

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO**ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

El suscrito, Diputado **Bladimir Zainos Flores**, integrante de esta SEXAGÉSIMA QUINTA Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, con fundamento en los artículos 45, 46, fracción PRIMERA, 47, 48, 54, fracción SEGUNDA, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 9, fracción SEGUNDA, 10, apartado A, fracción SEGUNDA, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; y 114 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE TLAXCALA Y SUS MUNICIPIOS Y A LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE TLAXCALA**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el ámbito constitucional federal, el artículo 4º, párrafo décimo quinto, reconoce formalmente el derecho humano a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, inclusión e igualdad. Este precepto impone a las autoridades de todos los órdenes de gobierno la obligación sustantiva de orientar sus políticas públicas y la asignación de recursos presupuestales hacia la consolidación de infraestructura física que haga efectivo dicho derecho para la totalidad de la población.

Por su parte, el artículo 115, fracción IV, párrafo tercero de la Constitución Federal, consagra la autonomía municipal y la libre administración de la hacienda pública, disponiendo que los ayuntamientos aprobarán sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles. Dicha facultad de autodeterminación presupuestal se complementa con la atribución de las Legislaturas Estatales para fijar las bases generales de la administración pública local y la responsabilidad hacendaria, garantizando que el ejercicio del gasto se apegue a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez contemplados en el artículo 134 del propio ordenamiento fundamental.

A nivel federal secundario, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas¹ y los Municipios, en conjunción con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, establece los marcos rectores para la sostenibilidad fiscal. Específicamente, en sus artículos 2º (fracciones XVII, XIX y XXV) y 14, la Ley de Disciplina Financiera conceptualiza los ingresos de libre disposición, el gasto no etiquetado y la inversión pública productiva, mandando que los recursos locales y participaciones federales no etiquetadas se destinen preferentemente a proyectos de inversión que generen un beneficio social medible, bajo la metodología del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

En el marco normativo del Estado de Tlaxcala, el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios² rige la programación, presupuestación y ejecución del gasto público, clasificando las erogaciones en capítulos de autorización, entre los que destaca el Capítulo 6000 referente a la Inversión Pública. Este cuerpo normativo se articula de manera directa con la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tlaxcala³, la cual impone la observancia obligatoria de los planes de desarrollo urbano, el respeto a la jerarquía de movilidad sustentable y la emisión del Dictamen de Congruencia para todo proyecto de infraestructura pública.

La **problemática** que plantea resolver esta propuesta gira en torno a la continua una distorsión sistemática en el proceso de toma de decisiones para la asignación del Presupuesto de Egresos en la administración pública municipal del Estado de Tlaxcala, particularmente en el capítulo 6000 relativo a la Inversión Pública, donde la planeación técnica de las obras se encuentra supeditada al clientelismo político, al favorecimiento de intereses electorales coyunturales y al cumplimiento de compromisos de grupo contraídos durante los procesos comiciales. Esta práctica orienta los escasos recursos de inversión municipal hacia obras de escasa rentabilidad social, de carácter ornamental o divididas en pequeñas acciones fragmentadas con el único propósito de maximizar el rendimiento político de los gobernantes en turno.

Como consecuencia de esta distribución discrecional del gasto, se produce un abandono sistemático de las Zonas de Alta Movilidad (ZAM), entendidas como aquellos corredores viales, nodos de transporte, zonas escolares, accesos a centros de abasto y avenidas intermunicipales donde se concentra diariamente el mayor

¹ Ley de Disciplina Financiera, en lo posterior

² Código Financiero. En lo sucesivo.

³ Ley de Asentamientos Humanos.

volumen de tránsito de personas y vehículos. La omisión presupuestal en estos polígonos neurálgicos desencadena una severa espiral de degradación urbana cuyas manifestaciones más críticas son la proliferación descontrolada de baches y el colapso recurrente de la red de drenaje pluvial y sanitario.

La falta de inversión en mantenimiento preventivo y reencarpetamiento en las avenidas de mayor afluencia origina la aparición masiva de baches y socavaciones. El paso constante del transporte público y de carga profundiza rápidamente estas cavidades, transformando vías primarias en rutas intransitables. Esta situación causa graves destrozos al patrimonio de las familias al destruir suspensiones, neumáticos y sistemas de dirección de vehículos particulares y unidades de transporte colectivo, al tiempo que fuerza a los conductores a realizar maniobras intempestivas de esquiva que incrementan drásticamente las colisiones viales y los atropellamientos de peatones.

Esta problemática se agrava exponencialmente por la omisión presupuestal en la conservación del sistema de drenaje. Al no destinar partidas permanentes para el desazolve continuo, la limpieza de colectores, la sustitución de tuberías obsoletas y la construcción de infraestructura pluvial adecuada, las aguas meteorológicas anegan de forma inmediata las vialidades principales. Las inundaciones y encharcamientos severos paralizan el tráfico y generan un fenómeno técnico destructivo a partir de la acumulación de agua estancada se infiltra en la subbase de la carpeta asfáltica, reblandeciendo el suelo y acelerando el desprendimiento del pavimento, lo que multiplica exponencialmente la aparición de nuevos baches en un círculo vicioso de destrucción de la infraestructura pública.

Las consecuencias de este deterioro colapsan la dinámica social y económica de los municipios. La paralización del tráfico en zonas de alta densidad genera la pérdida de miles de horas-hombre para trabajadores, estudiantes y comerciantes que quedan atrapados en congestionamientos prolongados o imposibilitados de cruzar calles anegadas. La red de transporte público opera con demoras severas y sobrecostos de mantenimiento que terminan encareciendo la movilidad de las familias de menores ingresos, quienes dependen de este medio para acceder a sus centros de trabajo y servicios de salud.

Asimismo, el colapso del drenaje provoca el desbordamiento de aguas residuales sobre la vía pública, generando focos de contaminación biológica, malos olores y proliferación de vectores de enfermedades que atentan contra la salud pública. La inexistencia de banquetas continuas libres de agua y baches expone a los peatones — particularmente a niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad —

a caminar sobre el arroyo vehicular activo, incrementando la siniestralidad vial y agravando las condiciones de vulnerabilidad social en el entorno urbano.

Frente a esta situación, la iniciativa propone la creación de un sistema de priorización obligatoria y objetiva que vincula al Código Financiero con la Ley de Asentamientos Humanos, que pretende desarticular las prácticas clientelares mediante el establecimiento de reglas cuantitativas y cualitativas de asignación presupuestal, ello de conformidad a cuatro rubros, siendo el primero la implementación de Rigor Técnico desde la Presupuestación, por el cual propone que, desde la fase de formulación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), todo proyecto de inversión en obra pública localizado en Zonas de Alta Movilidad deba contar obligatoriamente con un diagnóstico técnico de aforo peatonal y vehicular, la justificación de apego a la jerarquía de movilidad sustentable e indicadores de desempeño en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

El segundo rubro se compone de un candado porcentual en ingresos de libre disposición, por el cual se introduce una regla de asignación obligatoria mediante la cual los Ayuntamientos deberán destinar entre un 15% y un 20% del monto total autorizado en el Capítulo 6000 (Inversión Pública) financiado con Ingresos de Libre Disposición a la construcción, rehabilitación, desazolve, pavimentación y equipamiento de la infraestructura ubicada en Zonas de Alta Movilidad.

En tercer lugar, se propone un criterio de Coincidencia en Fondos Federales, por el cual se autoriza canalizar entre un 10% y un 15% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social a obras comunitarias de movilidad, bajo la condición estricta de que la Zona de Alta Movilidad coincida geográficamente con los polígonos de pobreza y rezago social (ZAP) determinados por la Federación.

Finalmente, el último rubro propone una vinculación Territorial y Jerarquía Vial, por el que los Municipios deberán delimitar geográficamente las ZAM dentro de sus Programas de Desarrollo Urbano como requisito para obtener el Dictamen de Congruencia estatal, para con ello los recursos condicionados puedan ejecutarse en obras respetando en todo momento la jerarquía de movilidad sustentable peatón, transporte no motorizado, transporte público, carga y auto particular que establece la Ley de Asentamientos Humanos.

Un aspecto cardinal que dota de absoluta validez y certeza jurídica a la presente propuesta es su estricto apego al principio de autonomía municipal y libre administración hacendaria consagrado en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello debido a que las Legislaturas de los Estados se encuentran plenamente facultadas para emitir leyes

que contengan bases generales de regulación hacendaria y criterios de responsabilidad fiscal, siempre que estas no despojen al Ayuntamiento de su atribución exclusiva para aprobar el Presupuesto de Egresos ni priven a la autoridad local de un margen razonable de decisión sobre sus recursos.

Por lo anterior, establecer una regla que adhiera porcentajes al artículo 288 que recaer de manera exclusiva sobre la partida del Capítulo 6000 (Inversión Pública) financiada con Ingresos de Libre Disposición y Gasto No Etiquetado (recaudación propia y participaciones federales del Ramo 28). Al fijar este rango, la norma deja disponible y sin afectación casi la totalidad del presupuesto de inversión no etiquetado para que el Ayuntamiento disponga libremente de él en la atención de otras prioridades operativas y servicios públicos (seguridad pública, alumbrado, recolección de residuos o gasto corriente). Por ende, no existe subordinación ni invasión a la hacienda municipal.

De igual forma, la propuesta reforma respeta escrupulosamente la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, toda vez que condiciona la aplicación de los fondos del Ramo 33 en obras de movilidad a que las ZAM se ubiquen dentro de los polígonos de pobreza o rezago social legalmente catalogados, haciéndola congruente al marco legal Federal.

Por lo expuesto con anterioridad, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 46, fracción I, 47, 48, 54, fracción II, 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, **se REFORMAN las fracciones IV, V y VI al artículo 273; y se ADICIONAN la fracción VII al artículo 273; los párrafos cuarto y quinto al artículo 288; los párrafos segundo y tercero al artículo 518, recorriendo el actual segundo para pasar a ser cuarto; todos del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, para quedar de la siguiente manera:**

Artículo 273. ...

I-III. ...

IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años para el caso de la (sic) Estado y los tres últimos para el caso de los Municipios, y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable para este fin;

V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años para el caso del Estado y cuatro para el caso de los Municipios. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente;

VI. Deberá ser congruente con los Criterios Generales de Política Económica antes mencionados y las estimaciones de las participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, así como aquellas transferencias del Estado, para el caso de los Municipios, y

VII. La identificación y desglose de las asignaciones presupuestales destinadas a programas, proyectos e inversión física en obra pública localizados en Zonas de Alta Movilidad (ZAM) de personas y vehículos. Dichas asignaciones deberán acompañarse de:

a) El diagnóstico técnico sobre la densidad y aforo peatonal, ciclista, de transporte público y vehicular del polígono o corredor a intervenir;

b) La justificación del proyecto conforme a la jerarquía de movilidad sustentable establecida en la legislación de la materia; y

c) Los indicadores de desempeño que permitan evaluar el impacto social, la reducción de siniestralidad vial y la eficiencia en los tiempos de traslado.

...

...

...

...

...

Artículo 288. ...

...

...

En la ejecución del gasto de inversión física en obra pública financiado con Ingresos de Libre Disposición, los Ayuntamientos deberán destinar un rango de entre el 15% y el 20% del monto total autorizado en el Capítulo 6000 (Inversión Pública Productiva) a la construcción, rehabilitación, equipamiento o modernización de infraestructura situada en Zonas de Alta Movilidad (ZAM).

Para efectos del párrafo anterior, las obras deberán priorizar la seguridad peatonal, la accesibilidad universal, la infraestructura para el transporte público y no motorizado, así como la fluidez e integración de la red vial en los corredores o nodos de mayor aforo del municipio, previo dictamen técnico emitido por el área municipal competente en materia de movilidad u obras públicas.

Artículo 518. ...

Dentro del procedimiento de priorización de obras, los Ayuntamientos y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) otorgarán preferencia a las propuestas de obra pública que se ubiquen en corredores, vías o nodos comunitarios catalogados como Zonas de Alta Movilidad (ZAM), pudiendo destinar a este fin entre un 10% y un 15% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

La asignación de los recursos señalados en el párrafo anterior quedará estrictamente condicionada a que la Zona de Alta Movilidad se localice dentro de los polígonos o Zonas de Atención Prioritaria determinados por la normatividad federal aplicable, sujetándose expresamente a los destinos y reglas de operación contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

...

ARTÍCULO SEGUNDO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 46, fracción I, 47, 48, 54, fracción II, 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, **se REFORMAN la fracción II y III al artículo 94; y se ADICIONAN la fracción IV y párrafo segundo al artículo 94; y dos párrafos segundo y tercero al artículo 95 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tlaxcala, para quedar de la siguiente manera:**

Artículo 94. ...

I...

II. La gestión de instrumentos en la materia, tales como: cargos por congestión o restricciones de circulación en zonas determinadas; infraestructura peatonal, ciclista o de pacificación de tránsito; sistemas integrados de transporte; zonas de bajas o nulas emisiones; cargos y prohibiciones por estacionamientos en vía pública; estímulos a vehículos motorizados con baja o nula contaminación; restricciones de circulación para vehículos de carga; tasas diferenciadas del impuesto de la tenencia que consideren la dimensión o características de los vehículos motorizados, entre otros;

III. La priorización, congruencia y eficacia en las inversiones públicas, considerando el nivel de vulnerabilidad de usuarios, las externalidades que genera cada modo de transporte y su contribución a la productividad de la colectividad, y

IV. La delimitación formal y obligatoria de las Zonas de Alta Movilidad (ZAM) en los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, clasificando los polígonos, corredores y nodos de mayor intensidad de flujo peatonal, ciclista, de transporte público y vehicular.

El diagnóstico y delimitación de las Zonas de Alta Movilidad a que se refiere la fracción IV de este artículo constituirá un requisito indispensable para que la Secretaría emita el Dictamen de Congruencia

TLAXCALA

de los programas sectoriales y de los proyectos de inversión en infraestructura pública municipal.

Artículo 95. ...

En la programación, aprobación y ejecución anual de las obras públicas urbanas e infraestructura vial, las autoridades municipales otorgarán preferencia presupuestal primaria a los proyectos localizados en las Zonas de Alta Movilidad (ZAM) delimitadas conforme a esta Ley.

Las inversiones que se realicen en las Zonas de Alta Movilidad deberán materializar en forma estricta la jerarquía de movilidad señalada en el primer párrafo de este artículo, destinando prioritariamente los recursos a la construcción y adecuación de infraestructura peatonal con accesibilidad universal, ciclovías, vías exclusivas o confinadas de transporte colectivo y acciones de pacificación de tránsito.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día 1º de enero del ejercicio fiscal 2027 que sea publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

ARTÍCULO SEGUNDO. La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, en coordinación con la dependencia estatal competente en materia de movilidad y ordenamiento territorial, emitirá los Lineamientos Técnicos y la Metodología Estándar para la realización de los diagnósticos de aforo, densidad de tráfico y delimitación de las Zonas de Alta Movilidad (ZAM), en un plazo no mayor a 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO. Los Ayuntamientos del Estado de Tlaxcala deberán elaborar, aprobar en Cabildo y publicar su Catálogo Municipal de Zonas de Alta Movilidad (ZAM) a más tardar el 31 de agosto del primer ejercicio fiscal de aplicación

de este Decreto, a efecto de contar con la base técnica indispensable para la formulación e integración de sus anteproyectos de Presupuesto de Egresos.

ARTÍCULO CUARTO. Para el primer ejercicio fiscal de aplicación de las disposiciones contenidas en el presente Decreto, los Municipios podrán aplicar de manera gradual los rangos porcentuales mínimos establecidos en las reformas a los Artículos 288 y 518, debiendo acreditar cuando menos la aplicación del 50% de la meta porcentual fijada (un 7.5% a 10% en Ingresos de Libre Disposición y un 5% a 7.5% en recursos del FAIS coincidentes con ZAP).

La aplicación de los rangos porcentuales totales será de cumplimiento estricto y obligatorio a partir del segundo ejercicio fiscal posterior a la entrada en vigor.

ARTÍCULO QUINTO. Los Municipios adecuarán sus manuales de programación presupuestaria, clasificadores por objeto del gasto y sus Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) dentro de los 60 días naturales previos a la presentación de sus iniciativas de Presupuesto de Egresos, con el fin de dar debido cumplimiento a lo dispuesto en la Fracción VII del Artículo 273.

ARTÍCULO SEXTO. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía normativa en lo que se opongan al contenido del presente Decreto.

ATENTAMENTE

DIPUTADO BLADIMIR ZAINOS FLORES

INTEGRANTE DE LA LXV LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO.

