

Notas sobre patrimonialismo y fragilidad del Estado de Derecho en Tlaxcala: el caso del Fraccionamiento Santa Elena

María Magdalena Sam Bautista*
Carlos Bustamante López*

Este artículo tiene como objetivo analizar la forma en que los habitantes del Fraccionamiento Santa Elena llegaron a disponer de la ley de una manera discrecional y patrimonialista, proceso que después fue revertido por la puesta en marcha de un recurso de inconstitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Según el Instituto Electoral de Tlaxcala (IET), en los 60 municipios que integran el estado actualmente se organizan y funcionan 403 presidencias de comunidad¹; de éstas, 105 eligen a sus autoridades por “usos y costumbres”. La creciente fortaleza de esta forma electiva puede demos-

trarse si se considera que, según el IET, en el 2001 se sumaron a estas 105, 24 presidencias más que eligen a sus autoridades mediante este sistema constitucional, lo que muestra que, contrario a lo que podría pensarse, los “usos y costumbres” en materia electoral se han fortalecido con el paso del tiempo en la entidad. No obstante, cabe mencionar que este sistema ha generado tensiones en materia política, puesto que, de acuerdo con las normas vigentes, se permite que los miembros de las presidencias de comunidad perciban salarios por el cargo, cuando tradicionalmente éstos tuvieron un carácter honorífico y basado en un sistema de méritos.

Lo que interesa resaltar aquí en todo caso, es que aprovechando la posibilidad que otorgaba la ley de elegir a sus autoridades por “usos y costumbres”, núcleos de población intentaron ampararse en ésta para constituir presidencias de comunidad,

pero sin cumplir la normatividad que la propia ley estipulaba al respecto. Es decir, intentaron hacer un uso patrimonial de la noción de comunidad. Este es el caso del Fraccionamiento Santa Elena, localizado en el municipio de Panotla, Tlaxcala, que intentó establecer una presidencia de comunidad entre el 2001 y el 2006.

Este artículo tiene como objetivo analizar la forma en que los habitantes del Fraccionamiento Santa Elena llegaron a disponer de la ley de una manera discrecional y patrimonialista, proceso que después fue revertido por la puesta en marcha de un recurso de inconstitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera parte del artículo aborda teóricamente las categorías conceptuales ubicadas dentro de la antropología, tales como patrimonio y comunidad, así como la definición del derecho, que sirven como herramientas para analizar el caso de estudio. Un segundo apartado describe

* Profesores-Investigadores de la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana e integrantes de la Coordinación de la Alianza Democrática de Organizaciones Civiles (ADOC).

¹ Las presidencias de comunidad en Tlaxcala forman parte del ayuntamiento del municipio, y sus representantes son miembros del cabildo como regidores de pueblo. Se nombran como tales en el año 2001, pues antes de esa fecha se llamaban *presidencias municipales auxiliares*, nombre que adquieren en el año 1995. La primera denominación que reciben es agencia municipal. A lo largo de texto se utilizan las tres denominaciones para referirse a la misma entidad de gobierno. En lo siguiente se respetará la designación usada en los documentos citados y en las entrevistas realizadas para este artículo. Fuera de esos dos ámbitos, se llamarán por el nombre actual, *presidencias de comunidad*.

el objeto de estudio en relación con su origen y características socioeconómicas más relevantes, para dar paso en un tercer apartado a una revisión sucinta de los hechos más importantes sobre el caso que es de interés en el artículo. Finalmente se hacen una serie de conclusiones con el marco conceptual asumido y los datos del caso de estudio.

Patrimonialismo, la operatividad del derecho y comunidad

Sonia Fleury² ha señalado que el patrimonialismo, el autoritarismo y la exclusión son las características principales de la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina, y que han sido capaces de mantenerse a lo largo de periodos de regímenes democráticos y populistas, así como de regímenes autoritarios, y en fases ascendentes y descendentes del ciclo económico. Para esta autora, el uso privado de la cosa pública es una condición esencial de la constitución del Estado moderno, característica que revela la no separación entre el patrimonio público y privado. Así, según sea la etapa del desarrollo político-institucional, el patrimonialismo puede expresarse como caudillismo, clientelismo, círculos burocráticos y corrupción.

En este sentido, el uso privado del patrimonio público da como resultado un Estado incompleto en su dimensión republicana; la cosa pública diferenciada de los intereses privados. En ese orden de ideas, Fleury señala que las consecuencias políticas y económicas resultantes de la ausencia de una dimensión republicana son, por un lado, la falta de legitimidad del poder público —claramente identificado como servidor de los intereses de grupos de poder— y, por otro lado, la inviabilidad en la constitución del mercado, ya que la competencia es sustituida por la regla de “proximidad” o acceso diferencial al Estado para la obtención de privilegios y resultados. Tal situación relatada por Fleury para América Latina, no resulta muy diferente para el caso de México, ni de Tlaxcala. Las autoridades electas, acostumbradas a disponer de bienes públicos (como cosas privadas), también disponen de las leyes como cosas privadas, es decir, de manera discrecional disponen del derecho y de la noción de comunidad.

En un reciente trabajo Raúl Zamorano³ ha señalado la ausencia histórica de estructuras normativas vinculantes y operativas (Estado democrático de derecho) y de represen-

taciones institucionales legitimadas (estructura del Estado), para indicar cómo fórmulas sobreentendidas de coordinación sociopolítica subsisten en el orden social moderno (caciques locales transformados en intermediarios políticos entre el Estado y la sociedad), consolidando formas híbridas de coordinación social premodernas que coexisten con las lógicas de coordinación social del Estado moderno, sea éste federado o unitario, presidencial o parlamentario. Asimismo, el autor agrega que el factor de fragilidad o debilidad de las instituciones normativas (ausencia del Estado democrático de derecho), así como el hecho de que las prácticas caudillistas sobrevivan y se reproduzcan bajo otras formas y pasen a formar parte de las lógicas cotidianas de coordinación social en los actuales Estados de derecho, reproducen la informalidad y arbitrariedad del poder político y potencian conductas rutinarias de carácter clientelar y corporativo en el interior de las relaciones en el sistema político-social. En este sentido, mientras que el moderno Estado mexicano esté instalado en ‘la normalidad democrática’, enfrenta una carencia histórica de legitimidad, situación que se viene agravando con el tiempo, por la ‘disposición e imposición de la ley’ que ejerce una minoría y por la incapacidad de la mayoría política de hacer valer democráticamente su voluntad.

En este contexto, donde se dispone de la ley, las posibilidades operativas del derecho se reducen significativamente. En el intersticio que se abre entre la norma general y su aplicación hay un espacio ocupado por *la argumentación*⁴. El derecho si bien supone, por un lado, una estructura normativa en donde encontramos distintas clases de reglas, principios y directrices; también supone procedimientos, muchos de los cuales son discursivos y argumentativos. Esta cualidad argumentativa del derecho, señala Jaime Cárdenas Gracia, es la manifestación de la cultura jurídica de un pueblo que, además de lo anterior, permite calibrar el tipo de derecho que tiene una sociedad. Y es en este espacio de argumentación que se juegan las posibilidades operativas del derecho, es decir, su aplicabilidad en un determinado contexto político, cultural y social.

En las ciencias sociales frecuentemente se ha discutido el concepto de comunidad. Desde la perspectiva sociológica comunitarista se encuentran los trabajos pioneros de Ferdinand Tonnies⁵ y Emile Durkheim⁶ sobre la comunidad,

² Fleury, Sonia, “Política social, exclusión y equidad en América Latina” en *Nueva Sociedad*, núm. 156, julio-agosto 1998, México, p. 2.

³ Zamorano Farías, Raúl, “Democracia y constitucionalismo en América Latina. El caso mexicano: entre el texto y el contexto” (documento para ser publicado).

⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

⁵ Tonnies, Ferdinand, *Comunidad y asociación*. Madrid: Editorial Península, 1979.

⁶ Durkheim, Emile, *De la división del trabajo social*. Buenos Aires: Schapire Editor, 1973.

que dieron pie a posteriores elaboraciones del concepto. Tonnies realiza una distinción, iniciando el debate sobre el tema, entre comunidad y asociación/sociedad en tanto formas opuestas de construir vida en sociedad. Para Tonnies la comunidad constituye la forma genuina y perdurable de la convivencia y se construye de manera natural y su voluntad es esencial, mientras que la asociación es transitoria, superficial, racional y su voluntad es arbitraria e instrumental⁷. Diferenciación que, posteriormente y de manera errónea, buscará homologarse con la distinción realizada por Durkheim entre solidaridad mecánica y solidaridad orgánica.

En la antropología, la visión de Tonnies tendrá gran influencia en Redfield a través de la noción de *continuum Folk-urban*, según la cual existía una línea continua entre las sociedades *Folk* y las urbanas. Gonzalo Aguirre Beltrán planteó el concepto de comunidad en su forma de gobierno como una continuidad entre el antiguo calpulli y la comunidad contemporánea. Por su parte, Pedro Carrasco⁸ lo definió como un producto colonial que persiste en la actualidad, mientras que en el trascendente trabajo de Eric Wolf⁹ se le definió como una entidad corporada cerrada, es decir, como un núcleo social que mantenía a sus miembros de manera corporativa y cerrada hacia el exterior. En la actualidad, autores como David Robichaux¹⁰ si bien definen a la comunidad como un grupo social cerrado, este grupo es visto a partir del dinamismo de sus instituciones comunitarias, como el sistema de cargos y la propiedad de la tierra.

Desde una perspectiva política, en los últimos tiempos se ha desarrollado también una nueva mirada sobre la comunidad, impulsada por los llamados estudios de comunalidad¹¹, que cuenta entre sus exponentes más destacados en México a Floriberto Díaz, Adelfo Regino, Juan Martínez Luna,

⁷ En Lisbona Guillén, Miguel (coord.), *La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad*. México: El Colegio de Michoacán/Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2006, p. 27.

⁸ Carrasco, Pedro, "La jerarquía cívico-religiosa en las comunidades de Mesoamérica: antecedentes precolombinos y desarrollo colonial" en J. R. Llobera (comp.), *Antropología política*. Barcelona: Anagrama, 1979.

⁹ Wolf, Eric, "Closed Corporate Communities in Mesoamerica and Java" en *Southwestern Journal of Anthropology*, 13(1): 1-18, 1957.

¹⁰ Robichaux, David, "El destino de la tierra en la ex república de indios: tenencia y herencia en el área cultural mesoamericana", ponencia presentada en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, 2006.

¹¹ Zarate Hernández, José Eduardo, "La comunidad imposible. Alcances y paradojas del moderno comunalismo" en Miguel Lisbona (coord.), *La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad*. México: El Colegio de Michoacán/Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2006; Pérez Ruiz, Maya Lorena, "La comunidad indígena contemporánea. Límites, fronteras y relaciones interétnicas" en Miguel Lisbona (coord.), *op. cit.*

Hugo Aguilar Ortiz, entre otros, y la cual en lo sustantivo sostiene que la comunidad es mucho más que un espacio geográfico: implica territorio, espacios colectivos para la toma de decisiones, trabajo colectivo, ritos y ceremonias como su expresión.

Esta tradición que da inicio con los estudios de Tonnies, se encuentra de frente con otra definida desde el liberalismo político, y que da pie a un profundo debate entre los científicos sociales sobre los diferentes acercamientos a la noción de comunidad. Lisbona¹² señala que el debate se concreta en

...la posición que reivindica la existencia de una realidad comunal previa, consustancial a la vida campesina..., o aquella que duda de su existencia y que, en su defecto, sólo la observa como una construcción o como un modelo ideal.

Estas posturas, señala el mismo autor, se despliegan en los debates de la filosofía política entre dos posturas identificadas por un lado como liberales y, por otro, como comunitaristas. Mientras que los liberales reponen cierta visión ilustrada y racionalista de los valores políticos¹³, los comunitaristas privilegian el papel del conglomerado social. Si los liberales sustentan su posición en la defensa de las libertades del individuo como sujeto de derecho y en la separación de las esferas pública y privada, los comunitaristas se caracterizan por otorgar centralidad a lo comunal, ya que la realidad social se entiende desde la inserción del ser humano en la comunidad, contrario a lo pensado por lo liberales, para quienes el entramado social sólo se entiende mediante los valores que permiten la libertad del individuo. Traemos a discusión estas dos posturas porque detrás del problema que ocupa al artículo se encontraron en tensión dichas concepciones divergentes, lo cual se discutirá en las conclusiones.

Ubicación del municipio de Panotla, origen y descripción del Fraccionamiento Santa Elena

El Fraccionamiento Santa Elena está ubicado en el municipio de Panotla, localizado en el sur del estado de Tlaxcala. Panotla limita al norte con los municipios de Xaltocan y Hueyotlipán; al sur colinda con los municipios de Nopalucan y Texóloc; al

¹² Lisbona Guillén, Miguel (coord.), *op. cit.*, p. 31.

¹³ Rawls, Jhon, *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

oriente con Totolac y Tlaxcala, y al poniente con el municipio de Ixtacuixtla. Los datos de los censos de población indican que el municipio de Panotla en 1970 contaba con 11,396 habitantes, que representaban al 2.7% de la población total del estado (420,638 habitantes). En 1980 el número de habitantes del municipio se elevó a 13,763, equivalente al 2.5% del total. Es importante señalar que para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), existían en el municipio un total de 23,393 habitantes. El Fraccionamiento Santa Elena no es considerado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como parte de Panotla; sin embargo, según el INEGI y desde el punto de vista político-administrativo, a nivel municipal forma parte de aquél, ya que los colonos de Santa Elena pagan sus impuestos prediales y reciben servicios de ese ayuntamiento y, como tal, es reconocido por el Congreso del estado de Tlaxcala.

El XII Censo General de Población y Vivienda indica que la población de Panotla ocupada en el año 2000 ascendió a cuatro mil 481 personas. De ese total, el 26.2% de su población se dedicaba a las actividades agropecuarias, el 21.2% a la industria y el 49.4% al sector terciario, siendo esta última actividad la mayor fuente generadora de empleos en el municipio. En el plano político-administrativo el municipio se integra por la cabecera municipal (del mismo nombre) y nueve pueblos: Emiliano Zapata, Jesús Acatitla, San Francisco Temetzontla, San Ambrosio Texantla, San Jorge Tezoquipan, San Mateo Huexoyucan, San Tadeo Huiloapan, Santa Catalina Apatlahco y Santa Cruz Techachalco, pueblos que eligen a sus autoridades por voto constitucional.

Tanto en el estado de Tlaxcala como en el municipio de Panotla se reconoce la creación del Fraccionamiento Santa Elena ligado al nombre de un político de las elites locales: el abogado Rafael Minor Franco¹⁴, militante por varias décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Asociado con las altas esferas de la política local, amigo y colaborador de varios gobernadores del estado, acumuló gran poder a lo largo de su carrera política, el cual movilizó para intentar

¹⁴ Ex secretario del presidente Gustavo Díaz Ordaz, ex senador, ex diputado federal y local. Fue también delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria y delegado de la Secretaría de Desarrollo Industrial de Tlaxcala. Los vecinos del municipio señalan que las personas del lugar se organizaban el día de su cumpleaños para ofrecerle una comida. Según se dice, era "bien visto" en el municipio de Panotla. Sin embargo, durante los sucesos de octubre de 1968 estuvo relacionado con los hechos de Tlatelolco. Se le reconocía como un hombre ligado al poder y con relaciones con los grupos políticos de las altas esferas de la política local y nacional. En la cabecera municipal hay una secundaria en la av. Juárez núm. 13 que lleva su nombre: "Rafael Minor Franco". Fue asesinado en su domicilio el 18 de septiembre del 2004.

hacer de Santa Elena una comunidad y establecer en ella una agencia municipal. Los habitantes del municipio también recuerdan que el nombre de Elena se lo puso en honor a Beatriz Elena Paredes Rangel, ex gobernadora de Tlaxcala, con quien sostenía lazos profesionales y de amistad.

Sobre el origen del Fraccionamiento Santa Elena se cuenta que en 1975 el gobernador Emilio Sánchez Piedras (1975-1982), expropió nueve hectáreas que se pagaron con recursos federales forestales. Una vez realizada la expropiación¹⁵, esas tierras fueron puestas a nombre del abogado Minor Franco. Hay quienes dicen que fue una compensación política que hizo Sánchez Piedras a Minor por haberle dejado el camino libre en el año 1974 en la coyuntura de la sucesión del gobierno de Tlaxcala, además de que estaba interesado en la construcción de un fraccionamiento para funcionarios al servicio de los gobiernos federal y estatal, razón por la cual apoyó el proyecto del Fraccionamiento Santa Elena. A la muerte de Sánchez Piedras, Minor Franco se quedó con la propiedad del predio que comenzó a lotificar, no sin antes ceder parte de la propiedad a Alfonso Sánchez Anaya (sobrino de Emilio Sánchez Piedras y ex gobernador del estado de Tlaxcala de 1999 al 2005) y a Mariano González Zarur (también sobrino de Sánchez Piedras, ex candidato priista al gobierno del estado y actualmente senador de la República). En total, la familia Sánchez se quedó con la propiedad de cerca de tres cuartos de hectárea de ese predio. Los ciudadanos del municipio relatan que Minor puso un filtro para todo aquel que quería vivir en ese fraccionamiento: los aspirantes debían tener presencia política y situación económica "favorable".

Santa Elena es un asentamiento residencial urbano donde, según el INEGI, en el año 2000 habitaban 257 personas, y está situado en el municipio de Panotla, Tlaxcala, a unos 15 kilómetros de la capital del estado. Se encuentra a diez minutos de la salida de Tlaxcala por la autopista federal a la ciudad de México. Del lado derecho de la autopista se encuentra justamente entre la 23ª. Zona Militar y la colindancia con el municipio de San Juan Totolac.

El fraccionamiento está constituido por 86 lotes de mil 200 metros cuadrados. Las casas son construcciones residenciales de tipo campestre con techos ornamentados y acabados finos y con grandes jardines, y la mayoría de ellas no cuentan con seguridad electrónica, sólo algunas tienen altas mallas de alambre con este servicio. El impuesto predial lo pagan en el ayuntamiento de Panotla, sin embargo, los vecinos se quejan

¹⁵ Según la normatividad vigente, toda expropiación debe ser por causa de utilidad pública, y el bien expropiado debe quedar a nombre del gobierno del estado.

de no recibir “ningún servicio público”. Según mencionan, en algún tiempo ellos cooperaron con la fiesta de San Juan Bautista del municipio de Panotla, pero frente a la negativa del ayuntamiento de proporcionarles servicios, impidieron el paso al fraccionamiento de quienes solicitaban dicha cooperación. El Dr. Antonio Cerrado, residente y presidente de la Mesa Directiva de la Asociación de Colonos, señala que se piensa que ahí no tienen necesidades y “que todos son millonarios pero no es así”.

El fraccionamiento cuenta con todos los servicios: agua potable, alumbrado público, teléfono, televisión por cable, seguridad privada y limpieza pública. Además, como ya se ha mencionado, posee una capilla católica donde cada domingo el sacerdote de la parroquia de San Juan Totolac oficia misa. Enfrente de la capilla hay un prado donde los vecinos (después de la misa) realizan las reuniones del comité. No cuentan con comercios de ningún tipo ni con algún equipamiento urbano aparte de la capilla.

Entre los fundadores del fraccionamiento se encuentran las familias de Alma Nohpal (ex diputada local), Alfredo Vázquez Galicia (ex rector de la Universidad Autónoma de Tlaxcala), Martha Palafox Gutiérrez (actualmente diputada federal y ex diputada local) y de la viuda de Rafael Minor Franco. En la actualidad algunos de los residentes de este fraccionamiento son Roberto Cubas Carlin (ex secretario general de Gobierno y ex secretario de Educación Pública), Armando Ahuactzin (pintor) y Mercedes Ayala (pintora), Fernando Pérez Ruiz (ex funcionario de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), Josefina Stevenson (empresaria), la familia Coba (profesores), Beatriz Carpinteiro (empresaria) y algunos extranjeros que trabajan en las zonas industriales del estado cercanas a la capital.

En sus inicios el 80% de los residentes fueron funcionarios del gobierno del Estado, de los cuales sólo 40% eran originarios de Tlaxcala. También habitan en este fraccionamiento funcionarios federales, como el delegado del Instituto Mexicano del Seguro Social de Tlaxcala, pues esta institución posee una casa que la habita el delegado en turno.

El fraccionamiento se organiza a través de una mesa directiva que se elige cada año y que está integrada por un presidente, un secretario y un tesorero, elegidos, dicen ellos, mediante el sistema de “s”s. El modo de elección es a través del voto directo y alzando la mano en las reuniones anuales que celebran para tal efecto. Se realizan reuniones mensuales donde sólo tienen voz y voto los propietarios, nunca los inquilinos, según señalan los estatutos de la colonia.

Esta mesa directiva es la responsable de organizar las actividades requeridas para solucionar los problemas del

fraccionamiento en materia de servicios (agua, alumbrado público, administración y cobro de cuotas), de infraestructura (mantenimiento y bacheo de calles) y de celebraciones religiosas. Los vecinos aportan una cuota anual de \$ 2,500.00 pesos para el mantenimiento, siendo esta la única obligación que tienen con el fraccionamiento, y en caso de no hacerlo, se les corta el suministro de agua. Debido a que el cobro de agua se ha vuelto un problema, la mesa directiva está considerando la posibilidad de contratar una empresa para que administre el fraccionamiento.

En Santa Elena se celebran todas las festividades de un año cristiano. Muy esporádicamente se celebran bodas, quince años y bautizos. La mayoría de los colonos prefieren acudir a la Catedral o a la Basílica de Ocotlán. En este fraccionamiento el 100% de los colonos son católicos. La más importante de todas las fiestas es la dedicada a Santa Elena el 18 de agosto. Según el párroco de San Juan Totolac:

La festividad es muy pequeñita pero muy animada. Eso es todo lo que ofrecen porque ellos no tienen el raigambre de la tradición como aquí en Totolac, donde una fiesta patronal es un desbordamiento de música, de danza, de alimentos, de fuegos pirotécnicos. Pero ahí como que es otro ámbito.

Con respecto a las sanciones de que son objeto quienes no cumplen con la cooperación, Beatriz Carpinteiro, empresaria y residente de este fraccionamiento, señala:

Si no se da la cooperación para la Santa no pasa nada. Lo que sí tiene repercusiones es no dar la cooperación anual de mantenimiento; si no la pagas entonces te cortan el agua. Y yo digo, pues si estamos haciendo uso de algo prioritario, hay que pagarlo.

Como se puede inferir del anterior testimonio, no existe un componente religioso en la identidad de los residentes. Tal hecho es contrario a lo observado en sociedades donde la noción de comunidad está fuertemente ligada a la práctica de la fe religiosa. Sin duda, hay unidad identitaria de clase, pero no religiosa.

El intento de constitución de Santa Elena en presidencia auxiliar

El litigio entre los diferentes actores políticos frente a la tentativa de Santa Elena de constituirse en agencia municipal, pasó por varias etapas durante un lapso de seis años. Aunque los trabajos de lotificación iniciaron en 1975, es

hasta el 26 de marzo de 1984 que se erigió el Fraccionamiento “Santa Elena A.C.” con 45 colonos, y es hasta el 17 de agosto del 2001 que se publicó el Decreto número 164 (con base en el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y Sociales de la Quincuagésima Tercera Legislatura, el 25 de agosto de 1992).

El 2001 fue el último año de Emilio Minor Molina (hijo de Rafael Minor Franco) como presidente municipal de Panotla (2000-2002). Como puede apreciarse, es justo antes de su salida que se publicó el Decreto número 164 y, como es de suponerse, no existió inconformidad por parte del presidente municipal¹⁶. Emilio Minor Molina hizo llegar a la mesa directiva de Santa Elena un oficio, comunicándole que ya podía elegir a sus autoridades por ser agencia municipal. En ese mismo oficio propone que al presidente de la mesa directiva se le deje como presidente auxiliar. Lo curioso del caso es que se expide el decreto sin existir expediente parlamentario, siendo que la ley señala que antes de emitirse un decreto debe cubrirse un procedimiento que no existió en el caso analizado. Los residentes del Fraccionamiento Santa Elena buscaban que éste fuese comunidad porque participaría de los recursos económicos asignados al municipio.

Maurilio Palacios Montales, de extracción petista, asumió el cargo de presidente municipal en enero del 2002. El cabildo se dio cuenta de la irregularidad en la publicación del Decreto 164, pero los plazos para inconformarse ya habían transcurrido. El procedimiento pudo haber sido interpuesto por el presidente municipal anterior, pero probablemente, dados los nexos familiares con Minor Franco, dicha inconformidad no tuvo lugar.

El 3 de marzo del 2002 se eligió al ing. Carlos Chumacero Fernández de Lara como agente municipal del Fraccionamiento Santa Elena. Asistió como representante del presidente municipal el lic. Juan Juárez Ortega. El 18 del mismo mes, la mesa directiva del fraccionamiento informó al Instituto Electoral de Tlaxcala (IET) que se había elegido autoridad por “usos y costumbres”, y se pidió dar curso a los trámites pertinentes para validar la elección. A tal petición el lic. Patricio Lima Gutiérrez, presidente del IET, contestó que no estaba en posibilidades legales y materiales de llevar a cabo la validación de la elección por “usos y costumbres”, ya que la Ley Orgánica Municipal (LOM) no establecía el procedimiento a seguir para la celebración de dicho acto.

El 14 de abril del 2002 la Asociación de Colonos del Fraccionamiento Santa Elena solicitó al Congreso del estado y a Rafael Minor Franco, diputado de la fracción

¹⁶ Según la Ley Orgánica Municipal, el presidente municipal puede inconformarse, pero sabe que se violó todo el procedimiento y que el Decreto núm. 164 no tiene sustento jurídico. Jamás hubo una petición de la población para convertirse en comunidad.

parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), su intervención a fin de obtener la aceptación y el nombramiento de un agente municipal ante el ayuntamiento de Panotla. Los solicitantes afirmaron buscar dar solución a los problemas de servicios públicos, en virtud de que su población rebasaba los dos mil habitantes y de que era nula la ayuda del ayuntamiento.

Ante la negativa del ayuntamiento de validar la elección del agente municipal, la mesa directiva decidió celebrar una elección el 9 abril del mismo año, siendo elegida la empresaria Josefina Stevenson como nueva presidenta del Fraccionamiento Santa Elena. Fue elegida por 41 de 49 cabezas de familia, según consta en acta (que posteriormente harán llegar al Congreso local). Cabe señalar que en el acta fungía Roberto Cubas Carlin como presidente de la mesa, en ese momento secretario de Educación Pública del estado y residente del fraccionamiento.

El presidente municipal de Panotla, Maurilio Palacios Montales, contestó a Josefina Stevenson, el 19 de abril, que no podía acreditarla como autoridad, pues faltaba la validación del IET (según lo establece el artículo 116, fracción VI de la LOM). Es así como el 6 de junio, Carlos Chumacero Fernández envió un oficio a la Comisión Permanente del Congreso, solicitando su intervención para que el presidente municipal de Panotla, Maurilio Palacios, le tomara posesión a Josefina Stevenson como presidenta auxiliar, argumentado que el Fraccionamiento Santa Elena pasó de ser un simple fraccionamiento a convertirse con el paso de los años en una verdadera población. Chumacero señaló:

En vista del natural desarrollo de esta comunidad, los vecinos de esta colonia nos dimos a la tarea de promover el reconocimiento como centro de población... sin embargo, el presidente municipal se negó a tomar protesta a Josefina Stevenson, violando, con esto, la garantía de audiencia y legalidad... por tal motivo, nos vimos en la necesidad de interponer una demanda ante el Tribunal de Control Constitucional y así promover un medio de defensa por negación de tomar protesta a la C. Josefina Stevenson. Con este hecho se están violando los artículos 2, 8, 10 y 87 de la Constitución local.

Con dicha solicitud se presentaron una serie de documentos que daban cuenta de los gastos del fraccionamiento. Se exponía un estado de los recursos sobre consumo de electricidad, pago de vigilancia, servicio de bombeo, iluminación y caseta, papelería y artículos de limpieza, refacciones para la operación de la bomba, entre otros, que durante el año 2001 sumaron \$112,318.94 pesos, y para el 2002 la cantidad de \$102,802.04 pesos (folio 001109).

El dictamen de la Comisión Permanente del Congreso resultaba favorable para los colonos del fraccionamiento,

creándose con ello un profundo conflicto entre las autoridades del municipio, los representantes del fraccionamiento, la población de Panotla y el Congreso. El 28 de julio del 2003 se presentó un oficio al Congreso del estado de Tlaxcala firmado por la mayoría de los integrantes del ayuntamiento de Panotla, por medio del cual informaban que en sesión de cabildo se había acordado solicitar al Congreso del estado la abrogación del Decreto número 164 expedido por la LIII Legislatura, ya que consideraban que el Fraccionamiento Santa Elena no reunía los requisitos establecidos en los artículos 7, 113 y 114 de la LOM para el establecimiento de una presidencia de comunidad y que, menos aún, poseía los requisitos para ser “comunidad”.

El 2 de agosto del mismo año, un grupo de ciudadanos del municipio de Panotla (862 en total) solicitaron al Congreso la abrogación del Decreto 164, argumentando que el Fraccionamiento Santa Elena no reunía los requisitos que marca la ley para ser considerado comunidad. El 12 de agosto la mayoría de los integrantes del ayuntamiento de Panotla reiteraron su petición para abrogar el Decreto¹⁷.

El procedimiento que señalaba la LOM era muy claro. El ayuntamiento haría llegar al Congreso las pruebas pertinentes cuando un centro de población aspirara a elevar su categoría político-administrativa. Procedimiento que no se cumplió. Con esos antecedentes, el cabildo de Panotla se dio a la tarea de recabar las pruebas para demostrar que el fraccionamiento no reunía los requisitos para ser considerado comunidad, porque para serlo como pretendían sus habitantes, necesitaban ser más de mil y tener una escuela y una hectárea para panteón¹⁸. El presidente municipal se dio a la tarea de solicitar información a las autoridades competentes¹⁹. Así, el ayuntamiento de Panotla consiguió documentos oficiales que hacían *prueba plena*: del INEGI obtuvieron documentación oficial según la cual en el Fraccionamiento Santa Elena residían sólo 253 habitantes (y no

¹⁷ *Abrogación* es la derogación total de una ley por una disposición de igual o mayor jerarquía que la sustituida; es por eso que una Constitución sólo puede ser abrogada por otra Constitución

¹⁸ En la actualidad el artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal señala como requisitos para constituir una presidencia de comunidad, que el centro de población cuente con: I) Capacidad suficiente para prestar los servicios mínimos municipales; II) Un local apropiado para la presidencia de comunidad o un terreno para la edificación de la misma; y III) Una hectárea de terreno, cuando menos, para destinarla a cementerio.

¹⁹ Otros actores políticos también expresaron su opinión sobre el caso. La discusión sobre la pertinencia o no de permitir a Santa Elena convertirse en presidencia de comunidad los involucraba interviniendo la Asociación de Síndicos del Estado de Tlaxcala, quien solicitó al Congreso la abrogación del Decreto número 164. Esta asociación argumentó que la presidencia de comunidad del Fraccionamiento Santa Elena no era posible, pues no cumplía con los requisitos establecidos por la ley. Pidieron, asimismo, que se dejara sin efecto el Decreto número 21, mientras que el 2 de septiembre el Congreso del estado de Tlaxcala emitió el Decreto número 56, según el cual resuelve que no es precedente la abrogación del decreto 164.

los dos mil que habían señalado en su petición al Congreso). Por su parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP) confirmó que en la colonia no existía escuela alguna, y el Registro Público de la Propiedad (RPP) informó que el fraccionamiento no disponía de una hectárea para cementerio. Además se anexaron fotografías del tipo residencial de las casas, así como una lista de los colonos y sus cargos.

Con esa documentación, que hacía *prueba plena*, se estructura la Controversia Constitucional que es presentada ante la Suprema Corte de Justicia. No obstante, el Congreso del estado de Tlaxcala expidió el Decreto número 21 el 8 de octubre del 2002 (publicado el 16 de octubre del 2002), según el cual el ayuntamiento del municipio de Panotla estaba obligado a tomar protesta a la presidenta auxiliar de la Comunidad de Santa Elena.

El 17 de octubre del 2003, Bertoldo Sánchez López, síndico del municipio de Panotla, interpuso una *controversia constitucional* en donde se demandó la invalidez de:

- 1) La aprobación y expedición del Decreto núm. 164 (25 de agosto de 1992; publicación, 17 agosto 2001).
- 2) La aprobación y expedición del Decreto núm. 21 (8 de octubre del 2002, publicado el 16 de octubre del 2002).
- 3) El oficio núm. OF 1198/2003 signado por el C. Florentino Flores Xelhuanzi (10 de junio del 2003), dirigido a Maurilio Palacios Montales.
- 4) La aprobación y expedición del Decreto núm. 56 (del 4 de septiembre del 2003, publicado el 9 de septiembre del 2003).

Asimismo, dicha controversia señalaba que al gobernador se le reclamaba la sanción, promulgación y orden para la publicación de los decretos antes citados; al secretario de Gobierno la firma por la cual refrendó la sanción, promulgación y orden para la publicación de los decretos; y al oficial mayor de Gobierno del estado se le demandaba la publicación de los decretos antes citados.

La Corte ordenó una *suspensión* y eso implicó que no se le tomara protesta a Josefina Stevenson hasta que no se resolviera la controversia. Pese a dicha suspensión se destituyó a Maurilio Palacios. No obstante, dentro de esa controversia se interpuso un *recurso de queja* diciendo que el Congreso había violado la suspensión.

El 24 de febrero del 2004 el Congreso del estado depuso al alcalde de Panotla, Maurilio Palacios Montales, acusándolo de no acatar las resoluciones del mismo. Cuando se destituyó al presidente municipal se elaboró una demanda, siendo cuatro las causas esgrimidas por el Congreso para destituirlo: 1) por no tomarle protesta a Josefina Stevenson; 2) por discriminar a los vecinos de Santa Elena; 3) por desvío de recursos (una camioneta del ayuntamiento usada en un

evento del Partido del Trabajo)²⁰; y 4) por desobedecer un mandato del TRIFE (Tribunal Federal Electoral).

El presidente destituido de Panotla acudió a la Corte en marzo del 2004 para notificar a los ministros de la situación, llevándoles los dictámenes del órgano de fiscalización para demostrar que no había tal desvío. Maurilio Palacios relata:

La ministra que autorizó esa suspensión pensó que con eso ya no lo iban a destituir. Entonces fuimos a ver a los representantes de la Corte ¡Y se sorprendieron! ¡¿Cómo?! Pero ¡¿cómo?! Se molestaron demasiado porque pensaron que la suspensión iba a acatarse.

El 25 de agosto el presidente municipal interino de Panotla, Aurelio Guerrero Santacruz, informó al Congreso que el cabildo le había autorizado realizar los trámites para aprobar la solicitud de Santa Elena para constituirse en presidencia auxiliar. Sin embargo, no existe un documento firmado por los integrantes del cabildo que respalde tal afirmación.

El Congreso estatal, a través de la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos y Sociales de la LIII Legislatura, emitió el siguiente dictamen, documento que en lo central dice:

...CONSIDERACIONES: PRIMERA. De los artículo 54 fracción LIV de la Constitución Política Local, 9 y 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, deriva la facultad del Congreso del Estado para determinar la creación de Agencias Municipales... SEGUNDA. De los documentos objeto de estudio se desprende que el Fraccionamiento "Santa Elena" se ha manejado para todas sus necesidades de servicios públicos, en forma autónoma o absoluta, mediante aportación de cuotas pecuniarias de los residentes y propietarios. En estos servicios están incluidos el agua potable, teléfonos, alumbrado público, drenaje, pavimentación, vigilancia, fuerza eléctrica para bombeo, alcantarillado, limpieza y mantenimiento general. TERCERA. A la solicitud del Presidente Municipal de Panotla, Tlaxcala, acompañó los documentos que acreditan la necesidad de la creación de la Agencia Municipal, ya que rebasa los mil habitantes y sus condiciones políticas administrativas son autosuficientes y distintas a las de la cabecera municipal.... CUARTA ...es procedente que este Congreso autorice la creación de la Agencia de la Colonia "Santa Elena", para lo cual se pone a su consideración el siguiente proyecto... se crea la Agencia Municipal de la Colonia "Santa Elena" municipio de Panotla, Tlaxcala, a efecto de que los habitantes tengan representatividad en el seno del H. Ayuntamiento de Panotla, Tlaxcala; y

²⁰ El órgano de fiscalización cada mes revisaba la cuenta pública entregada al municipio y nunca se recibió una recomendación. Recibieron un reconocimiento como el municipio número uno en entregar correctamente al Congreso del estado, en tiempo y forma, la cuenta pública.

se autoriza al propio tiempo para que conforme a los "usos y costumbres" designen a su agente municipal.

Sin embargo, y a pesar de la posición que adoptó el Congreso estatal de reconocer la creación del Fraccionamiento Santa Elena como agencia municipal, el 23 de noviembre del 2004, el Alto Tribunal de la Suprema Corte de Justicia resolvió declarar: a) el sobreseimiento²¹ de los Decretos 164 y 21; y b) la invalidez del Decreto 56 emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala. Por tal motivo, el Congreso del estado tuvo que restituir al alcalde de Panotla²². La Corte les notificó la orden de reinstalación inmediata el día 30 de noviembre. Sin embargo, ésta se pospuso en tres ocasiones porque el presidente municipal, Mauricio Palacios Montales, no aceptaba la reinstalación en los términos que proponía el presidente municipal interino. Finalmente la entrega y recepción del ayuntamiento tuvo lugar el 6 de diciembre de ese año.

Ya con una nueva administración municipal en funcionamiento, producto de las elecciones de fines del 2004, el diputado local, Javier García González, presidente de la Comisión Dictaminadora del Congreso del estado de Tlaxcala, solicitó el 10 de junio del 2005 al ayuntamiento de Panotla, que se manifestara sobre el conflicto. El 27 de junio invitó al presidente municipal de Panotla, Adán Flores Santacruz, a dialogar sobre el asunto del Decreto número 164, y el 30 del mismo mes los miembros de la Comisión Dictaminadora se reunieron con el presidente municipal de Panotla, quien presentó un escrito según el cual "...la opinión de los integrantes del cabildo es que están en total desacuerdo de que la Colonia Santa Elena sea comunidad".

El 7 de julio del 2005, el presidente de la Comisión Dictaminadora solicitó al secretario Parlamentario del Congreso le enviara el expediente parlamentario del cual se derivaba el Decreto número 164 y la copia del acta de la sesión del 25 de agosto de 1992, con la finalidad de dar cumplimiento a la

²¹ Procedimiento al que apela el juez al observar la falta de pruebas, no entra a conocer el fondo del asunto o se abstiene de seguirlo haciendo, pudiendo terminar el proceso antes de dictar sentencia.

²² Dicha restitución supuso un intenso trabajo posterior. El presidente municipal relata: "Después nos dedicamos a la cuestión de la corte. A estar pendientes. Fue muy desgastante porque fue estar en la Ciudad de México dos veces a la semana o tres. Nos quedábamos a dormir y pues era igual un gastadero: hospedaje, comida, etcétera. Pero no íbamos a permitir que esos señores se salieran con la suya, porque también queríamos dejar un precedente para que los ayuntamientos y la sociedad vieran que el Poder Legislativo no iba a tener impunidad como lo ha hecho: ha cambiado y reformado las leyes como ha querido porque nadie lo ponía en orden. Nosotros pedíamos la presencia del presidente interino, Aurelio Guerrero Santacruz, para que me entregara las instalaciones en presencia del órgano de fiscalización, un notario que diera fe en qué condiciones recibíamos: se había adelantado más de un millón pesos en bonos, salarios y diversos pagos decembrinos. Se lo repartieron en bonos de fin administración, etc. Dinero que estaba etiquetado para obra pública, y se habían dañado equipos de cómputo".

controversia constitucional número 97/2003. El secretario parlamentario envió al presidente de la Comisión Dictaminadora el acta de la 25ª. sesión ordinaria de la LIII Legislatura y el expediente de mérito para analizar el caso. El expediente es revisado y con base en IX considerandos se presenta un proyecto de Decreto que en lo substancial señala:

La Comisión Dictaminadora del Congreso de Tlaxcala tiene la obligación de analizar y pronunciarse de manera fundada²³ y motivada²⁴

- 1) sobre la cuestión según lo señala la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia 97/2003. El artículo 9 de la Ley Orgánica Municipal establece tres requisitos: 1) que el poblado sea distinto de la cabecera municipal, 2) que tenga más de 1000 habitantes, 3) que la solicitud la hiciera el Ayuntamiento correspondiente para que el Congreso determinara su procedibilidad. De éstos, los dos últimos no se cumplieron. Es decir, no se cumplieron con los requisitos legales para la multicitada figura jurídica.
- 2) No existe en el Congreso el expediente parlamentario que dio origen al Decreto No. 164 y la petición formal que haya hecho el Ayuntamiento de Panotla. En tales condiciones se señala que a la Suprema Corte de Justicia le asiste la razón, cuando en el considerando séptimo de la resolución 97/2003.
- 3) En el contenido del acta de la 25ª. sesión ordinaria de la LIII Legislatura no se determina si el asunto del Fraccionamiento tiene carácter de urgente y hay contradicción en la procedencia de la solicitud: el Ayuntamiento o la Asociación de Colonos.
- 4) El Gobernador en funciones en el año 1992 no observó el contenido del Decreto No. 164, puesto que en el expediente parlamentario no existe alguna promoción y como consecuencia el acto legislativo se había finiquitado, sólo restaba publicar el resolutivo para que entrara en vigor; sin embargo, no lo hizo por causas que se desconocen.
- 5) Habiéndose observado las inconsistencias de carácter legal dentro del proceso legislativo por la falta de observación de la LOM, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento Interior del Congreso del Estado, esta soberanía debe pronunciarse por la abrogación del Decreto No. 164.
- 6) De resultar procedente por esta soberanía la abrogación del Decreto No. 164, resultaría válido abrogar los Decretos 21 y 56.

²³ La existencia de una norma legal que atribuya favor de la autoridad, la facultad de actuar en determinado sentido y que su actuación se adjunte a la norma legal en que se encuentra su fundamento.

²⁴ La existencia de las circunstancias de hecho que permitan concluir de manera clara que sí procedía aplicar la norma correspondiente.

- 7) La Comisión Dictaminadora considera suficientemente analizado el asunto que nos ocupa.

Como se infiere claramente del texto anterior, las conclusiones de tal resolución abrogan los decretos 164, 21 y 56. Tal dictamen pone fin a un conflicto que se había iniciado en el 2001, y prolongado por cuatro años.

Conclusiones

Como se ha señalado líneas arriba, el patrimonialismo puede expresarse como círculos burocráticos y corrupción. En el caso del Fraccionamiento Santa Elena los círculos burocráticos —y su levedad institucional— se sumergen en una lógica de corrupción. No pueden explicarse de otra manera los procedimientos inobservados por el Congreso con respecto a los requisitos que debían cumplir los vecinos de Santa Elena en su pretensión de convertirse en presidencia de comunidad. La sabiduría popular es muy profunda: “en lo pequeño se ve lo grande”, se dice, efectivamente, en el caso de Santa Elena es posible observar, como señala Fleury, el Estado incompleto en su dimensión republicana.

El factor de fragilidad o debilidad de las instituciones normativas provoca que las prácticas patrimonialistas sobrevivan, se reproduzcan y pasen a formar parte de la lógica cotidiana, de lo común, lo aceptado, de la práctica estabilizada en las instituciones estatales. La arbitrariedad se impone como la práctica diaria que socava las instituciones normativas. Esa disposición e imposición de la ley, señalada por Zamorano, se puede observar con claridad en el caso que nos ocupa a partir de revisar la cronología del conflicto y traer a discusión ciertos datos que mueven al asombro: procesos amañados, procedimientos incompletos, inobservancia de la ley, uso de criterios políticos por encima de los criterios jurídicos, desacato a la Suprema Corte de Justicia, entre los más destacados.

Existen escalas y lógicas diferentes en la perspectiva de la cartografía simbólica del derecho²⁵, donde hay recursos como la controversia constitucional que supone su correspondiente espacio para la argumentación jurídica. Dado que la ley es general y no puede tocar todos los casos particulares, entre la norma general y su aplicación hay un espacio ocupado por la argumentación del juez y las partes, que abre espacio de posibilidad a la operación del derecho; es decir, la aplicabilidad del derecho se define en función del contexto político, cultural y social. Y es al que apelaron los miembros del cabildo de Panotla: la controversia constitucional y la argumentación jurídica, en un contexto político

²⁵ De Sousa Santos, Boaventura, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales” en *Sociedad*, núm. 116, noviembre-diciembre, 1991, pp. 18-38.

en el que se estaba modificando la correlación de fuerzas en Tlaxcala, arribando a un sistema de gobierno dividido donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había perdido el control de la gubernatura en favor del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y en el que Congreso del estado se encontraba con una mayoría del PRI opositora al gobierno del PRD.

El caso Santa Elena es un caso que jurídicamente no procedía, pero que políticamente lo querían hacer proceder pese a las siguientes irregularidades: primera, las presidencias de comunidad son instituciones de gobierno que tratan de perpetuar el gobierno de la comunidad (cargos civiles y religiosos) desde un sustrato cultural, tradicional y consuetudinario que no se justificaba en el caso del Fraccionamiento Santa Elena. Segunda, Santa Elena se constituyó con colonos de otros estados y de otros municipios del estado de Tlaxcala. Tercera, los colonos de Santa Elena se enlazaban al discurso de los “usos y costumbres” porque les resultaba conveniente a sus objetivos, cuando los “usos y costumbres” son una tradición ancestral que en la gran mayoría de los casos pierden su origen en el tiempo; y cuarta, no cumplían con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal.

Desde el punto de vista antropológico, llama la atención que la comunidad sea vista desde diferentes perspectivas. En este conflicto suscitado por el intento de los residentes del Fraccionamiento Santa Elena para constituirse en agencia municipal, se enfrentaron nociones de comunidad diferentes de los actores involucrados: ayuntamiento y vecinos de Panotla, vecinos del Fraccionamiento de Santa Elena, la Suprema Corte de Justicia y el gobierno del estado.

Los vecinos de Panotla consideraban que el Fraccionamiento Santa Elena no era comunidad porque no tenía un centro de población que hubiera evolucionado “naturalmente”, como la mayoría de los pueblos que pasaron por ser rancharía, colonia, pueblo, ciudad. Además de que los vecinos de dicho lugar no habían nacido ahí, sino que la mayoría era de fuera de Tlaxcala. Asimismo, señalaban que en Santa Elena no realizaban las fiestas “como se acostumbra”, es decir, recibiendo a sus amistades y ofreciendo un determinado tipo de comida (mole y barbacoa), y usando cuetes el día de la celebración anual; sobre todo les resultaba molesto el uso de la malla ciclónica en su colonia porque decían que era una expresión de los residentes de ese lugar de mostrar una supuesta superioridad frente a los vecinos del pueblo de Panotla. A esta noción de comunidad se sumaba un componente de clase: muchos de los informantes señalaban además que los residentes de Santa Elena no tenían necesidad de los recursos a los que pretendían acceder porque ellos contaban con “una posición económica” acomodada.

El ayuntamiento esgrimió un argumento jurídico, en el sentido de que no eran comunidad porque no cumplían

con las características señaladas por la ley para constituirse como tal. Señalaba que la categoría que podía otorgárseles era la de rancharía, categoría que evidentemente no les satisfacía a los colonos de Santa Elena porque no les permitía el acceso al cabildo, además de que rechazaban la connotación social que tiene el término en esta zona del país.

Por otro lado, los vecinos del fraccionamiento se decían comunidad porque “vivían juntos, como una gran familia”, por lo que tenían derecho a constituirse en agencia municipal, en tanto que el ayuntamiento se negaba a otorgarles los servicios públicos pese a pagar el impuesto predial. Afirmación ausente de fundamentos porque durante el trabajo de campo se pudo observar a miembros del ayuntamiento de Panotla en diversos trabajos en el fraccionamiento: recolección de basura, seguridad nocturna de las patrullas, desazolve del pozo de agua, entre otros.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en un primer momento, según el testimonio de miembros del ayuntamiento, pensaron que Santa Elena era una comunidad indígena porque era el litigio de una comunidad que elegía a sus autoridades por “usos y costumbres”. Y aunque ellos se basaron en el análisis de todo el expediente del caso y de la normatividad inobservada, los miembros del ayuntamiento tuvieron que presentarle a la Corte pruebas adicionales para que conocieran las características de tal centro de población. Un criterio adicional, además de no cumplir con los requisitos que marca la LOM, fue el nivel económico de los residentes del fraccionamiento, quienes expresaban su interés de constituirse en presidencia de comunidad para recibir apoyo del ayuntamiento de Panotla por los altos costos que representaba la manutención del mismo. Aunque en el centro de la discusión estaba la idea de comunidad, no fue sino hasta el año 2006 que el gobierno del estado definió lo que se entendía desde el gobierno por *comunidad*²⁶. La definición apelaba a lo siguiente en el artículo 3º: “Aquellos que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus ‘usos y costumbres’”. Y de acuerdo con esta definición, los residentes del fraccionamiento no constituían una comunidad, pues no formaban una unidad cultural de ciudadanos tlaxcaltecas, ya que los residentes eran de diversas partes del país.

El caso del Fraccionamiento Santa Elena nos lleva a reflexionar sobre la persistencia de la fragilidad del Estado de Derecho en México. No basta que existan leyes, son necesarias estructuras operativas que hagan la aplicación del derecho por encima de cualquier lógica patrimonialista y corruptible.

²⁶ Gobierno del Estado de Tlaxcala, *Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala* en <<http://vlex.com.mx/vid/27723859>>.