



**DIPUTADA MARIBEL LEÓN CRUZ,
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA
P R E S E N T E.**

HONORABLE ASAMBLEA.

El que suscribe, diputado Emilio de la Peña Aponte, integrante de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, con fundamento en los artículos 14, 19, 45, 46 fracción I, 48 y 54 fracciones II y III de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; así como los artículos 9 fracción II y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; y artículos 114 y 118 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, someto a la consideración de esta soberanía; la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA** el artículo 49, de la **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, y **SE ADICIONA** la fracción I-BIS al artículo 21 de la **Ley de Seguridad Pública y Ciudadana del Estado de Tlaxcala**, todos ellos en materia de justicia cívica, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Incorporar el concepto de justicia cívica, constituye, en el ámbito municipal, un instrumento indispensable para fortalecer la convivencia comunitaria, garantizar la solución expedita de conflictos de baja intensidad y fomentar mecanismos restaurativos que reduzcan el incremento de conductas hacia ámbitos de mayor afectación social.

Su incorporación expresa en el marco legal del Estado de Tlaxcala resulta necesaria para consolidar un modelo de proximidad, preventivo y restaurativo, que alineé y distribuya las capacidades municipales con las exigencias del Sistema Estatal y Nacional de Seguridad Pública.

En la época moderna del derecho, la doctrina constitucional contemporánea ha destacado que la seguridad pública no puede concebirse únicamente como una respuesta reactiva del Estado, sino como un **sistema integral de gestión de la convivencia**, donde los municipios desempeñan un rol primario.

En este sentido, el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo sostenía que “*el municipio es el primer espacio donde la Constitución se vuelve vida*



cotidiana", enfatizando que las instituciones locales deben contar con herramientas jurídicas suficientes para garantizar el orden, la legalidad y los derechos en el nivel más cercano a la ciudadanía. Esta perspectiva refuerza la necesidad de otorgar a la justicia cívica un reconocimiento jurídico formal. La justicia cívica es un mecanismo que promueve soluciones inmediatas, proporcionales y orientadas a la reparación del daño, privilegiando la conciliación, la mediación y las medidas restaurativas sobre la sanción meramente punitiva, que refieren al principio de **intervención temprana y resolución oportuna de conflictos cotidianos favorecen la paz social, reducen tensiones comunitarias y fortalecen la gobernabilidad**. Con su incorporación, se dotará a los ayuntamientos de un marco que exige no solo su creación, sino su correcta operación y articulación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública.

La consolidación de un modelo de justicia cívica permite abatir prácticas discrecionales, dotar de certeza jurídica a las autoridades municipales y garantizar que los habitantes cuenten con mecanismos institucionalizados, accesibles, eficaces y no penalizantes para la solución de faltas administrativas y conflictos vecinales. La previsión expresa en leyes secundarias otorga uniformidad, solidez y permanencia a un sistema que requiere estabilidad y continuidad para cumplir sus fines preventivos y de proximidad.

La adecuación normativa, es un avance sustantivo en la construcción de una política pública orientada a la convivencia pacífica, la restauración del tejido social y la protección de los derechos humanos en el ámbito más inmediato: el municipal. Esta reforma reconoce que la justicia cotidiana, aquella que se vive en las comunidades, calles, colonias y barrios, debe consolidarse como un derecho y no como una eventualidad administrativa.

2. El Estado de Tlaxcala presenta una composición municipal heterogénea en términos poblacionales, territoriales y de capacidades institucionales. Esta diversidad se refleja en profundas asimetrías respecto de la provisión de servicios públicos, la capacidad de gestión administrativa y la infraestructura destinada a la atención de faltas administrativas y conflictos comunitarios. **Mientras algunos municipios cuentan con estructuras consolidadas de seguridad pública y justicia administrativa, otros mantienen esquemas**



limitados o incluso inexistentes para resolver de manera institucional los conflictos cotidianos que afectan la convivencia.

Las diferencias en tamaño poblacional, disponibilidad presupuestal, profesionalización de los cuerpos de seguridad y actualización normativa municipal generan brechas que impactan directamente en la impartición de justicia cívica. En múltiples municipios persisten prácticas informales de resolución de conflictos, ausencia de reglamentos actualizados o insuficiencia de personal capacitado para atender faltas administrativas, lo cual provoca respuestas dispares ante conflictos semejantes y, en consecuencia, inequidad en la aplicación de la Ley.

Este escenario se vuelve particularmente relevante si se considera que, de acuerdo con los patrones identificados por la Encuesta Nacional sobre de Victimización y Percepción de Seguridad (ENVIPE-INEGI), una proporción significativa de los incidentes que generan percepción de inseguridad o demandan intervención policial derivan de conflictos vecinales, problemas por ruido, disputas por delimitación de espacios, faltas administrativas o desacuerdos cotidianos entre particulares. Estos hechos, aunque de baja intensidad, representan un volumen considerable de las intervenciones municipales y constituyen la base de la mayoría de los llamados a la autoridad local.

Diversos análisis académicos y de política pública han señalado que los conflictos comunitarios no atendidos oportunamente pueden escalar hacia conductas más graves, generando impactos en el ámbito penal o en la sensación de desorden y deterioro de la convivencia. Una estructura municipal sin mecanismos formales, restaurativos y cercanos a la ciudadanía limita la capacidad del Estado para prevenir conflictos, restaurar relaciones sociales y reducir la carga institucional en materia de seguridad pública.

Por ello, resulta indispensable reconocer formalmente la justicia cívica como herramienta de proximidad, prevención y restauración comunitaria. Esta incorporación permitirá reducir brechas entre municipios, obligar a la consolidación de infraestructura mínima de atención, fortalecer la profesionalización de las autoridades locales y garantizar que la población, independientemente de su lugar de residencia,



cuento con un mecanismo institucionalizado, accesible y efectivo para la solución de conflictos cotidianos.

La reforma propuesta prevee un modelo homogéneo, equitativo y eficaz de justicia cívica, conforme a las necesidades poblacionales y al comportamiento real de los conflictos vecinales que hoy demandan respuesta institucional inmediata.

3. En el Estado de Tlaxcala, persiste la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales orientados a la prevención de las conductas antisociales, la atención oportuna de conflictos comunitarios y la consolidación de un sistema de seguridad pública de carácter integral. Actualmente, las disposiciones normativas que regulan la actuación municipal, la seguridad pública y la impartición de justicia administrativa presentan vacíos y desarticulaciones frente al **Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad**, emitido a nivel nacional como lineamiento rector para la modernización de los sistemas locales.

El desarrollo del **Modelo Homologado de Justicia Cívica** ha demostrado, en otras entidades federativas, ser un instrumento eficaz para mejorar la convivencia social, reducir la reincidencia en faltas administrativas, promover la corresponsabilidad ciudadana y generar un entorno de legalidad y orden común mediante la aplicación de sanciones racionales, medidas restaurativas y acciones preventivas focalizadas. Tlaxcala necesita un marco jurídico que respalde y normativice este enfoque institucional.

Por lo anterior, resulta indispensable impulsar una reforma integral que garantice la incorporación plena de los principios del modelo homologado en la legislación estatal y en el ámbito municipal, estableciendo las bases constitucionales y legales necesarias para fortalecer la prevención, mejorar la gestión de conflictos cotidianos y consolidar una política pública de seguridad ciudadana basada en la justicia cívica, el buen gobierno y la cultura de la legalidad.

La adición de la fracción I-BIS en la **Ley de Seguridad Pública y Ciudadana del Estado de Tlaxcala** tiene por objeto incorporar formalmente la justicia cívica dentro del Sistema Estatal de Seguridad Pública, estableciendo su carácter preventivo, restaurativo y de proximidad, y



garantizando la coordinación integral entre autoridades estatales y municipales.

4. De acuerdo con datos oficiales de la **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)** se identifican elementos cuantitativos directamente relevantes para la reforma propuesta:

- **Sólo 11.0%** de los delitos estimados en Tlaxcala fueron denunciados en 2024 (11.2% en 2023). Esto muestra una elevada propensión al no registro formal de incidentes ante autoridades competentes.

La llamada “**cifra oculta**” (delitos no denunciados o sin carpeta iniciada) alcanza **91.9%**, lo cuál evidencia que la gran mayoría de los hechos no llegan a tramitarse vía penal o administrativa formal.

- **54.4%** de la población adulta en Tlaxcala considera inseguro su entorno más cercano (colonia/localidad), y **75.6%** identifica la inseguridad como el problema más relevante de la entidad. Estas percepciones incorporan, entre otras, la vivencia cotidiana de conflictos vecinales y problemas comunitarios.

El costo estimado del delito para los hogares en Tlaxcala ascendió a 3.5 mil millones de pesos (2024), con un promedio per cápita que muestra el impacto económico de la inseguridad en la población local. Además, las medidas preventivas (alarmas, vigilancia privada, etc.) representan un gasto importante para los hogares.

5. **El Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad** es un referente nacional adaptado para que las entidades federativas establezcan mecanismos institucionales de **prevención, mediación y resolución administrativa de faltas no penales**. Este modelo promueve la justicia administrativa, la restauración, la mediación comunitaria y la prevención social del delito.

A nivel constitucional, sus principios se alinean con garantías fundamentales como el **deberido proceso, la legalidad, la participación ciudadana y la transparencia**, los cuales deben integrarse al régimen local para garantizar un ejercicio adecuado de la función pública y una respuesta efectiva a los conflictos no delictivos.



La Estrategia Nacional de Seguridad Pública reconoce que la prevención del delito debe combinarse con **mecanismos alternativos a la sanción penal**, particularmente en **faltas cívicas o administrativas**.

Asimismo, diversas políticas federales promueven la coordinación entre los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) para fortalecer la seguridad ciudadana desde la proximidad y la justicia administrativa.

La **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala** vigente, no regula de manera clara la figura de los jueces cívicos ni los procesos administrativos orales para faltas menores, ni establece las facultades para sanciones restaurativas o preventivas.

Existe una carencia normativa para instituir mecanismos de mediación comunitaria, conciliación local y estructuras de juzgados administrativos que resuelvan conflictos entre ciudadanos o infracciones leves de manera eficiente y cercana.

En la ley **Ley de Seguridad Pública y Ciudadana del Estado de Tlaxcala** vigente, no contempla una disposición específica que reconozca formalmente a **la justicia cívica** como parte del sistema de seguridad pública, lo que genera un vacío institucional para dotar de operatividad a los mecanismos preventivos y restaurativos del modelo homologado.

Se carece de normas que regulen la coordinación operativa entre los órganos de seguridad y los juzgados cívicos o instancias administrativas.

6. **Existe una relación con conflictos vecinales y carga municipal**, en relación con los datos obtenido por la ENVIPE y los diagnósticos estatales, se identifica que, una proporción significativa de las intervenciones locales y de la percepción de inseguridad tienen origen en **incidentes de baja intensidad** (ruidos, disputas por límites, incumplimiento de normas vecinales y faltas administrativas) que, por su naturaleza, no siempre son denunciados formalmente, pero sí generan llamadas a la autoridad, deterioro del tejido social y, en ocasiones, escalamiento hacia hechos de mayor gravedad. La elevada **cifra oculta** y la baja propensión a denunciar (11%) sugieren que **muchos de esos episodios no son atendidos por canales institucionales adecuados**, lo que aumenta la probabilidad de respuestas discretionales o de escalamiento a ámbitos penales o extra-institucionales.



Los datos obligan a una reforma sobre el Bando, para prevenir y reducir la cifra oculta. La institucionalización de la justicia cívica como responsabilidad institucional del municipio, armonizada con la obligación de expedir, revisar y publicar el Bando en la instalación de cada Ayuntamiento cada trienio o, antes cuando las condiciones sociales lo requieran y, en todo caso, al menos cada tres años, facilitaría la atención de incidentes de baja intensidad mediante vías administradas, restaurativas y cercanas al ciudadano, reduciendo la "cifra oculta" y las fricciones sociales que no se traducen en denuncia formal.

Lograr la eficiencia y el alivio de la carga sobre el sistema penal, es una parte sustantiva de las intervenciones que hoy terminan en trámites largos, pérdida de tiempo o desconfianza, lo anterior son problemáticas que ENVIPE identifica como causas para no denunciar: por ejemplo, "**pérdida de tiempo**" 27.8% y "**desconfianza en la autoridad**" 16.5%, escenarios que podrían resolverse por vía de justicia cívica, se liberarían recursos policiales y judiciales para atender delitos de mayor impacto. Esto mejora la eficacia del sistema global de seguridad.

Al reducir la recurrencia y la escalada de conflictos vecinales mediante mecanismos restaurativos y de proximidad, se disminuye también el gasto privado en medidas preventivas y los costos asociados al delito (los 3.5 mil millones estimados por ENVIPE), traduciéndolo la reforma en una medida con **potencial retorno social y económico**.

7. La pertinencia de reforma desde un efoque estadístico, evidencia la dimensión del problema en Tlaxcala:

De acuerdo con la **ENVIPE (INEGI)**, en 2024 Tlaxcala presentó un **incremento en la tasa de víctimas e incidencia delictiva de 32.5 % en la tasa de víctimas de delito** con respecto a 2023.

Asimismo, la tasa de incidencia delictiva creció 23.9 % en el mismo periodo. De acuerdo con INEGI, en 2024 la tasa de víctimas en Tlaxcala fue de aproximadamente **30,498 por cada 100,000 habitantes**.

También, según INEGI, en años recientes (2022 a 2023) la tasa de prevalencia delictiva bajó: pasó de 27,115 víctimas por cada 100,000 habitantes en 2022 a 23,025 en 2023, lo que representa una reducción del 15.1 %.



8. En la **Distribución geográfica del delito en Tlaxcala**. Según el diagnóstico institucional para la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, los **10 municipios con mayor incidencia delictiva** concentran el **63.05 % del total de delitos** del estado, lo que indica una alta concentración territorial de la delincuencia. Aunado a esto, en 2024, siete municipios (incluyendo Apizaco, Tlaxcala capital, Chiautempan, San Pablo del Monte, Calpulalpan, Zacatelco y Tlaxco) concentraban más del **52 %** de los delitos del estado.

Tipo de delitos predominantes. Con información oficial de la Secretaría de Seguridad (SSP) de Tlaxcala, para agosto de 2024, los delitos más frecuentes en la entidad fueron: el **robo de vehículos (51.67 % del total de delitos denunciados)**, seguido por el **robo a casa habitación (18.33 %)** y el **robo a negocio (10 %)**. Esta distribución delictiva indica que muchas de las infracciones que afectan a la población son **delitos patrimoniales (no necesariamente violentos)**, lo que refuerza la pertinencia de mecanismos cívicos y administrativos de resolución.

Resultados en incidencia delictiva general. Conforme al más reciente informe del SESNSP, de enero a agosto de 2025, Tlaxcala registró una tasa de **121.1 delitos por cada 100,000 habitantes**, colocándose como el estado con la menor incidencia delictiva en México en ese periodo. En ese mismo periodo se reportaron **1,753 delitos**, lo que representa una caída del **21.92 %** respecto al mismo lapso en 2024 (2,245 delitos). No obstante, pese a esta disminución en delitos denunciados o registrados, el elevado crecimiento en víctimas según ENVIPE sugiere que no todos los delitos se denuncian, o que existen percepciones de inseguridad o **victimización subregistrada**.

9. **Participación ciudadana y gobernanza local.** Tlaxcala ha sido pionera a nivel nacional en la creación de **Consejos Municipales de Paz y Justicia Cívica**, lo cual abre una oportunidad institucional para consolidar un sistema cívico formal. Se han instalado **Mesas para la Construcción de Paz y Seguridad**, así como **108 mesas de trabajo coordinadas con otras instituciones**, con el objetivo de fortalecer la prevención. El incremento en la **tasa de víctimas de delito documentado por la ENVIPE (32.5 %)** contrasta con la **disminución en delitos denunciados ante las autoridades (SESNSP)**, lo que podría indicar una **brecha entre la**



victimización real y el reporte institucional. Esto refuerza la urgencia de mecanismos alternativos como la justicia cívica, que sean más accesibles, restaurativos y confiables para la ciudadanía.

La alta concentración de delitos en pocos municipios señala que una reforma municipal es especialmente pertinente: los **municipios con mayores necesidades deben tener facultades claras para establecer juzgados cívicos, mediación y procedimientos administrativos.**

La predominancia de delitos patrimoniales (robo de vehículos, robo a casas, robo a negocios) sugiere que no todos los conflictos requieren tratamiento penal, sino **mecanismos cívicos-probatorios, sanciones administrativas o restaurativas** más proporcionales.

La existencia de estructuras como las Mesas de Paz y los Consejos Municipales de Justicia Cívica indica **voluntad institucional** para incorporar el modelo homologado; esta reforma sería el paso necesario para institucionalizar formalmente estas estructuras y dotarlas de atribuciones y procedimientos jurídicos sólidos.

10. El establecimiento de juzgados cívicos y procedimientos administrativos orales permitirá la **resolución inmediata de conflictos cotidianos, faltas administrativas e infracciones menores** que actualmente no reciben atención adecuada o son canalizadas a instancias no especializadas. Meticulosamente documentado en el ámbito nacional, este tipo de mecanismos reduce la reincidencia, fortalece la percepción de orden y disminuye comportamientos antisociales. La experiencia comparada en entidades que ya implementan plenamente la justicia cívica demuestra que la atención temprana de conflictos ordinarios disminuye significativamente la progresión hacia conductas delictivas.

En el caso de Tlaxcala, donde la ENVIPE reportó para 2024 un incremento de **32.5 % en la tasa de víctimas de delito y 23.9 % en la incidencia delictiva**, la existencia de mecanismos de justicia cívica constituye una herramienta estratégica para contener y reducir estas tendencias al atender conductas que, sin intervención temprana, pueden evolucionar en ilícitos mayores.

Las reformas permiten que los municipios cuenten con un marco jurídico claro, homogéneo y modernizado para:



- Crear y operar juzgados cívicos.
- Implementar procedimientos orales y públicos.
- Aplicar sanciones proporcionales, restaurativas y orientadas al trabajo comunitario.
- Gestionar registros administrativos y estadísticas confiables.
- Profesionalizar a policías y operadores bajo criterios uniformes.

Estos ajustes mejoran la eficiencia institucional y reducen la variabilidad normativa que actualmente existe entre ayuntamientos. La armonización legal también favorece el acceso a programas federales de fortalecimiento, los cuales exigen que las entidades y municipios cuenten con estructuras formalmente reconocidas de justicia cívica.

Asimismo, al incorporar la justicia cívica al Sistema Estatal de Seguridad Pública, el Estado podrá coordinar, supervisar y evaluar de manera integral el funcionamiento del modelo, integrándolo a **indicadores de desempeño, sistemas de información y estrategias de prevención**.

La integración de la justicia cívica al sistema estatal de seguridad contribuye a:

- Mejorar la proximidad social de las instituciones policiales.
- Canalizar de manera adecuada a personas presentadas por faltas administrativas.
- Reducir cargas innecesarias sobre el sistema penal y el Ministerio Público.
- Orientar la actuación policial a la gestión pacífica de conflictos y la restauración del orden comunitario.

La evidencia estatal es congruente con este enfoque: aunque Tlaxcala ha logrado una disminución de **21.92 % en los delitos registrados** (enero-agosto 2024 respecto a 2025), persisten altos niveles de victimización y subregistro, lo que evidencia la necesidad de mecanismos eficaces y accesibles para la ciudadanía. La justicia cívica se convierte, así, en un complemento estratégico para mantener la tendencia a la baja en la incidencia delictiva y cerrar la brecha entre delitos denunciados y victimización real.



La justicia cívica fomenta una cultura de legalidad mediante:

- Medidas restaurativas que privilegian la reparación y la corresponsabilidad.
- Educación cívica vinculada a las sanciones y programas de orientación.
- Participación ciudadana en mecanismos de mediación.
- Implementación de programas preventivos focalizados en grupos vulnerables y en zonas de mayor incidencia.

Este enfoque fortalece la convivencia comunitaria, reduce tensiones vecinales y promueve una relación más confiable entre ciudadanos y autoridades. En municipios de Tlaxcala donde se han implementado programas piloto de mediación y proximidad, se han documentado mejoras en la percepción ciudadana de atención y orden público, lo cual es consistente con los beneficios observados en otras entidades federativas donde el modelo homologado opera plenamente.

El modelo de justicia cívica incorpora procesos:

- Públicos
- Orales
- Documentados
- Trazables digitalmente
- Con resoluciones inmediatas

Estos elementos fortalecen la confianza ciudadana en las instituciones y elevan los estándares de transparencia, al hacer posible la supervisión de procedimientos, la evaluación de sanciones y la generación de estadísticas confiables para la toma de decisiones públicas.

Además, la integración del sistema cívico a la seguridad pública permite mejor planeación estatal, administración de recursos y seguimiento de políticas de prevención y ordenamiento municipal.

11. Viabilidad. Las reformas propuestas se encuentran en estricta correspondencia con:



El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce la importancia de la prevención del delito, la proximidad policial y los sistemas administrativos de justicia.

Los lineamientos emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que establecen el Modelo Homologado de Justicia Cívica y los estándares para su implementación.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el principio constitucional de autonomía municipal, que faculta a los ayuntamientos para organizar su administración y prestar servicios públicos, incluido el de justicia administrativa.

La adición, reforma y precisión de facultades en los ordenamientos estatales no genera conflicto con el marco federal; al contrario, armoniza la legislación local con estándares nacionales y fortalece su congruencia jurídica. El Estado de Tlaxcala y sus municipios contemplan estructuras operativas que permiten la implementación gradual y ordenada de la justicia cívica:

- La existencia de **Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz**, que ya integran a autoridades estatales y municipales.
- Los **Consejos Municipales de Seguridad Pública**, que pueden ser soporte institucional para la operación de juzgados cívicos.
- Programas de profesionalización policial y fortalecimiento municipal implementados en los últimos años.
- Capacidad instalada en áreas jurídicas, de seguridad pública y de prevención social.

La reforma no exige la creación de órganos complejos o estructuras ajenas a las instituciones actuales, sino la **reorganización y optimización de funciones ya existentes**, lo que garantiza su operatividad inmediata.

El modelo homologado establece procedimientos administrativos orales y procesos estandarizados que no requieren infraestructura especializada ni tecnología de alto costo. Su operatividad básica se sustenta en:

- Espacios administrativos adaptados para audiencias breves.
- Sistemas de registro cívico, que pueden integrarse a plataformas estatales o municipales existentes.



- Formación de jueces cívicos y personal de mediación, cuya capacitación está disponible en lineamientos federales y programas del SESNSP.
- Protocolos de actuación policial ya contemplados en la **Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza** y en los manuales de proximidad.

La evidencia muestra que municipios con capacidad limitada han logrado implementar juzgados cívicos operativos mediante ajustes administrativos mínimos, lo que respalda la factibilidad del modelo en Tlaxcala.

12. La reforma no implica la creación de organismos autónomos ni estructuras complejas. Su implementación se basa en:

- **Reorientación de recursos municipales**, particularmente en áreas de reglamentos, jueces calificadores, seguridad pública y prevención.
- Acceso potencial a fondos federales para capacitación y equipamiento, disponibles para entidades que adopten el modelo homologado.
- Uso de instalaciones administrativas actuales, lo cual reduce costos de infraestructura.
- Escalabilidad del modelo, permitiendo que cada municipio implemente su sistema conforme a su capacidad presupuestaria, sin generar cargas financieras excesivas.

Por ello, la reforma es presupuestalmente sostenible y permite una implementación progresiva sin comprometer la estabilidad presupuestaria municipal o estatal.

La incorporación de la justicia cívica al Sistema Estatal de Seguridad Pública garantiza mecanismos claros de coordinación entre:

- Policía estatal
- Policias municipales
- Juzgados cívicos
- Instancias de prevención social
- Autoridades administrativas municipales
- Sistemas de evaluación y estadística



Esta articulación permitirá contar con indicadores uniformes, líneas de actuación estandarizadas y mecanismos de seguimiento que facilitan la operación del modelo en todas las regiones del estado.

1. Perspectiva de derechos humanos. Los juzgados cívicos operan bajo principios de:

- **oralidad,**
- **inmediatez,**
- **publicidad,**
- **celeridad,**
- **proporcionalidad,**
- **imparcialidad,**
- **legalidad, y**
- **motivación y fundamentación de las resoluciones.**

Estos principios fortalecen el **derecho al debido proceso** reconocido en los artículos 14 y 16 constitucionales, permitiendo que las personas conozcan de manera clara y oportuna la conducta que se les imputa, la evidencia presentada y el razonamiento que sustenta cualquier medida administrativa que se dicte.

La justicia cívica constituye un **mejoramiento accesible, inmediato y no penal para la resolución de conflictos y la atención de infracciones administrativas**. Esto amplía las alternativas de acceso a la justicia, especialmente para:

- Personas con limitados recursos económicos.
- Habitantes de zonas con menor presencia institucional.
- Sectores vulnerables que enfrentan barreras para presentar denuncias penales.

La gratuidad del proceso y la cercanía territorial de los juzgados cívicos materializan el derecho contemplado en el **artículo 17 constitucional**, al garantizar que ninguna persona quede sin una vía efectiva de resolución de conflictos.

La ausencia de procedimientos claros para la presentación ante jueces cívicos y la imposición de sanciones administrativas genera riesgos de:

- actuaciones arbitrarias,



- sanciones desproporcionadas,
- detenciones irregulares,
- criterios discrecionales por parte de autoridades municipales o policiales.

El modelo homologado incorpora protocolos de actuación policial, formatos estandarizados, reglas claras de presentación ante la autoridad y mecanismos supervisados para la ejecución de sanciones, lo que reduce significativamente riesgos de violaciones al **derecho a la libertad personal y al derecho a la seguridad jurídica**.

El sistema de justicia cívica sustituye las sanciones meramente punitivas por **medidas restaurativas y educativas**, tales como:

- trabajo a favor de la comunidad,
- asistencia a programas de orientación o prevención,
- mediación y conciliación,
- reparación del daño,
- medidas de no repetición.

Estas medidas cumplen con estándares internacionales, pues son proporcionales, orientadas a la reinserción social, razonables y no atentan contra la dignidad de las personas, garantizando el respeto a los artículos **1°, 5° y 21 constitucionales**.

La estandarización de procedimientos y la creación de órganos especializados para la administración de justicia cívica previenen diferencias arbitrarias en la atención de:

- hombres y mujeres,
- adolescentes y personas adultas,
- grupos indígenas,
- personas con discapacidad,
- población en situación de vulnerabilidad social o económica.

La reforma es concurrente con los principios de **igualdad y no discriminación** previstos en el **artículo 1° constitucional**, garantizando que las sanciones y medidas administrativas se apliquen sin distinción alguna.

El modelo contempla mecanismos diferenciados para:

- adolescentes en conflicto con la normativa administrativa,



- víctimas de violencia familiar o comunitaria,
- personas con problemas de adicciones,
- personas sin redes de apoyo social.

La vinculación con áreas de prevención municipal y estatal permite activar medidas de protección, canalización y atención integral que fortalecen los derechos a:

- la seguridad personal,
- la integridad física y psicológica,
- la protección de la infancia,
- la salud y
- el desarrollo social.

La justicia cívica favorece una convivencia armónica al:

- resolver conflictos cotidianos antes de que escalen,
- reducir tensiones comunitarias,
- promover acuerdos entre las partes,
- fomentar una cultura de diálogo y respeto mutuo.

Esto contribuye directamente a garantizar el disfrute de un entorno seguro, basado en la paz y la dignidad humana, tal como lo exige el enfoque de **seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos**.

13. **La reforma propuesta no implica un impacto presupuestal negativo para los municipios del Estado de Tlaxcala, dado que no crea estructuras administrativas nuevas, no establece órganos adicionales ni genera obligaciones que requieran gasto extraordinario.** Por el contrario, se limita a ordenar, actualizar y fortalecer facultades que ya están previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, particularmente aquellas que derivan del artículo 115 federal, respecto de la competencia municipal para expedir Bandos, reglamentos y disposiciones de observancia general.

La obligación de actualizar el Bando de Policía y Gobierno en la instalación de cada Ayuntamiento, y en todo caso al menos cada tres años, constituye una medida de eficiencia normativa y administrativa, no de expansión presupuestal. Todos los municipios elaboran, publican y



revisan Bandos dentro de su operación ordinaria; la reforma únicamente establece **la temporalidad y sistematicidad mínima** requerida para garantizar la vigencia normativa y la coherencia con el **Sistema Estatal de Seguridad Pública**. No se exige infraestructura adicional, personal especializado nuevo ni erogaciones extraordinarias, pues la justicia cívica se desarrolla **dentro de las estructuras municipales existentes**, conforme al modelo nacional y estatal.

En términos hacendarios, la reforma incluso **fortalece la economía municipal** al dotar de certeza jurídica a procedimientos que, en la práctica, generan ingresos propios derivados de la correcta aplicación de faltas administrativas, derechos, multas y medidas compensatorias previstas en los Bandos y reglamentos municipales. La claridad normativa y la actualización periódica del Bando aumentan la seguridad jurídica, reducen prácticas discrecionales y mejoran la capacidad de los municipios para ejercer sus facultades hacendarias con estricto apego al principio de legalidad.

Además, la consolidación de la justicia cívica ayuda a disminuir los costos asociados a conflictos comunitarios no resueltos o atendidos tardíamente, tales como intervenciones policiales reiteradas, procesos administrativos duplicados o la pérdida de horas-hombre en gestión de quejas. El fortalecimiento de la justicia cívica se traduce en **uso más eficiente de los recursos públicos**, lo que implica una optimización del gasto municipal sin requerir su incremento.

Esta reforma contribuye al fortalecimiento del **Estado de Derecho en el ámbito municipal**, al promover la actualización normativa regular, la máxima publicidad y la coherencia con el marco federal. Mejora la gobernanza local, impulsa la cultura de la legalidad y favorece entornos de convivencia pacífica que, a largo plazo, generan condiciones más propicias para el desarrollo económico y la sostenibilidad de la hacienda pública municipal.

En suma, la reforma no solo no ocasiona impacto presupuestal negativo, sino que constituye una medida que optimiza recursos, **fortalece capacidades existentes y consolida las funciones municipales** dentro de un marco constitucional claro y moderno.



14. Colocaría a Tlaxcala a la vanguardia por dos razones jurídicas y operativas:

Primero, vigencia y exigencia normativa obligatoria. Al establecer que el Bando debe actualizarse en la instalación de cada Ayuntamiento y, en todo caso, al menos cada tres años, con causa de actualización anticipada por condiciones sociales, económicas o de seguridad, Tlaxcala fijaría un estándar institucionalmente exigible que supera la práctica frecuente de normas municipales obsoletas, dispersas o meramente declarativas. Esto genera previsibilidad normativa y fortalece la máxima publicidad de las normas locales.

Segundo y último, desprene una alineación formal con el Modelo Nacional y profesionalización, al vincular la actualización periódica del Bando con el Sistema Estatal de Seguridad Pública y el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, se garantiza que Tlaxcala no sólo actualice documentos, sino que homologue criterios operativos, capacite unidades municipales y rinda cuentas con indicadores claros. En la práctica, esta combinación normativa-operativa nos coloca como pioneros en traducir estadísticas en políticas concretas de prevención y restauración.

Los porcentajes y señales detectadas en ENVIPE (baja denuncia, alta cifra oculta, percepción elevada de inseguridad en el entorno cercano y costos económicos relevantes) configuran el fundamento empírico sólido para una reforma constitucional que:

- i. incorpore la justicia cívica de modo explícito;
- ii. imponga la obligación de expedir, revisar y publicar el Bando en la instalación de cada Ayuntamiento; y
- iii. exija su actualización trianual mínima.

Dicho esquema responde a la demanda ciudadana por soluciones de proximidad, reduce la fuga de casos fuera del cauce institucional, y mejora la eficiencia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

15. El artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, establece desde la hermenéutica jurídica que, los Ayuntamientos deberán expedir Bandos de Policía y Gobierno, así como los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para el buen



funcionamiento del municipio, y que dichos ordenamientos deberán publicarse para su observancia general. Este mandato constitucional configura el principio de **publicidad y circulación normativa**, indispensable para la vigencia del Estado de Derecho en el ámbito municipal.

La doctrina constitucional mexicana, ha señalado reiteradamente que **ninguna norma es obligatoria si no se publica**, pues la publicidad es el acto que otorga eficacia y exigibilidad a las disposiciones jurídicas. Como afirmaba el jurista Jorge Carpizo, el principio de publicidad normativa es “*la condición mínima para que el derecho sea derecho y no mera voluntad política*”, subrayando que la certeza jurídica nace del acceso ciudadano al contenido de las normas. Esta idea se refuerza también en la teoría constitucional de Fix-Zamudio, quien sostenía que sin divulgación adecuada la norma “*carence de eficacia real y vulnera la seguridad jurídica de la población*”.

En el ámbito estatal, el **artículo 53** no solo obliga a la expedición de los Bandos, sino que establece que el proceso legislativo municipal **culmina necesariamente con su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado**. Sin este acto formal, el Bando no puede surtir efectos, no genera derechos ni obligaciones y no puede ser aplicado válidamente por las autoridades municipales. La publicación, por tanto, no es un acto accesorio, sino la fase terminal del procedimiento de creación normativa municipal; es el punto donde la norma adquiere **fuerza jurídica y legitimidad democrática**.

Este principio constituye un componente esencial del deber de **máxima publicidad**, que obliga a las autoridades municipales a garantizar que el contenido de sus disposiciones sea accesible, disponible y de fácil consulta para toda la ciudadanía. La actualización periódica del Bando, como obligación establecida en esta reforma, robustece dicho principio, pues asegura que la población no quede sujeta a normas obsoletas, contradictorias o desalineadas con el modelo estatal y nacional de seguridad pública y justicia cívica.

Asimismo, la incorporación explícita del Bando dentro del Sistema Estatal de Seguridad Pública exige que el contenido de este instrumento esté



disponible para consulta general, especialmente porque regula comportamientos cotidianos, infracciones administrativas, procedimientos ante jueces cívicos y mecanismos alternativos de solución de controversias.

En ese sentido, la publicidad no es solo un requisito formal, sino una condición operativa para garantizar certeza, legalidad, previsibilidad y acceso a la justicia de proximidad. La reforma a la fracción VII del artículo 86, se armoniza plenamente con el contenido del artículo 53, al establecer la obligación de expedir, revisar y publicar el Bando de Policía y Gobierno, y al fijar un plazo mínimo de actualización que coincide con los períodos constitucionales de los Ayuntamientos. Con ello se fortalece el ciclo de producción normativa municipal, se garantiza la vigencia y actualidad de sus disposiciones, y se consolida un marco de transparencia y máxima publicidad en beneficio de la ciudadanía tlaxcalteca.

Por los razonamientos anteriormente expuestos que fundan y motivan la presente iniciativa, me permito someter a la amable consideración de esta Asamblea Legislativa, el siguiente:

PROYECTO
DE
DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Con fundamento en los artículos 14, 19, 45, 46 fracción I, 48 y 54 fracciones II y III de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; así como los artículos 9 fracción II y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; y artículos 114 y 118 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, **SE REFORMA** el artículo 49, de la **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, en materia de justicia cívica para quedar como sigue:



Artículo 49. El Ayuntamiento, con base en las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado, tiene la facultad y obligación de expedir, revisar, actualizar y publicar sus Bandos, Reglamentos y disposiciones de observancia general para regular los servicios públicos, así como las actividades de los particulares, asegurando que su contenido sea congruente con el Sistema de Justicia Cívica, orientado a la prevención de infracciones, la mediación comunitaria, la solución de conflictos y la promoción de la convivencia social.

Los Bandos de Policía y Gobierno deberán actualizarse de manera obligatoria cada tres años, contados a partir de la instalación del Ayuntamiento respectivo, o antes cuando las circunstancias sociales, económicas, políticas, normativas y/o de seguridad pública lo requieran.

Para su validez y observancia, los Bandos, reglamentos y sus reformas deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y difundirse a través de los medios oficiales de comunicación del Ayuntamiento.

Los Ayuntamientos deberán garantizar que sus Bandos incorporen los procedimientos, competencias y mecanismos de actuación del Sistema de Justicia Cívica, incluyendo medidas restaurativas, sanciones alternativas, criterios de proporcionalidad y los instrumentos de mediación autorizados por la autoridad competente.

Será supletorio de esta Ley, en lo que no se opongan, las disposiciones que regulen el procedimiento administrativo en el Estado.



ARTÍCULO SEGUNDO. Con fundamento en los artículos 14, 19, 45, 46 fracción I, 48 y 54 fracciones II y III de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; así como los artículos 9 fracción II y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; y artículos 114 y 118 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, **SE ADICIONA** la fracción I-BIS al artículo 21 de la **Ley de Seguridad Pública y Ciudadana del Estado de Tlaxcala**, en materia de justicia cívica, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 21. Los ayuntamientos, en materia de seguridad ciudadana, tendrán las atribuciones siguientes:

I. ...

I-BIS. Incorporar, fortalecer y coordinar la operación del Sistema de Justicia Cívica como parte del Sistema Estatal de Seguridad Pública, asegurando que su implementación se rija por los principios de justicia preventiva, restaurativa y de proximidad social, orientados a la solución de conflictos, la mediación comunitaria, la prevención de infracciones y la construcción de entornos de convivencia segura.

El Sistema de Justicia Cívica deberá articularse con las instituciones de seguridad pública, los Ayuntamientos y las autoridades auxiliares, integrando mecanismos alternativos de solución de controversias, medidas restaurativas, sanciones proporcionales y acciones de proximidad que permitan atender conductas de bajo impacto antes de su escalamiento a delitos.

II a la XXI...

TRANSITORIOS



TLAXCALA

CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA
LXV LEGISLATURA

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones contrarias a lo aprobado en el presente decreto.

ARTÍCULO TERCERO. La persona titular de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Tlaxcala, titulares de los Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala, del Centro Estatal de Prevención Social y de las direcciones de seguridad municipales deberán realizar las acciones correspondientes dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a su entrada en vigor.

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 Libre y Soberano de Tlaxcala, en la Ciudad de Tlaxcala de Xicohténcatl, a los dos días del mes de diciembre del dos mil veinticinco.

ATENTAMENTE



DIP EMILIO
DIPUTADO EMILIO DE LA PEÑA PONTE