



## HONORABLE ASAMBLEA:

Los que suscriben, Diputados José Martín Rivera Barrios y J. Carmen Corona Pérez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y Nueva Alianza, respectivamente, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 46 fracción I, 54 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción II, 10 apartado A, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; 115 y 116 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, nos permitimos presentar ante el Pleno de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, al tenor de la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La democracia representativa reconocida en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende el reconocimiento de los derechos fundamentales de carácter político-electoral: votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos. Tal aseveración se fundamenta en la redacción de dicho artículo constitucional, el cual establece que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática".

Por cuanto hace el derecho a ser votado -el cual comprende el derecho de ser postulado candidato a un cargo de elección popular y a ocuparlo-, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha determinado que éste se encuentra satisfecho al momento en que el ciudadano sea proclamado





funcionario electo y, en consecuencia, tome posesión formal del cargo, lo que incluye el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo para el cual fue electo.

En el caso específico de nuestra entidad tlaxcalteca, podremos comprender que si bien el Constituyente, siguiendo la mística del Congreso de la Unión al reconocer dentro del texto de la Constitución Estatal, al Municipio como la base de la organización administrativa del Estado y al Ayuntamiento como la máxima autoridad de cada municipalidad, yendo más allá del orden constitucional federal, dio reconocimiento no a un cuarto nivel de gobierno sino más bien a un órgano administrativo. A este órgano administrativo le otorgó la denominación de presidencia de comunidad y al representante de ésta le denominó Presidente de Comunidad, otorgándole el carácter de munícipe.

A partir de dicho reconocimiento constitucional otorgado a los presidentes de comunidad, podemos encontrar cierta discrepancia en la Constitución Estatal, pues mientras que en el segundo párrafo del artículo 90 refiere que el Ayuntamiento de un Municipio lo integran el Presidente Municipal, Síndico y los regidores en la cantidad que la normatividad aplicable los determine, y a quienes les reconocer el carácter de munícipes; por el otro lado, en el párrafo tercero del mismo artículo constitucional en mención, otorga a los presidentes de comunidad el mismo carácter de munícipes.

Luego entonces, si bien es cierto que en la parte final del párrafo tercero del artículo 90 Constitucional, se establece un supuesto que permite diferenciar entre el órgano de gobierno del municipio que es el Ayuntamiento –respecto del cual hemos señalado que se integra por el Presidente Municipal, síndico y regidores-, y los presidentes de comunidad, al prever que serán las leyes





aplicables las que determinen las reglas, procedimientos y modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones; también lo es que dicha redacción del párrafo tercero del 90 Constitucional, dio lugar a que en la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, se les reconociera a los presidentes de comunidad hasta el año 2015 el derecho de voto en las sesiones de cabildo y por mucho tiempo fue motivo para que éstos consideraran su participación en los cabildos, como una circunstancia benéfica a su favor pues en muchas administraciones municipales que antecedieron a las vigentes, era público y notorio que las presidencias de comunidad antepusieron sus intereses por sobre los intereses del Municipio en su conjunto.

Ante tales abusos en el ejercicio del poder, la LXI Legislatura aprobó en el año 2015, diversas reformas a la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en las que resultó por demás relevante, la supresión del derecho de voto que los presidentes de comunidad ejercían al interior de las sesiones de cabildo, sin embargo generó muchos más problemas para las nuevas autoridades municipales así como para las presidencias de comunidad que forman parte de las administraciones municipales cuyo periodo comprende del 2017 al 2021, toda vez que la supresión del derecho de voto de los presidentes de comunidad durante las sesiones de cabildo, ha sido interpretado por presidentes municipales y, en algunos casos, por la totalidad de los integrantes de diversos ayuntamientos, como la pérdida total del derecho a la participación de los presidentes de comunidad en las sesiones de cabildo, de tal suerte que durante el año 2017, los medios de comunicación dieron cuenta de denuncias de presidentes de comunidad quienes argumentaron su malestar entre otras razones por la omisión de sus respectivos ayuntamientos a convocarlos a sesiones de cabildo, la negativa a considerar dentro del orden del día de dichas asambleas deliberativas, temas de relevancia para las comunidades integrantes





de los municipios; el impedimento para que éstos puedan proponer o en su defecto conocer sobre las propuestas de obra pública que habrá de ejecutarse en sus respectivas comunidades, el retardo en la ministración de los recursos que por ley deben recibir provenientes del Fondo Estatal Participable así como de otros fondos provenientes de la federación y la marginación de que han sido objeto por parte de síndicos y regidores, bajo el argumento de que sin derecho de voto, su participación resulta irrelevante en las sesiones de cabildo, aún a pesar de que son los presidentes de comunidad, los responsables de atender de manera directa las demandas, inquietudes y reclamos de los habitantes de las más de trescientas comunidades reconocidas en nuestra entidad.

Ante la recurrente marginación y violación a los derechos de los que han sido objeto los presidentes de comunidad, y atendiendo a la necesidad de reconocer la importancia que dichos servidores públicos tienen, toda vez que ellos son quienes de manera delegada ejercen la función administrativa municipal,; es que surge la necesidad de presentar ante el pleno de esta Soberanía la presente iniciativa a efecto de realizar diversas reformas a la Constitución del Estado de Tlaxcala, cuyo objeto primordial sea otorgar a los presidentes de comunidad el reconocimiento que de hecho y por derecho les corresponde, de tal suerte que en el ejercicio de sus funciones, se les garantice que los Ayuntamientos les entregarán de manera oportuna los medios necesarios para que éstos puedan acercar a sus comunidades la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, con el objeto de descongestionar al Ayuntamiento de la carga que representaría el brindarlos por sí mismo a cada uno de los centros de población, circunstancia que se tomaría de difícil realización y en consecuencia, dejaría insatisfechos a los habitantes del municipio.





Al respecto, no pasa por desapercibido para los diputados signantes de la presente iniciativa, que para lograr una efectiva democracia participativa en el ámbito municipal, es necesario que las comunidades sean representadas por una autoridad electa mediante el voto ciudadano. Sin embargo, es menester que esta representación de las comunidades a través de la figura del presidente de comunidad, se encuentre inscrita dentro del marco del derecho administrativo, a través de la figura de órganos desconcentrados.

Sobre la desconcentración administrativa, es importante señalar que, tal y como lo refiere el Ministro José Ramón Cossío Díaz, *esta forma de organización surge en la década de los setenta, por el incremento poblacional y la consecuente necesidad de prestar a los ciudadanos de una manera más rápida los servicios públicos, ya que la centralización administrativa, dado su carácter netamente jerarquizado y rígido, impedía que se pudieran tomar decisiones expeditas. La desconcentración surge como un medio para facilitar el dinamismo de la actividad de determinados órganos de la administración.*

El ministro en mención, refiere que *Desconcentrar es un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, donde los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de mando, control, revisión, decisión, vigilancia, etc., y cuya finalidad es aligerar la acumulación de asuntos del poder central, con beneficio del propio servicio público y de los particulares.*

Aunado a dicha definición, el jurista en mención señala que *"las características de los órganos desconcentrados son las siguientes: 1) son inferiores y subordinados al poder central; 2) se le asignan competencias exclusivas, que se ejercen dentro de las facultades del gobierno central, 3) tienen libertad de*

*acción en trámite y decisión, 4) sí existe vínculo jerárquico, aunque atenuado, pues el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia, ya que fija la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública, 5) no tienen autonomía económica, su mantenimiento corre a cargo del presupuesto de egresos o de la institución que lo crea, y 6) la autonomía técnica es su verdadera justificación pues le son otorgadas al órgano desconcentrado facultades de decisión limitadas”.*

Luego entonces, tomando en consideración la definición dada por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, y analizando las características de los órganos desconcentrados aportados por el jurista en mención, y relacionándolos con la naturaleza y atribuciones que la ley municipal otorga a los presidentes de comunidad, es de advertirse lo siguiente:

1. La Ley Municipal reconoce a las presidencias de comunidad como órganos desconcentrados de la administración pública municipal y por lo tanto, a través de éstas se satisface la necesidad de prestar los servicios públicos a los ciudadanos de una manera más rápida, donde el órgano superior que es el Ayuntamiento se integra de un conjunto estructural de órganos de carácter inferior, organizados bajo un régimen piramidal.
2. Al amparo de lo dispuesto en los artículos 115, 116 y 117 de la Ley Municipal, los Presidentes de Comunidad actúan en sus respectivas circunscripciones como representantes de los Ayuntamientos y por consiguiente, tienen facultades que les son delegadas por el Ayuntamiento, por lo que para el cumplimiento de dichas facultades, es necesario que exista coordinación entre los presidentes de comunidad y

las demás dependencias y entidades de la administración pública municipal, con lo que se refuerza la teoría de que entre el ayuntamiento -órgano superior- y las presidencias de comunidad -órganos inferiores-, existe una relación de subordinación respecto de estas últimas frente al primero.

3. Las presidencias de comunidad, en tanto órganos desconcentrados de la administración municipal, tienen asignadas a través de sus respectivos presidentes de comunidad, competencias exclusivas, mismas que se encuentran delimitadas por el artículo 120 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, dentro de las cuales destacan las relativas al efectivo cumplimiento del marco normativo vigente, el cuidado del orden y la seguridad, la imposición de sanciones, proporcionar servicios públicos, llevar el padrón de contribuyentes, así como administrar los recursos que e sean asignados por el Ayuntamiento, realizando la comprobación del ejercicio de los mismos, entre otros.
4. Los presidentes de comunidad, para el cumplimiento de sus funciones, tienen libertad de acción en trámite y decisión, pues con los recursos que le son entregados por el Ayuntamiento en el rubro de gasto corriente, no existe otra condicionante más que el realizar la comprobación debida del manejo de dichos recursos, por lo que puede emplear dichos recursos en la realización de aquellas acciones que considere como prioritarias, además de que atendiendo a su facultad de gestión, puede acceder a recursos extraordinarios provenientes de otras dependencias estatales o del sector privado.
5. Tal y como lo establece la propia Ley Municipal, sí existe vínculo jerárquico, entre el Ayuntamiento y las presidencias de comunidad, pues



el primero de ellos se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia. Un ejemplo de ello es la forma de distribución de los recursos provenientes de las aportaciones federales ordinarias como lo son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), donde el Ayuntamiento, ejerciendo sus facultades de decisión y vigilancia, pero además siguiendo las reglas de operación de ambos fondos, distribuye los recursos a las comunidades velando porque éstos se ejerzan en las acciones que la propia normatividad les señale.

6. Por último, debe destacarse que las presidencias de comunidad no cuentan con autonomía económica o presupuestal, pues para el ejercicio de sus funciones, dependen de los recursos que le asigne el Ayuntamiento. Esta afirmación se encuentra claramente determinada en los artículos 510 al 512 del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, numerales que refieren que los municipios enterarán a las presidencias de comunidad, las participaciones que les correspondan, distribuyendo el 10% de las participaciones que reciban de los fondos que integran el Fondo Estatal Participable, entre las presidencias de comunidad de su jurisdicción, siendo un requisito procedimental para su asignación la aprobación del Acuerdo del Ayuntamiento, actuando en cabildo.

Con los argumentos hasta este momento vertidos, debe reconocerse que para lograr la eficiencia en el manejo de los recursos así como en la prestación de los servicios públicos por parte del Ayuntamiento, lo ideal es que se fortalezca a las presidencias de comunidad no desde un plano político, sino desde el







aspecto administrativo, pues como se ha dicho con antelación, para lograr una consolidación y una consecuente eficacia en las tareas realizadas por los presidentes de comunidad, se requiere que los Ayuntamientos establezcan los reglamentos que rijan la vida colectiva y la obligación de las autoridades de comunidad en la prestación de los diversos servicios públicos. Es por ello que dentro de la iniciativa de reforma a la Constitución que se propone al Pleno de esta Soberanía, se establece que los presidentes de comunidad, sean considerados con el carácter de titulares de los órganos desconcentrados denominados Presidencias de Comunidad, ejerciendo ante el Ayuntamiento la facultad de representación de los habitantes de sus respectivas circunscripciones; razón por la cual se propone que les sea reconocido el derecho de los presidentes de comunidad a ser convocados y asistir a las sesiones de cabildo con derecho de voz, puesto que de esta forma se garantizará que las distintas comunidades que integran los municipios de nuestra Entidad, puedan contar con un representante que manifieste al interior del cabildo las demandas y necesidades que en materia de prestación de los servicios públicos tenga cada centro de población y que al mismo tiempo pueda ofrecer propuestas de solución a las distintas problemáticas emanadas con motivo del ejercicio de gobierno municipal.

Ahora bien, por cuanto hace al tema del ejercicio de la hacienda municipal y el adecuado control de los recursos públicos, es menester señalar que el Constituyente Federal al configurar el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoció entre otras cosas al Municipio como la base de la organización administrativa estatal y le otorgó a este nivel de gobierno, la facultad de ejercer los recursos que integren su hacienda pública de manera libre. En este sentido y a efecto de garantizar que las presidencias de comunidad cuenten con recursos que les permitan



atender las necesidades elementales de sus pobladores, se propone que desde el plano constitucional se reconozca el derecho que dichos órganos desconcentrados municipales tienen para acceder al financiamiento público proveniente de los fondos federales y estatales en los porcentajes y bajo las modalidades que establezcan las leyes de la materia, de tal suerte que con ello se garantice la eficiente prestación de los servicios públicos.

En otro tema no menos importante para el desarrollo armónico de los municipios, los diputados integrantes de esta comisión promovente, consideramos de vital importancia generar una reforma que permita sentar las bases constitucionales que den sustento a la creación de una norma con la cual se definan los límites territoriales de los municipios del Estado de Tlaxcala. Dicha reforma constitucional encuentra su justificante en el deber de esta Soberanía así como en la necesidad que tienen tanto los ciudadanos como las autoridades municipales, de que se les brinde certeza jurídica respecto de los límites que tiene el territorio de cada comuna. En este aspecto los suscritos diputados promoventes, con motivo del trabajo realizado hasta estas fechas en nuestro carácter de integrantes de la Comisión de Asuntos Municipales, nos hemos encontrado con cuatro supuestos que en materia de definición de límites territoriales prevalecen en los municipios de nuestra entidad y que a saber son:

- 1.- la inexistencia de un Decreto por el que se delimite el territorio de un municipio;
- 2.- la falta de precisión en un Decreto existente sobre la delimitación territorial de un municipio;
- 3.- la discrepancia entre dos o más municipios sobre la interpretación de un Decreto que defina sus respectivos límites territoriales, y
- 4.- La necesidad de establecer un Acuerdo entre ayuntamientos por el que se actualice un límite municipal que con anterioridad haya ido definido.



Es menester recalcar que el elemento "territorio" de un municipio, juega un papel muy importante, pues es en él donde la población establece sus domicilios, comercios y centros de trabajo; donde se prestan los servicios públicos y en donde se advierte el vínculo generador de derechos y obligaciones entre el gobierno y la población municipal; y que además es en la jurisdicción del territorio de cada municipio donde el gobierno municipal ejerce las atribuciones y facultades políticas, financieras, administrativas, jurídicas y de gobierno que constitucional y legalmente le corresponden, y donde lleva a cabo las actividades propias del servicio público que se ejerce. En consecuencia, y toda vez que en nuestra entidad son pocos los municipios respecto de los cuales el Congreso del Estado haya resuelto sobre la definición de sus límites territoriales, amén de que hasta nuestros días no existe disposición constitucional así como legal que con claridad establezca el procedimiento para dirimir las controversias suscitadas entre dos o más municipios en materia de límites territoriales, es que se propone una reforma a la Constitución Estatal con la que se reconozcan ciertos requisitos procedimentales que deberán ser observados para definir el territorio de las comunas, a la vez que promueva el surgimiento de la figura de la Comisión Estatal de Límites Territoriales, la cual fungirá como un órgano técnico y de consulta del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala en materia de conservación y demarcación de los límites territoriales de sus municipios, que coadyuve con este Poder Legislativo brindando los elementos técnicos que permitan emitir dictámenes con los que se definan los límites territoriales de los municipios de nuestra Entidad.

Por los razonamientos anteriormente expuestos, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea Legislativa la siguiente Iniciativa con





**PROYECTO  
DE  
DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 46 fracción I, 54 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción II, 10 apartado A, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, SE REFORMAN: el artículo 8º, el párrafo segundo y sus fracciones I y IV del artículo 86, los párrafos segundo y tercero del artículo 90, el quinto párrafo del artículo 91 y SE ADICIONAN: los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 86, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 8º.** Los municipios del Estado conservan la extensión y límites territoriales que hasta hoy han tenido. Los conflictos que se susciten entre dos o más municipios por cuestiones de extensión territorial, serán resueltos por el Congreso del Estado, apoyándose de la asistencia técnica que le brinde la Comisión Estatal de Límites Territoriales, en los términos que al efecto dispongan la Ley Municipal y demás leyes aplicables, sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTÍCULO 86. ...**

Para constituir, **fijar o modificar los límites y la extensión del territorio de un Municipio**, deberán cumplirse los requisitos siguientes:





I. Tomar en cuenta los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos del territorio del Municipio que se pretenda constituir o respecto del cual se busque fijar o modificar sus límites y extensión territorial, de modo que la demarcación territorial conforme una unidad demográfica continúa; para tal efecto el Congreso del Estado solicitará la opinión de los Ayuntamientos de los municipios colindantes que pudieren resultar afectados, quienes deberán justificar la conveniencia o inconveniencia de la pretensión así como manifestar su conformidad en cuanto a los límites territoriales existentes entre ellos;

II. a III. ...

IV. Realizar consulta mediante plebiscito, a los ciudadanos del o los municipios que se pretendan afectar, debiéndose obtener la aprobación a la solicitud de cuando menos las dos terceras partes de los ciudadanos empadronados en el registro federal de electores del Instituto Nacional Electoral y que habiten en el municipio o municipios involucrados;

V. a X. ...

En el caso de la fijación y modificación de los límites y extensión territorial de los municipios, además de lo que establezca la Ley de la materia, se estará a lo dispuesto en las fracciones I y IV de este Artículo.

Los municipios, con apoyo de la Comisión Estatal de Límites Territoriales, podrán arreglar entre sí, mediante convenios amistosos, sus respectivos límites territoriales; pero dichos convenios, para lograr su vigencia y aplicabilidad, requerirán ser aprobados por el Congreso del Estado.

Las Resoluciones del Congreso en materia de fijación y modificación de los límites y extensión territorial de los municipios, serán definitivas e inatacables.

Artículo 90. ...

Cada Ayuntamiento estará integrado por un Presidente Municipal, un Síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables, **quienes tendrán el carácter de municipales**. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

El Presidente Municipal, el síndico y los regidores serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen las leyes aplicables y el Congreso de Estado en caso de procesos electorales extraordinarios. **Las presidencias de comunidad tendrán el carácter de órganos desconcentrados de la administración pública municipal y sus titulares fungirán como representantes de los habitantes de sus respectivas circunscripciones, por lo que tendrán reconocida la prerrogativa de ser convocados para asistir a las sesiones de cabildo con derecho de voz así como para presentar propuestas para la integración de las órdenes del día de las sesiones de cabildo, de acuerdo con los lineamientos que la ley de la materia determine.**

Artículo 91. ...

...

...

...

Los ayuntamientos, en sesión pública de cabildo, efectuarán la distribución hacia las presidencias de comunidad, para su ejercicio, de las participaciones correspondientes a los fondos federales y estatales en los porcentajes y bajo las modalidades que establezcan las leyes de la materia, así como la reglas de operación respectivas.

**ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor a partir del treinta y uno de agosto del año dos mil veintiuno.

**SEGUNDO.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se contrapongan al presente Decreto.

**AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE PUBLICAR**

Dado en la Sala de Sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl, a primero de febrero de dos mil dieciocho.



DIP. JOSÉ MARTÍN RIVERA BARRIOS

DIP. J. CARMEN CORONA PÉREZ