



HONORABLE ASAMBLEA P R E S E N T E.

La que suscribe **DOCTORA GABRIELA HERNÁNDEZ ISLAS**, Diputada integrante del Grupo Parlamentario del **PARTIDO MORENA** de esta LXV Legislatura del Estado de Tlaxcala, con la facultad que me confiere el artículo 46 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9 fracción II, 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y 114 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, me permito presentar ante esta Soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO 9 TER Y UN PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 62, TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA EN MATERIA DE EMPLEO TEMPORAL**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa se sustenta en el reconocimiento del derecho humano al trabajo digno y socialmente útil, consagrado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1º, 25 y 26 del mismo ordenamiento constitucional, que imponen al Estado la obligación de promover el desarrollo integral, el crecimiento económico con justicia social y la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea incluyente y sostenible. Dichos principios tienen plena vigencia en el ámbito estatal y obligan a las entidades federativas a adoptar políticas públicas que garanticen condiciones reales de acceso al empleo, particularmente para los sectores históricamente excluidos del mercado laboral formal.

En nuestro Estado de Tlaxcala, el derecho al trabajo enfrenta limitaciones estructurales que se reflejan en altos niveles de informalidad, subocupación y precariedad laboral. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), más del 70% de



la población ocupada en la entidad labora en condiciones de informalidad, es decir, sin acceso a seguridad social, contratos formales ni prestaciones básicas. Esta cifra coloca a Tlaxcala entre las entidades con mayor informalidad laboral del país y evidencia la fragilidad del mercado de trabajo local (INEGI, ENOE, 2024-2025).

La informalidad laboral implica consecuencias profundas en términos sociales y económicos. Las personas que se desempeñan en este tipo de ocupaciones enfrentan ingresos bajos e inestables, carecen de protección frente a riesgos de trabajo y se encuentran excluidas de los sistemas de salud y seguridad social. Además, la informalidad incrementa las situaciones de vulneración de los hogares frente a choques económicos, ya que ante cualquier contingencia, la pérdida del ingreso es inmediata y sin redes de protección institucional.

Aún cuando la tasa de desocupación abierta en Tlaxcala se mantiene en niveles relativamente bajos en comparación con otras entidades federativas, este indicador resulta insuficiente para dimensionar la problemática real del empleo. La ENOE muestra que una proporción significativa de la población ocupada se encuentra en situación de subocupación, es decir, personas que trabajan menos horas de las que necesitan y están disponibles para laborar más tiempo con el fin de complementar sus ingresos. Este fenómeno refleja que una parte importante del empleo existente no es suficiente para garantizar condiciones mínimas de bienestar.

Asimismo, los datos de la ENOE evidencian que los grupos más afectados por el desempleo, la informalidad y la subocupación son las mujeres, las personas jóvenes, las personas con discapacidad y quienes habitan en localidades rurales o con alto grado de rezago social. En el caso de las mujeres, su participación en el mercado laboral se ve limitada por la carga desproporcionada de trabajos de cuidado no remunerados, situación que ha sido documentada por el INEGI y por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Ahora bien, de acuerdo con el CONEVAL, un porcentaje relevante de la población ocupada en Tlaxcala se encuentra en situación de pobreza laboral, entendida como la imposibilidad de adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral per cápita.



Este indicador pone de manifiesto que contar con un empleo no necesariamente garantiza condiciones de vida dignas, especialmente cuando se trata de empleos informales, temporales o de baja productividad (CONEVAL, Medición de la Pobreza Laboral, 2024).

La problemática laboral se agrava en contextos de crisis económicas, emergencias sanitarias o desastres naturales. La experiencia reciente ha demostrado que, ante estos escenarios, los empleos informales y precarios son los primeros en desaparecer, dejando a miles de personas sin ingresos y sin mecanismos de protección social. En este contexto, el papel del Estado como garante del derecho al trabajo y como promotor del bienestar social cobra especial relevancia.

Los programas de empleo temporal han sido reconocidos, tanto a nivel nacional como internacional, como una herramienta eficaz de política pública para mitigar los efectos del desempleo y la precariedad laboral. Estos programas permiten generar ingresos temporales para personas desempleadas o subempleadas, al tiempo que se realizan actividades de utilidad social, comunitaria, ambiental o de infraestructura básica. Diversos estudios y evaluaciones han demostrado que el empleo temporal contribuye a reducir la pobreza laboral, fortalecer el tejido social y mejorar la resiliencia de las comunidades frente a crisis económicas.

En México, el empleo temporal ha sido utilizado como un mecanismo de atención a contingencias y como una estrategia complementaria para impulsar el desarrollo local. Sin embargo, su implementación a nivel estatal ha dependido, en gran medida, de la voluntad administrativa y de la disponibilidad presupuestaria, lo que ha generado discontinuidad, falta de planeación y ausencia de criterios homogéneos de operación.

En el caso específico de Tlaxcala, el marco jurídico vigente no establece una obligación expresa para el diseño, implementación y evaluación de manera permanente de programas de empleo temporal. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala contempla facultades generales en materia de fomento al empleo, pero no impone un mandato claro y vinculante que

garantice la existencia anual de un programa de empleo temporal con reglas de operación, metas, indicadores y mecanismos de rendición de cuentas.

Esta ausencia normativa tiene consecuencias directas en la eficacia de las políticas públicas de empleo. Al no existir una obligación legal, los programas de empleo temporal pueden ser eliminados, reducidos o modificados sin criterios técnicos ni evaluación de impacto, lo que limita su alcance y efectividad. Además, la falta de institucionalización impide que estos programas se consoliden como una política pública estructural orientada a la reducción de la informalidad y la pobreza laboral. Desde una perspectiva de derechos humanos, resulta indispensable que el Estado asuma un papel activo en la garantía del derecho al trabajo, particularmente para los grupos en situación de vulneración. La Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) ha documentado que las personas con discapacidad enfrentan mayores barreras para acceder al empleo, derivadas de la falta de accesibilidad, de ajustes razonables y de la existencia perpetuada de prácticas discriminatorias en los procesos de contratación. Esta situación se traduce en tasas más altas de desempleo y en una mayor concentración en empleos informales y mal remunerados (ENADIS, 2022).

En este sentido, los programas de empleo temporal pueden constituir una herramienta clave para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad, siempre que se diseñen con enfoque de accesibilidad, ajustes razonables y condiciones de trabajo dignas. Asimismo, pueden contribuir a reducir las brechas de género en el mercado laboral, al ofrecer oportunidades de empleo a mujeres que enfrentan mayores dificultades para incorporarse al trabajo formal.

La institucionalización de un Programa Estatal de Empleo Temporal obligatorio permitiría al Estado de Tlaxcala contar con un instrumento permanente para atender el desempleo estacional, la subocupación y las situaciones de emergencia. Este programa podría articularse con los municipios, priorizando proyectos de alto impacto social y comunitario, y asegurando una distribución equitativa de los beneficios.

Desde el punto de vista presupuestario, la asignación de recursos a programas de empleo temporal debe entenderse como una inversión social y no como un gasto.



La generación de empleo tiene efectos multiplicadores en la economía local, al incrementar el consumo, dinamizar las economías regionales y reducir la dependencia de programas asistenciales. Asimismo, contribuye a fortalecer la cohesión social y a disminuir los niveles de desigualdad.

Por todo lo anterior, la presente iniciativa propone reformar la legislación estatal para establecer la obligación del Gobierno del Estado de Tlaxcala de crear y operar de manera anual un Programa Estatal de Empleo Temporal, con reglas de operación claras, criterios objetivos de elegibilidad, enfoque de derechos humanos, perspectiva de género e inclusión de personas con discapacidad. Esta reforma busca transformar una facultad discrecional en un mandato legal, dotando de certeza jurídica y continuidad a una política pública fundamental para el bienestar de la población.

Además, la adopción de esta reforma permitirá avanzar hacia un modelo de desarrollo más justo e incluyente, en el que el trabajo sea reconocido como un eje central para la reducción de la pobreza, la informalidad y la desigualdad social. Asimismo, fortalecerá la capacidad del Estado para responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades de la población, particularmente en contextos de crisis, y contribuirá a consolidar un marco normativo acorde con los principios constitucionales y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y desarrollo social.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, el presente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO: Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 46 fracción I, 47, 48 y 54 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9, fracción II y 10, apartado A, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; y 114 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala; **SE ADICIONA UN ARTÍCULO 9 TER Y UN**

PÁRRAFO SEGUNDO A LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 62, TODOS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TLAXCALA, para quedar como sigue:

Artículo 9 Ter. El Ejecutivo del Estado implementará de manera anual un Programa Estatal de Empleo Temporal que garantizará a personas en situación de desempleo y a grupos vulnerados el acceso a actividades remuneradas de carácter temporal, sin que ello genere una relación laboral permanente con la administración pública.

El Programa Estatal de Empleo Temporal priorizará a personas en situación de vulneración como lo son las personas con discapacidad, personas adultas mayores, jóvenes, mujeres, personas cuidadoras y habitantes de comunidades con alto rezago económico; así mismo garantizará condiciones de trabajo dignas, seguras y con una remuneración no inferior al salario mínimo vigente.

Las personas beneficiarias del Programa Estatal de Empleo Temporal gozarán, durante la vigencia de su participación, de:

- I. Remuneración económica justa y oportuna;
- II. Condiciones de seguridad e higiene en el trabajo;
- III. Igualdad y no discriminación, y
- IV. Accesibilidad y ajustes razonables para personas con discapacidad.

Artículo 62. (...)

- I. (...)

Para el fortalecimiento de la política de trabajo, diseñará, implementará, operará y evaluará el Programa Estatal de Empleo Temporal que de manera anual implemente la persona Titular del Poder Ejecutivo, el cual



tendrá como finalidad garantizar ingresos temporales a personas en situación de desempleo o subempleo y dará prioridad a grupos vulnerados, mediante su participación en actividades de utilidad social, comunitaria, ambiental o de infraestructura básica.

TRANSITORIOS

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

ARTÍCULO SEGUNDO. El Poder Ejecutivo del Estado deberá emitir o adecuar las reglas de operación del Programa Estatal de Empleo Temporal dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO. El Ejecutivo del Estado deberá prever en el Proyecto de Presupuesto de Egresos los recursos necesarios para la operación anual del Programa Estatal de Empleo Temporal.

ARTÍCULO CUARTO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE PUBLICAR

Dado en la Sala de Sesiones del Palacio Juárez, recinto oficial del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl, Tlaxcala, a los 31 días del mes de marzo del año dos mil veintiseis.

ATENTAMENTE



TLAXCALA
LXV LEGISLATURA

DRA. GABRIELA HERNÁNDEZ ISLAS
DIPUTADA INTEGRANTE DE LA LXV LEGISLATURA