

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COMUNIDADES QUE SE RIGEN POR USOS Y COSTUMBRES EN EL ESTADO DE TLAXCALA**

María Carolina Restrepo Gómez<sup>1</sup>

## **Introducción**

En el estado de Tlaxcala existen 393 comunidades, de las cuales 299 eligen a sus representantes a través del sufragio libre y secreto cada tres años. Por su parte, las 94 comunidades restantes, eligen a sus autoridades a través de usos y costumbres, basándose en normas, procedimientos y principios de decisión fincados en instituciones políticas propias (ITE, 2022). En este último contexto, la participación se ve atravesada por diversas variables que trascienden el ámbito jurídico y se enmarca en elementos culturales, religiosos e incluso étnicos. Los usos y costumbres “deben entenderse como el reconocimiento grupal de una forma de proceder, de decir o de pensar, que perdura a lo largo del tiempo y se inscribe en un determinado contexto en el cual se hace evidente la existencia de la costumbre” (Mateos, 2018, pág. 124).

En el estado, la figura de las comunidades se posiciona como un importante espacio de poder político local y en el que tienen lugar procesos organizativos para gestionar las conflictividades sociales, al mismo tiempo que se encuentran desafíos respecto a las dinámicas de los actores con incidencia en los ámbitos locales.

En Tlaxcala, el reconocimiento de la estructura municipal tiene su fundamento en la Ley Orgánica Municipal del Estado y el reconocimiento de las presidencias de comunidad estuvo a cargo del gobernador en turno Tulio Hernández Gómez (1981-1987), quien llevó la iniciativa al Congreso Local, previo a ese momento se les conocía como presidencias auxiliares y con el rango de regidores del pueblo (Chávez, 2022). De esta forma la legislación impulsaba el reconocimiento de un cuarto nivel de gobierno vinculado a la organización tradicional de los barrios y comunidades. Este proceso hizo que en Tlaxcala la democracia municipal se ampliara con la representación comunal y territorial en el órgano colegiado que rige los destinos del municipio (Olmedo, 2018).

---

<sup>1</sup> Doctora en ciencias de gobierno y política por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, profesora investigadora en El Colegio de Tlaxcala A.C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras, nivel candidata.

Es importante mencionar que, para el caso particular del estado de Tlaxcala, si bien existen importantes investigaciones que analizan el comportamiento electoral y la cultura democrática como los trabajos de Sam & Nava (2020), los de Cazarín (2018) sobre la participación política y las mujeres o la aproximación de la participación política vinculada a los usos y costumbres de Gómez (2018) todavía los estudios sobre participación ciudadana son pocos frente a la diversidad y complejidad del fenómeno en el estado.

Esta investigación busca responder a la pregunta de investigación ¿cuáles son las características de la participación ciudadana en comunidades que se rigen por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala? Y tiene como objetivo central explorar los espacios de participación ciudadana y las formas en la que se configura a partir de los usos y costumbres. Para dar respuesta a la investigación se llevó a cabo una revisión documental del catálogo de presidencias de comunidades compilado por la autoridad electoral local y la aplicación de una encuestas en diferentes municipios de las distintas regiones del estado.

Este capítulo se divide en tres secciones. En primer lugar, se caracterizan las presidencias de comunidad y sus diversas formas de organización. A continuación, se exponen los elementos teóricos de la participación ciudadana. Posteriormente, se realiza un análisis de las presidencias de comunidad regidas por usos y costumbres en Tlaxcala, incluyendo su marco regulatorio y las variables que influyen en la participación ciudadana. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## 1. Caracterización de las presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres

La estructura política y social de las comunidades tlaxcaltecas se sustenta en dos pilares fundamentales: la figura del presidente de comunidad, cuya autoridad y funciones se encuentran delimitadas en la Ley Orgánica Municipal, y el sistema de elección, que puede ser tanto por voto constitucional como basado en usos y costumbres.

De los 60 municipios que componen el estado de Tlaxcala, 24 de ellos tienen comunidades que cuentan con elecciones que se rigen por usos y costumbres (ITE, 2023). En la siguiente tabla se distribuyen los tres tipos de organización política que tienen los municipios: 1) municipios con presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres; 2) municipios cuyas presidencias de comunidad se eligen mediante sistema de partidos y voto constitucional; y 3) municipios que no tienen presidencias de comunidad:

Tabla 1.

*Clasificación de municipios según su organización política*

<b>1) Municipios con presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres</b>	<b>2) Municipios cuyas presidencias de comunidad se eligen mediante sistema de partidos.</b>
Atltzayanca, Española, Santa Apolonia Teacalco, Atlangatepec, Huamantla, Tepeyanco, Benito Juárez, Hueyotlipan, Terrenate, Calpulalpan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Chiautempan Tetlatlahuca, Nanacamilpa, Tlaxcala, Contla de Juan Cuamatzi, Nativitas, Cuapiaxtla, Tlaxco, Panotla, Totolac, El Carmen Tequexquitla, Santa Cruz Tlaxcala, Xaltocan.	Acuamanala de Miguel Hidalgo, Papalotla de Xicohtécatl, Tocatlán, Amaxac de Guerrero, San Pablo del Monte, Tzompantepec, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Santa Catarina Ayometla, Xaloztoc, Apizaco, Santa Cruz Quilehtla, Yauhquemehcan, Cuaxomulco, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Zacatelco, Emiliano Zapata, Teolochocho, Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Mazatecochocho,

---

Tepetitla de Lardizábal, Muñoz de  
Domingo Arenas, Tetla de la Solidaridad

---

### **3) Municipios que no tienen presidencias de comunidad**

---

Ixtenco, San Jerónimo Zacualpan, Santa Ana Nopalucan, La Magdalena Tlatelulco, San José Teacalco, Santa Isabel Xiloxotla, Lázaro Cárdenas, San Juan Huactzinco, Tenancingo, San Damián Texoloc, San Lorenzo Axocomanitla, Xicohtzinco, San Francisco Tetlanohcan, San Lucas Tecopilco.

Fuente: Elaboración propia a partir del (ITE, 2023).

A partir de lo anterior, la organización municipal se configura con dos sistemas electorales: uno constitucional y otro consuetudinario y estos son consagrados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como en la Ley Orgánica Municipal como se puede ver plasmado a continuación.

A nivel estatal la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala fue reformada en el año 2008 donde se agregó en su artículo 1º, párrafo segundo que:

Tiene el Estado de Tlaxcala una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y se garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Sólo se reconocerá como limitante a lo anteriormente establecido, el menoscabo a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los reconocidos en la presente Constitución. (Pag.1)

De manera adicional, en su artículo 90, párrafo sexto señala que:

Las elecciones de presidentes de comunidad se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) modalidad de usos y costumbres, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años.  
(Pág.56)

En cuanto a la organización local, de manera particular en la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala se establece en el artículo 3ª:

El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico; regidores cuyo número determine la legislación electoral vigente, y los presidentes de comunidad quienes tendrán el carácter de munícipes en términos de lo que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Entre el Ayuntamiento y los demás niveles de gobierno no habrá autoridad intermedia.

## **2. Participación ciudadana en comunidades que se rigen por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala**

La participación es una categoría ampliamente discutida en el ámbito político y académico, no obstante, es necesario diferenciar entre los distintos tipos de participación y el papel que juegan elementos como el diseño institucional o contextuales en las distintas formas en las que se configura esa participación. De manera general, se entiende a la “participación como el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política” (Villarreal, 2010). Por su parte, André (1977) menciona que la participación ciudadana implica que la gente común influya en las decisiones que afectan a su comunidad, ya sea a través de acciones voluntarias u obligatorias, dentro de un marco institucional.

En este sentido, la participación puede ocurrir en planos diferenciados, por un lado, en el nivel institucional, a través de figuras de la democracia liberal reconocidas en diversos mecanismos como el sufragio, o a través de figuras de la democracia directa como las consultas populares, los plebiscitos o referéndums. En este espacio, los ciudadanos participan a través de procedimientos legislados para tomar parte de las decisiones públicas.

En contraste, se encuentran los espacios de participación no institucionalizados, entendidos como aquellos en los que converge la participación ciudadana, pero se tejen desde la cotidianidad o fincados en la costumbre. Ejemplo de ello son las asambleas comunitarias e incluso espacios religiosos o culturales donde tienen lugar decisiones colectivas.

En el caso de Tlaxcala, la participación en las presidencias de comunidad resulta de la coexistencia de mecanismos institucionalizados y no institucionalizados, con la incorporación de principios variados y fincados en las preferencias de las costumbres políticas de cada uno de los contextos y, que no necesariamente atraviesan la observación, ni las directrices de la autoridad electoral.

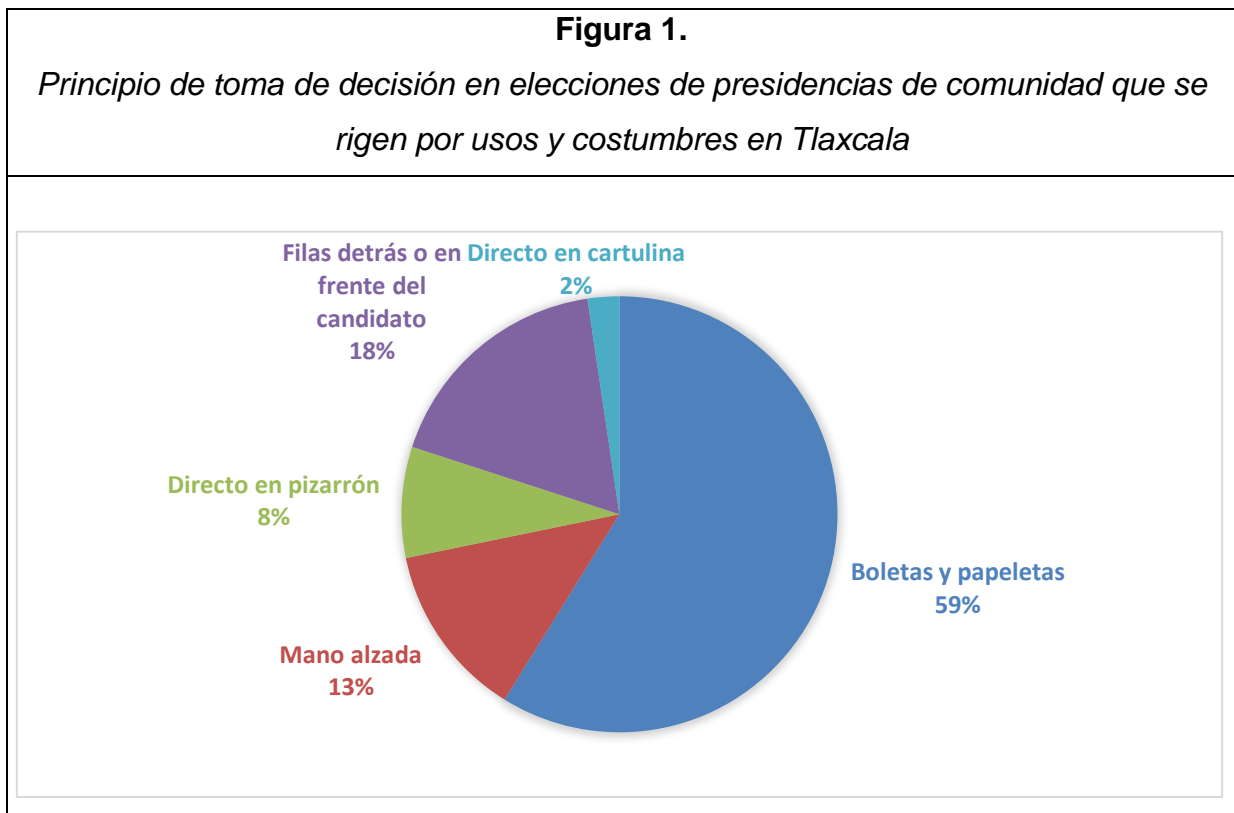
Este tipo de participación puede estar más cerca del concepto de participación comunitaria, la cual se centra en unir a todas las partes significativas de la comunidad para la toma de decisiones, organizando a las personas para expresar sus propias necesidades y tomar acción respecto a ellas. Este tipo de participación es integral al desarrollo comunitario y busca crear grupos de resolución de problemas dentro de la comunidad (Koneya, 1978) (Molnar & Purohit, 1977).

En este sentido, para entender la participación en las presidencias de comunidades, se debe hacer desde dos vertientes, por un lado, los procesos que implican la forma en la que participan los ciudadanos en la elección de los presidentes de comunidad y, por otra parte, la participación de los aspirantes a ocupar el cargo de presidentes de comunidad.

## 2.1. Principio de toma de decisiones en elecciones de presidencias de comunidad por usos y costumbres

A diferencia de las elecciones que se llevan a cabo por sufragio, en las elecciones de presidentes de comunidad que se rigen por usos y costumbres, no hay un único principio en la toma de decisiones, ni precisión alguna en la legislación sobre el mecanismo, el límite o prohibición de alguno de ellos. Los mecanismos pueden ser variados, desconocidos por la autoridad electoral o pueden cambiar de un periodo a otro.

A continuación, en la figura 1, se presentan principios de toma de decisión que son frecuentes en las elecciones por usos y costumbres registrado en los últimos procesos electorales con los que cuenta registro el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones hasta el 2022. Si bien las boletas y papeletas abarcan un porcentaje importante con el 59% de las comunidades, otros mecanismos como las filas detrás o al frente del candidato se dan en un 18% y con mano alzada en un 13%. De manera adicional, son relevantes principios menos frecuentes como directo en pizarrón con 8% y directo en cartulina con un 2%.



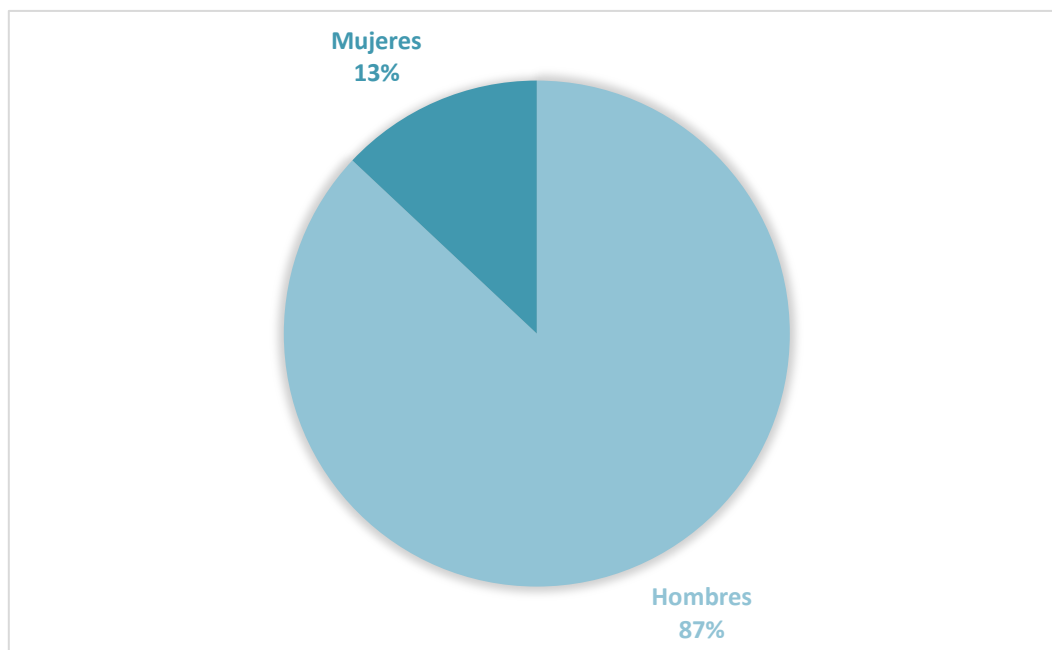
Fuente: Elaboración propia a partir de información del ITE, 2022.

A pesar de la contribución en términos democráticos con el reconocimiento de las dinámicas políticas locales a través de una figura que vincula practicas fincadas en las costumbres, es importante mencionar que los procedimientos en las comunidades por usos y costumbres pueden restringir la participación a partir de criterios que van desde la edad, la propiedad o el arraigo comunitario que delimitan en las distintas comunidades.

De manera particular, la participación de las mujeres no ha tenido los avances en las comunidades que se rigen por usos y costumbres, como si ha sucedido a nivel municipal y estatal en Tlaxcala. De las 24 presidencias de comunidad que se rigen por usos y costumbres, solo el 13% de las postulantes fueron mujeres y el 87% hombres como se presenta en la figura 2 según los históricos del (ITE, 2024).

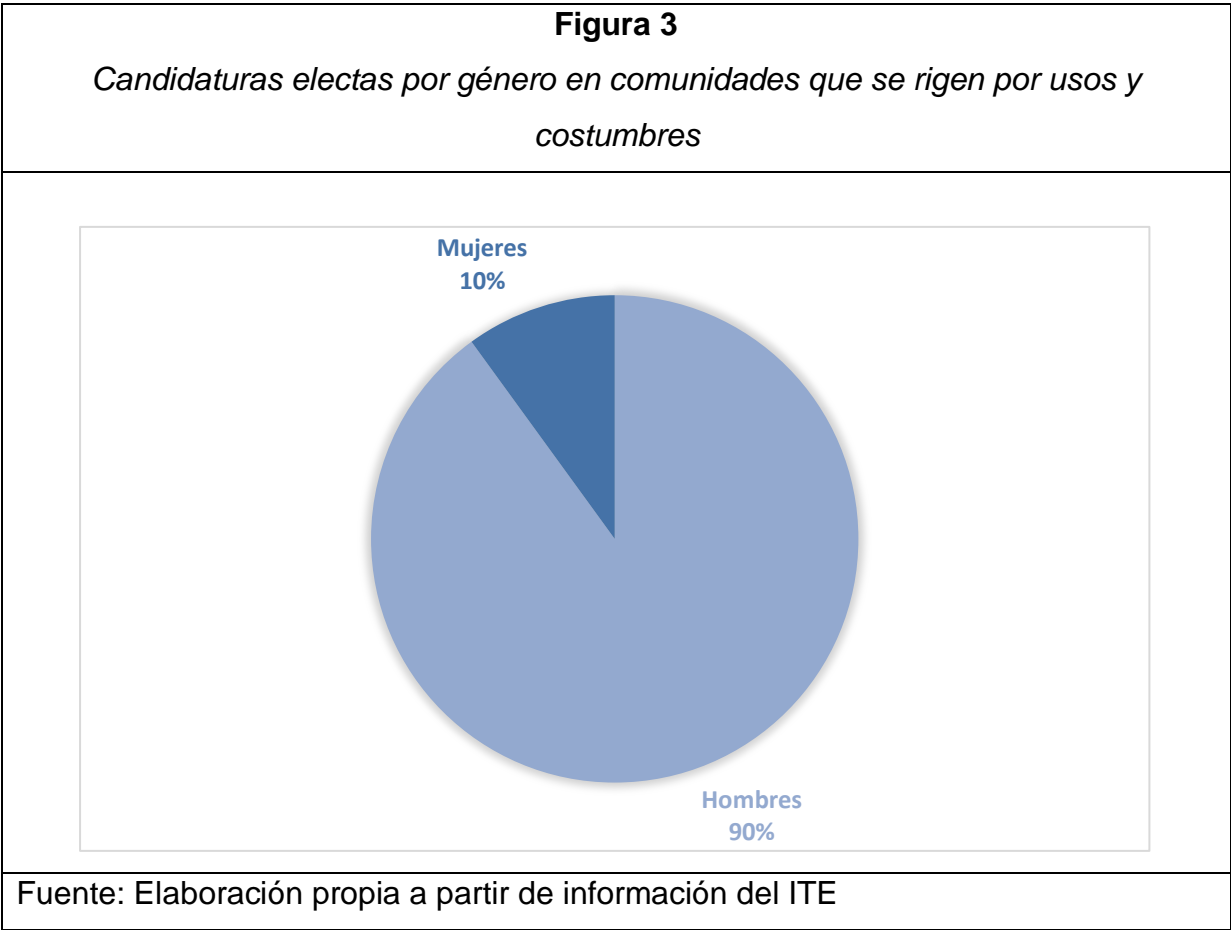
**Figura 2.**

*Postulantes según su género en elecciones a presidencias de comunidades que se rigen por usos y costumbres*



Fuente: Elaboración propia a partir de información del ITE

De manera adicional, en la Figura 3 que se presenta a continuación se muestra gráficamente la importante diferencia entre la representación de hombres y mujeres en los cargos de presidentes electos de Tlaxcala. Las mujeres, apenas alcanzan el 10% del total de postulantes, mientras que las postulaciones de los hombres, son del 90%.

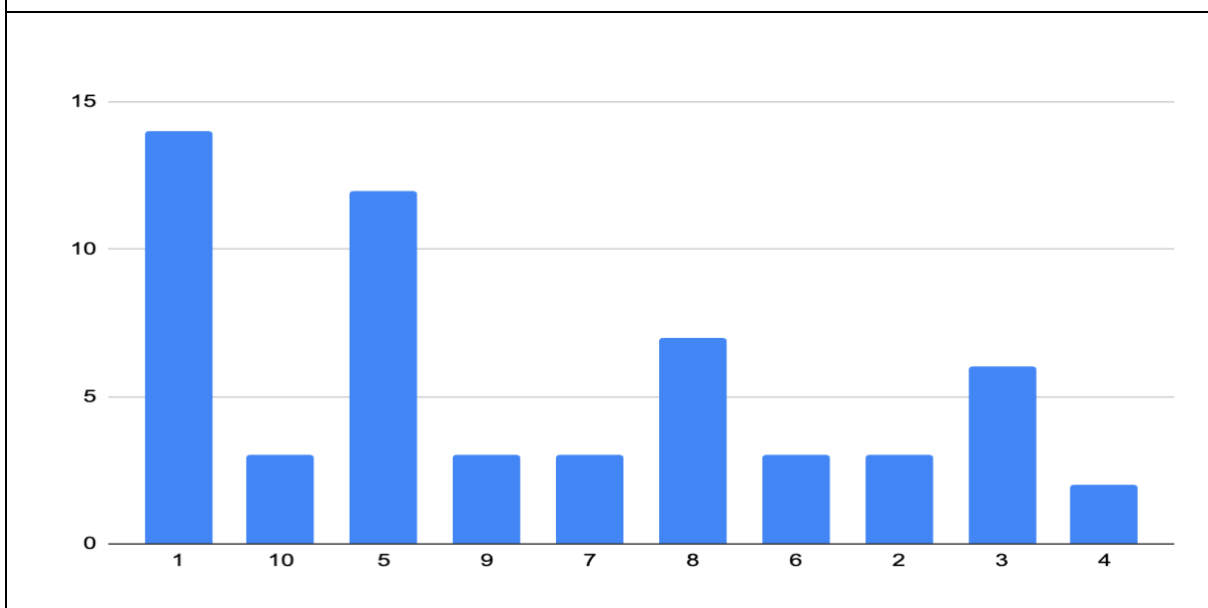


De manera adicional, a través del instrumento de recolección de información aplicado en las diferentes comunidades, se indagó sobre los principales actores que los habitantes asociaban con el sector gobierno y la figura con mayor reconocimiento es la presidencia de comunidad y los ciudadanos. Este resultado reafirma la relevancia que tienen para el ciudadano en términos de percepción. A continuación, en la figura 4 se presenta en una nube de palabras con las respuestas con mayor repetición.



**Figura 4.**

*En qué medida considera que los cargos religiosos determinan la participación ciudadana en comunidades que se rigen por usos y costumbres en Tlaxcala*



Fuente: Elaboración propia

### **Consideraciones finales**

La participación ciudadana constituye un elemento esencial para el fortalecimiento de la democracia. La ampliación de los espacios de participación ciudadana y su alineación con las dinámicas sociales son factores determinantes para profundizar el carácter democrático de un sistema político.

La participación ciudadana en Tlaxcala, está marcada por la coexistencia de tradiciones ancestrales y la incorporación de mecanismos democráticos modernos, presenta un panorama complejo y dinámico. Los usos y costumbres ofrecen un marco de referencia valioso, pero también presenta desafíos en materia de garantías de participación o en materia de impugnación de procesos de elección.

Finalmente, es importante mencionar que los usos y costumbres en Tlaxcala evidencian la posibilidad de conciliar prácticas tradicionales con los principios de la democracia liberal. Estos mecanismos de participación comunitaria complementan los procesos electorales, ofreciendo vías más directas y representativas para la toma de decisiones.

## Referencias bibliográficas

- André, P. (1977). Citizen Participation. *Teaching Public Administration*, 1, 7-7. <https://doi.org/10.4135/9781412971973.n52>.
- Cazarín Martínez, A., (2009). Regiones y autonomía municipal en Tlaxcala. *Scripta Ethnologica*, XXXI( ), 59-89.
- Cazarín A. & Higuera E. (2022). Cultura política y presidencias de comunidad en el estado de Tlaxcala. En: Hernández M.A. Cazarín, A. (Ed.), *Las culturas políticas de las y los mexicanos*. INE.
- Chávez, M. Z. (20 de enero de 2022). *La presidencia de comunidad en el estado de Tlaxcala: Participación ciudadana, representación política y pertenencia territorial*. Obtenido de Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa: [https://bindani.izt.uam.mx/concern/file\\_sets/6108vb43j?locale=es](https://bindani.izt.uam.mx/concern/file_sets/6108vb43j?locale=es)
- Congreso del Estado de Tlaxcala. (s. f.). Recuperado 6 de julio de 2023, de <https://www.congresodetlaxcala.org.mx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. [C.M.] art. 1., 1918.
- Mateos, G. G. M. (2018). Los usos y costumbres en Tlaxcala: un ir y venir histórico. *Ciencia jurídica*, 7(13), 123-141.
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. (2022). Catálogo de Presidencias de Comunidad que realizan elecciones mediante usos y costumbres. Tlaxcala, Tlaxcala, México.
- Koneya, M. (1978). Citizen participation is not community development. *Community Development*, 9, 23-29. <https://doi.org/10.1080/15575330.1978.9987065>.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Tlaxcala, Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, Secretaría Parlamentaria, Periódico oficial del Gobierno del Esta-Libro CJ 13.indb 14025/06/18 10:38

Molnar, J., & Purohit, S. (1977). Citizen Participation in Rural Community Development: Community Group Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 6, 48 - 58. <https://doi.org/10.1177/089976407700600107>.

Olmedo, R. (1999). El poder comunitario en Tlaxcala. *Las presidencias municipales auxiliares*. Editorial Comuna.

Sam, M.M & Nava, R. (2020). Cultura democrática y comportamiento electoral en Tlaxcala. *Universidad Autónoma de Tlaxcala*.

Villarreal, M. T. (2010). Participación ciudadana y políticas públicas. *Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León*.