leyes de Ingresos y las Leyes de Egresos de los Municipios.

Consideramos que cuando el Municipio se convierta en promotor del desarrollo económico habrá muchas fuentes de trabajo e ingresos de cuantía considerable para dar atención a las necesidades de los habitantes del Municipio.

Mediante la intervención directa del Ayuntamiento en el desarrollo económico creando empresas municipales, tanto de producción como de servicios, en los que el Gobierno del Estado podrá participar como accionista, quedando excluidos expresamente los intereses privados, se desarrollará económica, social y culturalmente el Municipio y por lo tanto se logrará la autonomía económica del mismo y una mejor prestación de los servicios públicos municipales que tiene encomendados de acuerdo a lo señalado en la fracción III del artículo 115 constitucional.

El Gobierno Municipal logrará también el fortalecimiento de su economía mediante el respeto al citado artículo, que como ya se mencionó, le otorga al Municipio el derecho de manejar libremente su Hacienda, evitando que el Estado y las Legislaturas Locales decidan sus leyes, así como la intervención indebida de las Legislaturas Locales en las cuestiones hacendarias.

En cuanto a la vida democrática de los Municipios, ésta se ha dado en términos generales en forma muy incipiente. La experiencia ha demostrado que las contiendas políticas para la elección de los miembros del Ayuntamiento provoca mayor interés que la elección de los gobernadores de los Estados, y esto es porque de las autoridades municipales dependen en mucho, la tranquilidad de los pueblos, el establecimiento y ampliación de los servicios públicos y las perspectivas del mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, tanto en las pequeñas poblaciones como en las grandes ciudades.

Sin embargo, un examen rápido a las Constituciones Políticas de las entidades del país, demuestra que las legislaturas o bien los gobernadores, apenas a 10 años de iniciarse el siglo XXI, califican las elecciones municipales o intervienen en ellas, de tal modo, que finalmente imponen su criterio, anulando la vida democrática de las comunidades que sirven de fundamento a la estructura política de la República. Por eso, es necesario que las autoridades superiores de los Estados no intervengan en las elecciones para que haya un amplio régimen democrático que abarque a todas las formas de la convivencia social, pues el proceso democrático debe partir de abajo hacia arriba y no sólo de arriba hacia abajo.

Esto exige una lucha firme el respeto absoluto a las disposiciones avanzadas del artículo 115 constitucional, que ordena elegir los Ayuntamientos aplicando estrictamente el principio de representación proporcional, principio que en la mayoría de los casos se soslaya violentando el contenido del mandato constitucional.

Esto debe ser así para que haya una verdadera vida democrática municipal y se corresponda de una manera directa, conciente y activa una vida democrática nacional.

Se deben hacer innovaciones en la vida municipal, para que sus autoridades se sientan ligadas al conjunto de la población y ésta tenga siempre el derecho de sustituir a los

mandatarios que no cumplan con sus deberes. Por eso proponemos el derecho de iniciativa y el derecho de revocación del mandato, así como la obligación del Ayuntamiento de someter a su aprobación, referéndum el plan de la administración municipal.

En materia administrativa, no existe reglamentación uniforme en dicha área, ocasionando la dispersión esfuerzos. Es esencial señalar, que existen Municipios importantes ya sea por el número de habitantes, por su superficie territorial, por su importancia económica, política o por el desarrollo administrativo que estos implican ya que tienen un enorme aparato administrativo, fideicomisos públicos, sociedades anónimas municipales.

Consideramos necesario que se deben elaborar programas y realizar cursos de capacitación municipal, así como establecer órganos asesores de los servidores públicos municipales para coadyuvar en el buen éxito de su gestión en el cumplimiento del artículo 115 constitucional y de las reformas constitucionales y legales locales así como de las nuevas normas necesarias, todo en el ámbito del respeto a la autonomía municipal.

El artículo 115 constitucional regula la estructura y funcionamiento del Municipio en México el cual ha tenido varias modificaciones, con el objeto de ser una pieza fundamental de la democratización integral de la sociedad, y resolver las necesidades prioritarias del país.

Las reformas y adiciones de 1983 al artículo mencionado, objeto de la presente investigación, establece el fortalecimiento de la vida municipal, concede recursos, funciones a las autoridades pertinentes para ampliar los canales de participación de la comunidad.

Es bien cierto que las reformas y adiciones a tan citado artículo favorecen, porque las contribuciones se reservan a los Municipios como las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de servicios públicos prestados por el mismo Municipio reconociendo al Municipio las

facultades reglamentarias en materia de policía y buen gobierno, asimismo desglosan otras facultades relativas a la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles, formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo urbano, otorgamiento de licencias para construcción, regulación de la tenencia de la tierra urbana, creación de zonas de reservas ecológicas y de servicios públicos cuya prestación por regla general corresponden a los Municipios.

También es cierto que presentan restricciones en la autonomía municipal ya que la concesión de atribuciones esta a favor de las legislaturas de los estados para suspender o desconocer Ayuntamientos, sin mayor requisito que el voto de las dos terceras partes de esos órganos colegiados.

La realización de las reformas al artículo 115 constitucional movilizó a las legislaturas de los estados. En el estado de Tlaxcala se había iniciado en 1982 una propuesta para informar la Constitución en materia municipal, pero se detuvieron en la legislatura local por que se anunciaba cambios en la Constitución Federal, por lo cual es considerado pionero del Fortalecimiento Municipal. El cual es una tarea nacional porque además de mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, resuelve los graves problemas que tiene las concentraciones urbano-industrial.

La base normativa de Estado, permite regular el desarrollo municipal, especialmente en el titulo IV en el cual, entre otras medidas, derogaba la facultad del ejecutivo estatal para remover a los presidentes municipales. Por otro lado el Convenio Unico de Fortalecimiento Municipal establece un orden en materia de convenios entre el Estado y los Ayuntamientos ya que las participaciones aumentarán en un 100% por la Ley Municipal del Impuesto Predial, por la Ley de Agua Potable y Alcantarillado, se transfirieron 300 sistemas de agua potable a los

Ayuntamientos, y la Ley de Salud de la entidad establece la competencia de los Ayuntamientos en materia de la Salud pública.

El avance alcanzado en Tlaxcala en relación a la autonomía política, ha sido mayor al plantearlo en la reforma al artículo 115 al abrir la participación ciudadana en la toma de decisiones del quehacer municipal, asimismo elevar a las agentes municipales a rango de regidores de pueblo con lo cual forman parte del propio Ayuntamiento, llevando la voz y las demandas de localidades y comunidades que anteriormente no tenían representación. Así a partir de elección municipal de 1985 quedaron incorporados los regidores de pueblo ampliando en mas de 100 por ciento la participación comunitaria.

En cuanto a la economía estatal se sustentó en la expansión del sector agrícola, así como en la promoción de los Servicios Sociales tanto educativos como de salud. El crecimiento de la economía del estado fue de 6.7% en los últimos 15 años mientras que el nacional fue de 4.9% lo que nos indica que es un Estado productivo, y gran parte de su desarrollo se sitúa en el campo, prevaleciendo una cultura rural que actualmente se encuentra en transición ocasionando por el impulso al desarrollo industrial.

El estado de Tlaxcala, cuenta con los medios necesarios para desarrollarse y nos demuestra que siendo territorialmente pequeños, puede lograr fluidez social y solidez económica que genere su desarrollo equilibrado, por lo tanto no se puede decir que sea campeón de la miseria y del atraso.

La tipología del Estado no es certera ya que no presenta la realidad actual, considerándose como marco de referencia para conocer los Municipios de Tlaxcala, Apizaco y Amaxac de Guerrero.

Estamos concientes que las capitales de los Estados se encuentran en mejor condiciones que el resto de los Municipios que conforman a la entidad, Tlaxcala no es la excepción, en ella se encuentran los poderes del Estado, es polo de atracción por su grado de captación de mano de obra, la cual esta en relación a las actividades económicas que dentro de él se realizan.

El Municipio es considerado urbano aunque tenga la apariencia de un pueblo, ya que económicamente y socialmente, no tiene mayor participación en comparación con Apizaco Huamultra y Santa Ana Chiautempan.

El Municipio de Apizaco es importante porque existe industrias de transformación que se absorben la mano de obra de la región, coadyuvando al fortalecimiento del aparato productivo municipal y a la estabilidad de los trabajadores. Lo anterior ocasiona sobrepoblación, debido al alto crecimiento natural y el desplazamiento continuo de la misma hacia la cabecera municipal, procedente de las localidades circunvecinas en busca de mejores oportunidades de empleo.

Apizaco concentra la mayoría de los servicios y parte de la industria, cabe señalar que existe un desordenado crecimiento urbano por problemas de administración, coordinación y organización ocasionando un excesivo burocratismo, por ser la ciudad de acelerado desarrollo socioeconómico y por el asentamiento de zonas industriales en lugares aledañas a la ciudad y por ser el centro donde convergen las principales vías de comunicación, lo que hace que el Municipio sea uno de los más importantes en el estado. Apizaco es una ciudad que es diferente a los demás, no es justificable que se encuentre clasificado en transición cuando es más urbano que el propio Municipio de Tlaxcala.

En lo que respecta al Municipio de Amaxac de Guerrero , se encuentra retrasado debido a la situación geográfica. Su estructura administrativa es muy sencilla. Este Municipio posee un pueblo que pugna y lucha por el cambio, para mejorar su nivel de vida.

Amaxac de Guerrero estuvo rezagado por mucho tiempo, en menos de tres años se logró lo que no se hizo en 10 años, ocasionado por el Fortalecimiento Municipal.

Los Municipios de Amaxac de Guerrero, Apizaco y Tlaxcala demuestran que las reformas al artículo 115 constitucional beneficiaron al Estado, no hay razón para considerar al Estado atrasado, lo que está atrasado es la tipología municipal ya que no es adecuado al momento en que vive tlaxcala.

El estado de Tlaxcala no se vio favorecido por la historia y por sucesiones políticas, pero actualmente se encuentra en transición ocasionado por el auge industrial y por la consideración del nivel federal hacia el Estado, lo mejor de Tlaxcala lo tiene su pueblo con espíritu de cambio que lucha poner el desarrollo de su Estado, en estos tiempos difíciles Tlaxcala merece nuestra admiración y respeto.

## BIBLIOGRAFIA

- **Anaya Monroy, Fernando.**  
**La Toponimia de la Historia y Cultura de Tlaxcala, UNAM.**  
**Instituto de Investigaciones Históricas. México 1965.**
  
- **Acosta Romero, Miguel. Azuela Güitrón, Mariano. et. al.**  
**La Reforma Municipal en la Constitución.** Porrúa,  
**México 1986.**
  
- **CONAPO.**  
**Brebario Tlaxcala Demográfico, 1984.**
  
- **Cabañas Martínez, Gustavo.**  
**La Posición de los Municipios en la Estructura**  
**Constitucional y Administrativa de México.** Revista de  
**Administración Pública No. 33, Enero-Marzo 1978.**
  
- **Carpizo, Jorge.**  
**Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.** México, D.F.
  
- **C N E M .**  
**El Municipio Mexicano.** Secretaría de Gobernación,  
**T. 2, 1985.**
  
- **Diario de los Debates del Congreso Constituyente,**  
**T. I y II. H. Cámara de Diputados.**
  
- **Faya Viesca, Jacinto.**  
**Finanzas Públicas.** Porrúa, México 1981.
  
- **Fraga, Gabino.**  
**Derecho Administrativo.** Porrúa. México 1978.
  
- **García Sánchez, J.**  
**El Municipio sus relaciones con la Federación.** Porrúa,  
**México 1986.**

- **Hernández Gómez, Tulio.**  
**La Grandeza de Tlaxcala depende de sus Municipios.**  
**PRI, Tlaxcala 1981.**
- **Hernández Gómez, Tulio.**  
**Informes de Gobierno del 1o. al 6o.**  
**Gobierno de Tlaxcala 1932-1988.**
- **I.N.E.G.I.**  
**Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos.**  
**México 1986.**
- **Ley Municipal del Impuesto Predial, Edo. de Tlaxcala,**  
**Art. 5 fracc. I y II.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública, Art. 68.**
- **Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus**  
**Constituciones. T. VIII.**
- **La Reforma Municipal en el Estado de Tlaxcala 1981-1987.**  
**Centro Estatal de Estudios Municipales. Tlaxcala 1981.**
- **Los Municipios de Tlaxcala.** Colección Enciclopedia de los  
Municipios de México.
- **Lira Ortega, M.**  
**El Poder Municipal.**  
**CEEM-Tlaxcala 1983.**
- **Lira Ortega, M.**  
**Colección de Documentos para la Historia de Tlaxcala.**  
**FONAPAS-Tlaxcala, 1982.**

- **Madrid Hurtado, Miguel.**  
**El Marco Legislativo para el Cambio.**  
**T . III, dic. 1982. México, 1982.**
  
- **Monografía del Municipio de Tlaxcala.**  
**CNEM 1984.**
  
- **Martínez Cabañas, Gustavo**  
**Revista de Administración Pública. No. 33.**  
**Enero-Marzo 1982.**
  
- **Martínez Almazán, Raúl.**  
**Transformación del Municipio. Gaceta Mexicana de**  
**Administración Pública Estatal y Municipal.**  
**No. 18-19, INAP, México 1986.**
  
- **Montaño, Agustín.**  
**Manual de Administración Municipal. Trillas,**  
**México 1978.**
  
- **Nutuni, Etal.**  
**Los Pueblos de Habla Náhuatl de la Región de Tlaxcala.**  
**Tlaxcala 1979.**
  
- **Olmedo Carranza, Raúl.**  
**El Desafío Municipal. IPONAP-IEPES.**  
**México 1982.**
  
- **Ochoa Campos, Moisés.**  
**La Reforma Municipal. Porrúa. México 1985.**
  
- **Paredes Rangel, Beatriz.**  
**Seis discursos. Tlaxcala 1987.**

- **Paredes Rangel, Beatriz.**  
**Plan Nacional de Desarrollo del Estado de Tlaxcala 1987-1993.** Tlaxcala 1987.
- **Pérez García, Arturo.**  
**El Impuesto Predial.** Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. Num. 1, México, 1988.
- **Presidencia de Tlaxcala.**  
**Bases Constitucionales de la Organización Municipal.** Tlaxcala, 1984.
- **Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. 4 de Febrero 1982.**  
**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.**
- **Plan Malinche 1984,** Gobierno del Estado de Tlaxcala, S.A.R.H. Tlaxcala. 1984.
- **Robles Martínez, Reynaldo.**  
**El Municipio.** Porrúa, México 1987.
- **Rabasa O., Emilio y Caballero, Gloria.**  
**Mexicano: Esta es tu Constitución.** LIII Legislatura, H. Cámara de Diputados. México 1988.
- **Silvia Herzog, Jesús.**  
**Breve historia de la Revolución Mexicana.**
- **Tena Ramírez, Felipe.**  
**Leyes Fundamentales de México.**

- Tlahuicole. Diagnóstico del Fortalecimiento Municipal en el Estado de Tlaxcala, Centro Estatal del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala 1985.
- Tlaxcala.  
Mini guía Turística de México. Tele-Guía.
- Tlaxcala Industrial: El mejor lugar para invertir 1987-1993. Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1987.
- Tlaxcala.  
Consulta Popular en las Reuniones Estatales 1982-1988, PRI-IEPES.
- Vázquez, Héctor.  
El Nuevo Municipio Mexicano, SEP. México 1986.

**PERIODICOS:**

- LA JORNADA.  
Tlaxcala el Reto de la Pobreza y el Atraso.  
Ramírez Rancaño, Mario.  
México, 19 de noviembre de 1989.
- LA JORNADA.  
La Influencia de la Iglesia Decisiva en el Gobierno del Partido Democrático Mexicano.  
Altamira, Manuel.  
México, 14 de noviembre de 1984.

- **LA JORNADA.**  
**El Pueblo de Tepetitla con el Partido Popular Socialista,**  
**cansado del cacicazgo de los Priístas.**  
**Altamira, Manuel.**  
**México, 14 de noviembre de 1984.**