

TLAXCALA ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Quien suscribe, Diputada **MIRIAM ESMERALDA MARTÍNEZ SÁNCHEZ**, representante del Partido Acción Nacional e integrante de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, con fundamento en los artículos 31, 45, 46 fracción I y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción II y 10 apartado A fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, someto a consideración de esta Soberanía la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, EN MATERIA DE REQUISITOS DE ARRAIGO Y EXPERIENCIA PARA PERSONAS TITULARES DE SECRETARÍAS DE ESTADO EN TLAXCALA ESTRATÉGICAS**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. En una democracia, la integración del gabinete interesa directamente a la ciudadanía, porque las decisiones de quienes encabezan la administración pública se reflejan en la seguridad, los servicios, el manejo de los recursos y las oportunidades de desarrollo.

Por ello, el acceso a esas responsabilidades debe sujetarse a reglas que permitan conocer la capacidad de las personas designadas. La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas y la Corte Interamericana ha precisado que esa garantía también comprende los cargos obtenidos por nombramiento o designación, desde los cuales también se participa en el diseño y ejecución de las políticas estatales¹. Esta doctrina permite establecer calidades objetivas, razonables y vinculadas con cada función, pues, por una parte, protegen a quienes aspiran al servicio público y, como consecuencia, también ofrece a la sociedad designaciones más confiables y una administración mejor preparada para servirle.

¹ Así lo consideró la Corte IDH en los párrafos 149 y 150 de la sentencia de 6 de agosto de 2008 emitida en el Caso Castañeda Gutman Vs. México, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf, así como en los párrafos 138 y 139 de la sentencia de 30 de junio de 2009 emitida en el caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf.

TLAXCALA

2. En Tlaxcala, ese estándar coincide con el derecho a una buena administración reconocido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala y con los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y profesionalización previstos en sus artículos 17 y 29; pues una administración orientada a responder oportunamente a las necesidades colectivas requiere instituciones bien organizadas y personas capaces de conducirlas. Por esa razón, definir con precisión ciertos requisitos y exigir su acreditación antes del nombramiento, permiten armonizar la libertad de elección de la persona titular del Ejecutivo con el deber de servir a la ciudadanía.

En efecto, el derecho de toda persona a una buena administración pública exige que la actuación gubernamental se organice con legalidad, profesionalismo, eficacia, objetividad y orientación al interés general; este deber comienza desde la integración del gabinete, porque la preparación de quienes conducen las dependencias influye directamente en la calidad de las decisiones, la continuidad de las políticas públicas y la capacidad del gobierno para atender los problemas colectivos.

Bajo esta perspectiva, ***exigir experiencia relacionada con el ramo y arraigo efectivo a las personas titulares de las secretarías estratégicas convierte ese derecho en una garantía institucional concreta, al permitir que la confianza política de la persona titular del Ejecutivo recaiga en perfiles que conozcan el funcionamiento del Estado y cuenten con capacidades comprobables para coordinar autoridades, administrar recursos, atender conflictos y ofrecer resultados a la ciudadanía.***

3. La necesidad de contar con perfiles adecuados cobra especial importancia en un Estado como el nuestro, cuya vida pública se articula en sesenta municipios que, aun dentro de un territorio relativamente compacto, presentan realidades sociales, formas de organización comunitaria, vocaciones productivas y necesidades distintas; por ello, una misma decisión

TLAXCALA

estatal puede producir efectos diferentes en cada región, lo que exige que quienes la adopten conozcan las condiciones en las que habrá de aplicarse².

Conocer Tlaxcala no se reduce a identificar su territorio o la estructura formal de sus instituciones, sino que supone comprender el tejido social en el que conviven ayuntamientos, comunidades, organizaciones civiles, sectores productivos, personas trabajadoras y familias, pues allí surgen las demandas colectivas, se encauzan los desacuerdos y se construye -o se pierde- la confianza en las autoridades.

Esa realidad explica por qué la conducción de una secretaría estratégica exige acreditar un vínculo territorial efectivo y comprobable con Tlaxcala, mediante residencia, domicilio o vecindad, además de contar con la experiencia profesional requerida y capacidad para relacionarse con autoridades y sectores sociales; el arraigo así entendido permite que el conocimiento del Estado no dependa de contactos ocasionales, sino de una relación continua con sus municipios, instituciones y comunidades, indispensable para anticipar las consecuencias sociales de las decisiones, atender las diferencias regionales y traducir las políticas generales en respuestas cercanas a las necesidades de la población.

4. El vínculo territorial al que se refiere el punto anterior adquiere verdadero contenido cuando permite distinguir entre residencia y arraigo: la primera acredita que una persona habita de manera habitual en el Estado, mientras que el segundo expresa una relación estable con su vida pública, social y comunitaria. Desde una perspectiva social, **el arraigo se construye cuando la permanencia permite conocer el entorno, establecer relaciones con quienes lo integran y participar en experiencias comunes que generan pertenencia y responsabilidad compartida**³; por ello, habitar un lugar

² Sobre este aspecto, es útil tener presente que el artículo 1, segundo párrafo, de la Constitución local reconoce la composición pluricultural de Tlaxcala y las formas específicas de organización social de sus pueblos y comunidades; así como, la información demográfica, social y económica desagregada por municipio que presenta el INEGI, de la cual se advierte la diversidad de los contextos locales en los que se aplican las decisiones y políticas estatales. Dicho documento se encuentra disponible en la dirección electrónica siguiente: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/70282519802_2.pdf

³ Sobre el particular, véase: Cuca Casado, "La urgencia del arraigo y la comunidad", Ideas, 24 de mayo de 2025, disponible en: <https://ideas.gaceta.es/la-urgencia-del-arraigo-y-la-comunidad/>; Isidro Maya Jariego, "Sentido de comunidad y potenciación comunitaria", Apuntes de Psicología, vol. 22, núm. 2, 2004, pp. 187-211, especialmente pp. 4-7 de la versión consultada, disponible en: <https://personal.us.es/isidromi/php/wp-content/uploads/2007/07/apuntes-sentido-de->

TLAXCALA

constituye el punto de partida, ***pero son el contacto prolongado, el apego al territorio y la relación con la comunidad los que dan profundidad a ese vínculo.***

5. Esta distinción debe orientar la lectura del artículo 67 de la Constitución local, que actualmente exige a la persona titular de la Secretaría de Gobierno tener nacionalidad mexicana y estar en pleno ejercicio de sus derechos, acreditar residencia, domicilio o vecindad durante los tres años anteriores a la designación, haber cumplido treinta años y no ser ministra o ministro de algún culto religioso. La reforma publicada el 31 de octubre de 2023 amplió el acceso al cargo al reducir, entre otras cosas, de siete a tres años el vínculo territorial y permitir que éste se acreditara alternativamente mediante residencia, domicilio o vecindad. Con ello se estableció una relación temporal mínima con el Estado, aunque sin precisar los elementos que permitieran diferenciar un domicilio formal o una presencia reciente de un centro de vida estable y relacionado con la realidad de Tlaxcala.

Por ello, la presente iniciativa propone dar contenido objetivo a ese arraigo mediante la concurrencia de dos elementos verificables: cinco años de residencia efectiva, durante los cuales la persona haya mantenido en Tlaxcala su centro de vida, así como una actividad documentada en la entidad que demuestre un verdadero vínculo con el Estado y sus comunidades. ***El plazo de cinco años cumple una función concreta, pues ofrece un periodo suficientemente amplio para apreciar la continuidad del vínculo y evitar que la cercanía con el Estado dependa de una estancia circunstancial; al relacionarse con actividades locales permite que el conocimiento de Tlaxcala se desprenda de hechos y experiencias verificables, no de una simple declaración de quien aspira al cargo.***

6. La necesidad de reunir arraigo efectivo y experiencia adquiere especial importancia en la Secretaría de Gobierno por la posición que ocupa dentro del Poder Ejecutivo. Los artículos 62 a 65 de la Constitución local regulan las

[comunidad.pdf](#). El primer trabajo vincula el arraigo con la pertenencia a una historia y una comunidad; el segundo explica que el sentido de comunidad se integra mediante interacción social, apego territorial, relaciones de reciprocidad y contacto prolongado.

TLAXCALA

ausencias de la persona titular del Ejecutivo; en relación con ellas, el artículo 68 dispone que la persona titular de la Secretaría de Gobierno quedará encargada del despacho en los supuestos correspondientes, mientras que el artículo 69 hace indispensable su firma para que los reglamentos, decretos y acuerdos puedan ser obedecidos.

A estas responsabilidades constitucionales se suman la conducción de la política interna, la relación del Ejecutivo con los demás poderes, la Federación y los ayuntamientos, la coordinación entre dependencias, el trámite de las iniciativas, el auxilio a los municipios y la atención de asuntos con relevancia social o política; incluso, la legislación vigente le encomienda coordinar el gabinete para evaluar riesgos políticos y sociales, así como articular la respuesta de las dependencias ante problemas que incidan en la gobernabilidad del Estado.

El ejercicio de estas atribuciones exige capacidad jurídica y administrativa, pero también comprensión del entorno en el que deben construirse los acuerdos, atenderse las demandas colectivas y prevenirse los conflictos. La experiencia permite conducir negociaciones, coordinar instituciones y adoptar decisiones dentro del marco legal; el arraigo, por su parte, aporta conocimiento de las diferencias entre municipios, de las formas de organización comunitaria y de las condiciones sociales que explican cada problema. Ambas calidades se complementan, porque una proporciona las herramientas para ejercer el cargo y la otra permite aplicarlas con conocimiento de la realidad tlaxcalteca; **por ello, los cinco años de residencia efectiva, acompañados de actividad local y experiencia relacionada con las funciones de la Secretaría, constituyen una base razonable para que ese conocimiento exista antes del nombramiento y para que quien asuma la responsabilidad pueda actuar desde el primer día con oportunidad, sensibilidad social y capacidad de coordinación.**

7. La función de la Secretaría de Gobierno permite, a su vez, establecer un criterio para identificar a otras dependencias que requieren un perfil reforzado. El catálogo se integra a partir de tres características concurrentes: que sus decisiones incidan en el conjunto de la administración pública; que

TLAXCALA

tengan bajo su responsabilidad capacidades esenciales del Estado, y que su operación exija coordinación permanente con autoridades federales y municipales, así como con actores sociales o productivos.

Conforme a estos elementos, la presente iniciativa comprende también a la **Secretaría de Seguridad Ciudadana**, encargada de proteger la integridad y los derechos de las personas, preservar el orden y ejercer la fuerza pública dentro de los límites constitucionales; a la Secretaría de Finanzas, responsable de la hacienda estatal y de las políticas fiscal, presupuestaria, financiera y de deuda pública, y a la Secretaría de Desarrollo Económico, cuyas decisiones influyen en la inversión, el empleo, la competitividad y el desarrollo de las distintas regiones del Estado. La selección de estas cuatro dependencias se apoya, por tanto, en el alcance transversal de sus atribuciones y en la magnitud de sus efectos sobre la vida pública de Tlaxcala.

8. Definido lo anterior, esta iniciativa distingue dos condiciones que responden a necesidades diferentes: el arraigo acredita una relación estable con Tlaxcala, mientras que la experiencia demuestra la capacidad adquirida para ejercer las atribuciones del cargo. El primero se concreta en una residencia efectiva de cinco años, entendida como la permanencia del centro de vida de la persona en el Estado y acreditada mediante hechos concordantes que permitan comprobar su habitación habitual y sus vínculos familiares, profesionales, económicos o sociales con la entidad. El plazo se fija en cinco años porque supera un periodo ordinario de gobierno municipal y necesariamente comprende, cuando menos, una renovación de los ayuntamientos, lo que permite conocer la continuidad de los problemas públicos y los cambios de autoridades con las que deberán coordinarse las secretarías estratégicas; además, abarca varios ciclos anuales de planeación, presupuesto, ejecución y rendición de cuentas, suficientes para observar cómo las decisiones estatales se aplican y producen efectos en los municipios.

Esta duración también guarda coherencia con la Constitución local, que utiliza los cinco años como medida de vinculación territorial para

TLAXCALA

determinadas responsabilidades públicas y reconoce la residencia prolongada como fuente de pertenencia a la comunidad tlaxcalteca⁴.

9. Sobre esa base se incorpora la experiencia como una calidad independiente, pues conocer el Estado no sustituye el dominio técnico y operativo del ramo, del mismo modo que una trayectoria profesional desarrollada fuera de Tlaxcala no acredita, por sí misma, comprensión de su realidad institucional y social; por ello, se propone una experiencia mínima de cinco años porque ese periodo permite demostrar una participación sostenida en distintas etapas de la gestión: diagnóstico, planeación, ejecución, coordinación, evaluación y rendición de cuentas; de esta manera, el requisito permite identificar una trayectoria con responsabilidades verificables y no una intervención circunstancial. En Finanzas se plantea conservar los seis años previstos actualmente⁵, debido a la especialización técnica que requiere la administración de ingresos, presupuesto, deuda y patrimonio público.
10. Es importante señalar que, el examen constitucional de estas medidas se concentra en la relación directa que debe existir entre cada requisito y las funciones del cargo. Los artículos 35, fracción VI, y 116 de la Constitución federal permiten al legislador local establecer las calidades necesarias para acceder a los empleos públicos y organizar el Poder Ejecutivo estatal, pero esa facultad debe ejercerse con respeto a la igualdad y a la libertad de trabajo reconocidas en los artículos 1o. y 5o.

Al respecto, la Suprema Corte ha precisado que las calidades legalmente exigibles deben revelar un perfil idóneo y sustentarse en criterios objetivos y razonables relacionados con las aptitudes, conocimientos, habilidades y experiencia que requiere la función; también ha señalado que la razonabilidad de un requisito sólo puede determinarse a partir de las atribuciones concretas

⁴ Por ejemplo, en el artículo 35 fracción I, se dispone que, para ser Diputado local, entre otras cosas, tener una residencia mínima de cinco años en el Estado; por su parte, en el artículo 106, fracción I, del texto constitucional local, también exige cinco años de residencia para ser titular del Órgano de Fiscalización Superior.

⁵ En el último párrafo del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, entre otros requisitos, se estableció que, para ser titular de la Secretaría de Finanzas, la persona aspirante deberá contar con experiencia mínima de seis años en la materia.

TLAXCALA

del puesto⁶. Bajo ese parámetro, la medida persigue una finalidad legítima - *fortalecer la capacidad profesional y la continuidad de áreas esenciales*- y resulta adecuada porque el arraigo permite acreditar conocimiento territorial, mientras que la experiencia demuestra preparación para decidir y ejecutar; su alcance es proporcional porque se limita a cuatro dependencias, admite distintas trayectorias afines y conserva en la persona titular del Ejecutivo la facultad de seleccionar, nombrar y remover a quienes integren su gabinete.

11. La doctrina interamericana fortalece esta conclusión desde la perspectiva del derecho de acceso a la función pública. El artículo 23.1, inciso c), de la Convención Americana reconoce el derecho de la ciudadanía a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, mientras que su apartado 2 incluye la residencia entre las materias que pueden ser reguladas por la ley. La Corte Interamericana ha explicado que estas regulaciones deben perseguir una finalidad legítima y satisfacer condiciones de necesidad y proporcionalidad; asimismo, ha sostenido que la igualdad en el acceso exige procedimientos y criterios objetivos y razonables para el nombramiento.

Aplicado a esta iniciativa, dicho parámetro obliga a que la residencia y la experiencia puedan comprobarse de la misma forma para todas las personas aspirantes y que su intensidad responda a las responsabilidades del cargo. Esta objetividad protege el derecho de quienes reúnen las calidades para ser considerados en igualdad y, al mismo tiempo, beneficia a la ciudadanía, porque permite conocer las razones que respaldan una designación y exigir que las áreas más sensibles del gobierno sean conducidas por personas con capacidad acreditada, vínculo efectivo con la comunidad y conocimiento de las consecuencias sociales de sus decisiones.

12. Con este sustento, se propone que la persona titular de la Secretaría de Gobierno conservará la edad mínima de treinta años y deberá acreditar cinco años de residencia efectiva y cinco años de experiencia afín. Este componente

⁶ Tal afirmación puede corroborarse en los párrafos 74 a 83 de la sentencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 88/2023; así como en los párrafos 196 y 199 a 202 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 35/2025. Sentencias disponibles en: https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2023/19/3_311776_6432_firmado.pdf y <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5786930>

TLAXCALA

permite traducir el conocimiento del Estado en una relación funcional comprobable y se justifica por la responsabilidad de conducir la política interna, atender conflictos, coordinar al gabinete y mantener la interlocución con los ayuntamientos. Las personas titulares de Seguridad Ciudadana y Desarrollo Económico acreditarán cinco años de residencia efectiva y cinco años de experiencia relacionada directamente con sus respectivos ramos; para Finanzas se exigirá la misma residencia de cinco años y se propone conservar el título y la cédula profesional afines, así como los seis años de experiencia establecidos por la legislación vigente. Aclarando que, las ausencias derivadas de las causas reconocidas por el artículo 13 de la Constitución local no interrumpirán el plazo, siempre que se mantenga el centro de vida y pueda comprobarse la continuidad del vínculo con Tlaxcala.

13. En ese sentido, la presente iniciativa busca evitar la improvisación, fortalecer la continuidad institucional y mejorar la relación del gobierno estatal con los municipios, el Congreso y los distintos sectores de la sociedad; así, el acceso permanecerá abierto a personas de orígenes y trayectorias diversas, pero quienes asuman las funciones más sensibles del Estado deberán demostrar, con hechos, que conocen Tlaxcala, que cuentan con la preparación necesaria y que están en condiciones de responder a la confianza de su gente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta Asamblea Legislativa el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. Con fundamento en los artículos 45 y 47, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 5 fracción I, 9 fracción II y 10 apartado A fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, se **reforman** el párrafo cuarto y sus fracciones I y II, así como el actual párrafo quinto; se adicionan al párrafo cuarto las fracciones III y IV, recorriéndose la actual fracción III para pasar a ser la fracción V; y se **adicionan** tres párrafos después del párrafo cuarto, recorriéndose el actual párrafo quinto para pasar a ser

TLAXCALA

el párrafo octavo, todos del artículo 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para quedar como sigue:

Artículo 67.- (...)

(...)

(...)

Para ser persona titular de la Secretaría de Gobierno se requiere:

- I. Tener nacionalidad mexicana y estar en pleno ejercicio de sus derechos;***
- II. Tener, cuando menos, treinta años cumplidos el día de la designación;***
- III. Acreditar residencia efectiva en el Estado durante los cinco años inmediatamente anteriores al día de la designación;***
- IV. Acreditar, conforme a la ley, experiencia mínima de cinco años en actividades vinculadas con la administración pública o con las atribuciones de la Secretaría de Gobierno, y***
- V. No ser ministra o ministro de algún culto religioso.***

Las personas titulares de las secretarías de Seguridad Ciudadana, de Finanzas y de Desarrollo Económico deberán reunir los requisitos previstos en las fracciones I, III y V del párrafo anterior. Quienes sean designados en las secretarías de Seguridad Ciudadana y de Desarrollo Económico deberán acreditar, además, experiencia profesional o en el servicio público no menor de cinco años, directamente relacionada con el ramo respectivo; tratándose de la Secretaría de Finanzas, su titular deberá contar con título y cédula profesional en alguna licenciatura afín al área de las ciencias económico-administrativas, así como con experiencia mínima de seis años en la materia.

Para efectos de este artículo, la residencia efectiva consiste en la permanencia habitual y comprobable de la persona en el Estado, donde mantenga su centro de vida. Las ausencias previstas en el artículo 13 de esta Constitución no interrumpirán el cómputo del plazo, siempre que durante ellas la persona conserve en el Estado su centro de vida.

El cumplimiento de los requisitos deberá verificarse antes de la designación, conforme al procedimiento y mediante los documentos que establezca la ley; la constancia correspondiente deberá publicarse en versión pública.

Las personas titulares de las demás dependencias de la administración pública estatal deberán ser preferentemente tlaxcaltecas y reunir los requisitos que establezca la ley.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. *En cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, remítase el presente Decreto a los sesenta ayuntamientos del Estado para su discusión y, en su caso, aprobación.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y emitida la declaratoria correspondiente, el presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.*

ARTÍCULO TERCERO. *Los requisitos establecidos en este Decreto no serán exigibles a las personas que, a su entrada en vigor, desempeñen alguno de los cargos regulados en el artículo 67, mientras subsista su designación.*

TLAXCALA

Toda designación posterior, aun cuando recaiga en la misma persona, deberá sujetarse a las disposiciones reformadas.

ARTÍCULO CUARTO. *El Congreso del Estado deberá armonizar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala con lo dispuesto en este Decreto, dentro de los noventa días naturales siguientes a su entrada en vigor. La armonización regulará los medios, criterios y procedimientos para acreditar y verificar los requisitos de residencia efectiva, experiencia y formación profesional previstos en el artículo 67.*

ARTÍCULO QUINTO. *La persona titular del Poder Ejecutivo deberá adecuar las disposiciones reglamentarias y administrativas correspondientes dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de la armonización legal prevista en el artículo cuarto transitorio.*

ARTÍCULO SEXTO. *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.*

AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE A 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 Xicohtécatl, a los ocho días del mes de septiembre de dos mil veintiséis.

ATENTAMENTE



DIP. MIRIAM ESMERALDA MARTÍNEZ SÁNCHEZ
INTEGRANTE DE LA LXV LEGISLATURA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA