

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



Ciudad de México, a 07 de septiembre de 2021

Oficio: CCMX/IIL/MGMR/0003/2021

**DIP. MARTHA SOLEDAD AVILA VENTURA
COORDINADORA DEL GRUPO PARLAMENTARIO
DE MORENA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
II LEGISLATURA**

P R E S E N T E

Por medio del presente escrito, y con fundamento en el artículo 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, y del numeral 24 de las Reglas para Desarrollar las sesiones vía remota para el Pleno, Mesa Directiva, Junta, Conferencia, Comisiones, Comités y la Comisión Permanente, le solicito de la manera más atenta tenga a bien girar sus apreciables instrucciones a quien corresponda, con la finalidad de que se inserte en el orden del día de la Sesión Ordinaria de fecha **09 de septiembre** del año en curso, la siguiente Iniciativa para **ser turnada directo a Comisión**, misma que se adjunta al presente escrito:

- **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 10; Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11, AMBOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE PROTECCIÓN ESPECIAL A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA.**

La cual se adjunta, para los efectos a que haya lugar. Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Guadalupe Morales Rubio

**DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES
RUBIO**



Ciudad de México a 09 de septiembre de 2021.

**DIP. HECTOR DÍAZ POLANCO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
II LEGISLATURA
P R E S E N T E**

La suscrita **Diputada María Guadalupe Morales Rubio**, Vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de **MORENA** de la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122 Apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 Apartados A numeral 1, D inciso a) y 30 numeral 1 inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II y 13 fracción LXIV de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracción I, 95 fracción II, 96, y 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; someto a la consideración de esta H. Soberanía la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 10; Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11, AMBOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE PROTECCIÓN ESPECIAL A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El trabajo es uno de los derechos más importantes para toda persona al constituir uno de los medios fundamentales para garantizar la libertad, de gozar de una vida digna, así como para lograr la consecución de las necesidades básicas y de las metas personales.

Un punto central en el derecho al trabajo es el hecho de que este debe reunir las características necesarias para ser considerado como “decente”. Bajo ese tenor, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 23 establece que toda persona tiene derecho al trabajo, especificando que este deberá ser de libre elección, con condiciones equitativas, satisfactorias y a gozar de una protección contra el desempleo.

Asimismo, se señala que toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual, a una remuneración, equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de

protección social. Finalmente, se establece el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

El reconocimiento y establecimiento de un mínimo de supuestos hacia el derecho al trabajo es resultado de una lucha histórica, que da cuenta en torno a la importancia, pero también complejidad, en torno a este derecho humano.

Nuestro país con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, es reconocido por ser una de las pioneras a nivel mundial en otorgar una amplia protección hacia el derecho al trabajo, al establecer en su artículo 123, párrafo primero que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, desarrollando en dos amplios apartados las directrices que deberán regir las relaciones laborales en el país.

En la Ciudad de México, en su Constitución Política, igualmente se considera la protección laboral, al señalar en su artículo 10, apartado B, numeral 1 que en ésta Ciudad se tutela el derecho humano al trabajo, así como la promoción de habilidades para el emprendimiento, que generan valor mediante la producción de bienes y servicios, así como en la reproducción de la sociedad, señalando que el respeto a los derechos humanos laborales estará presente en todas las políticas públicas y en la estrategia de desarrollo de la Ciudad.

Bajo ese tenor, en el numeral 5 del citado artículo se señalan los programas que las autoridades de la Ciudad deberán establecer a efecto de promover el derecho al trabajo, siendo estos:

a) Capacitación, adiestramiento, formación profesional y de acceso al empleo y a otras actividades productivas, así como servicios de asesoría y defensoría gratuitos;

b) Seguro de desempleo;

c) Fomento a la formalización de los empleos;

d) Protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, así como de los cuidadores de enfermos;

e) Protección especial de grupos de atención prioritaria y personas trabajadoras que por su condición de vulnerabilidad requieren de una atención especial;

f) Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social, y

g) Promoción de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad geográfica voluntaria en razón de la proximidad del centro de trabajo y el domicilio de la persona trabajadora, con el acuerdo de los patrones o empleadores.

De dichos programas, se han de destacar en la presente iniciativa los relativos al seguro del desempleo y el de protección especial de grupos de atención prioritaria.

En lo relativo al Seguro de Desempleo este inició en 2007 por iniciativa del entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón, posteriormente en 2008 se convertiría en Ley, mediante la expedición de la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal y finalmente en 2017 sería elevado dicho programa a rango constitucional.

La fortaleza de dicho programa es el hecho de que aparte de brindar un apoyo económico, a las personas beneficiarias se les canaliza a esquemas de capacitación, adiestramiento y desarrollo de habilidades de manera gratuita en diversas modalidades, e incorpora a un área de vinculación laboral para favorecer su reingreso a un empleo en el sector formal.

Ahora bien, con relación a la protección de los grupos de atención prioritaria, se ha de resaltar que la Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 11, reconoce y garantiza una atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos a las personas que, debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Dichos grupos contemplados en la Constitución, de manera enunciativa, más no limitativa, son los siguientes: las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, personas víctimas, personas en situación de calle, personas privadas de la libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, personas afrodescendientes, personas indígenas y minorías religiosas.

El señalarlos como grupos de atención prioritaria tiene por objeto el lograr una plena igualdad sustantiva entre todas las personas, lo que no obstante conlleva implícitamente el reconocer la prevalencia de desigualdades socioculturales, que requieren de acciones afirmativas para contrarrestar los efectos negativos.

Ahora bien, en la capital del país el pleno goce del derecho al trabajo presenta una serie de problemáticas, las cuales se han visto agravadas durante el último año a

causa de la pandemia por la COVID-19 y las subsecuentes medidas sanitarias de distanciamiento social implementadas para mitigar y controlar la enfermedad, originando un considerable incremento en las tasas de desocupación entre la población de la Ciudad.

Es así que conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, al segundo trimestre de 2021, en la Ciudad de México se tenía un total de 322,167 personas desocupadas, ello significa un incremento de 16,964 personas con relación al trimestre inmediato anterior, y de más de 101,981 con relación al primer trimestre de 2020.

De dicho universo, el 59% señala como causa de la desocupación el haber perdido o terminado su empleo, seguido de un 23% por haber renunciado o dejado su empleo.

Si bien dicha problemática resulta grave en cuanto a la merma en la calidad de vida de las familias, se ha de observar que ello resulta mayor para los grupos de personas consideradas como de atención prioritaria, toda vez que derivado de la dinámica del mercado laboral, pero sobre todo de los estereotipos y contextos socioculturales sufren de discriminación y desigualdad en las oportunidades para acceder a un trabajo decente y a todo lo que ello conlleva.

Por ejemplo, las personas con discapacidad enfrentan una serie de retos derivados tanto de barreras físicas como de un contexto social que les discrimina, excluye e impide su participación plena y efectiva en la sociedad y en las oportunidades laborales.

Ahora bien, conforme la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, el Seguro del Desempleo es un sistema de protección social para las personas desempleadas, residentes en la hoy Ciudad de México, tendiente a crear las condiciones para su incorporación al mercado de trabajo y al goce del derecho constitucional de empleo digno y socialmente útil, señalando en su artículo 11 una serie de requisitos para poder otorgarle, entre los que se encuentran el ser mayores de 18 años, que residan en la hoy Ciudad de México, que hayan laborado previamente a la pérdida del empleo al menos durante seis meses, y que no perciban otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa.

En las Reglas de Operación del programa social “Seguro de Desempleo” para el Ejercicio Fiscal 2021, se señala como objetivo y estrategia general de este el siguiente:

“4.1. Objetivo y estrategia general

*a) Otorgar una protección económica básica a las personas residentes en la Ciudad de México que hayan perdido involuntariamente su empleo formal en la misma, **incluyendo a grupos de atención prioritaria** (personas migrantes connacionales repatriadas; personas huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades que hayan perdido su empleo y migrantes connacionales de retorno voluntario; personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria; personas preliberadas y liberadas de un Centro de Reclusión en la Ciudad de México; mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo; personas pertenecientes a comunidades étnicas o indígenas en desempleo; personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo que residan en la Ciudad de México; personas productoras, trabajadoras agrícolas y transformadoras residentes en la Ciudad de México, que hayan perdido involuntariamente su empleo o hayan disminuido sus ingresos a causa de un siniestro o caso fortuito; personas trabajadoras que por motivo de la reconstrucción de sus viviendas o centros laborales, derivados de los daños ocasionados por el sismo de fecha 19 de septiembre de 2017, perdieron su empleo en la Ciudad de México; personas víctimas directas e indirectas del delito violento y víctimas de violencia que hayan perdido su empleo o que con motivo de dicha eventualidad se vean imposibilitadas de ingresar al mercado laboral formal); personas locatarias y trabajadoras de Mercados Públicos afectadas por obra mayor de rehabilitación, siniestros o casos fortuitos en la Ciudad de México que hayan perdido involuntariamente su empleo o hayan disminuido sus ingresos; población derivada de convenio interinstitucional; al mismo tiempo, busca crear las condiciones que contribuyan a su reincorporación al mercado laboral formal para la satisfacción del derecho al ingreso y al goce del derecho constitucional al trabajo digno y socialmente útil.*

...

El énfasis es propio

Otro tema importante a destacar es que en dichas Reglas de Operación se señala que:

“...por razones presupuestales, el Programa de “Seguro de Desempleo” no se encuentra en posibilidad de lograr la plena universalidad de atención, por lo tanto, se dará cumplimiento cabal a lo establecido en el artículo 27, párrafo tercero, de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal a través del otorgamiento del apoyo económico a aquellos sectores de la población en situación de vulnerabilidad...”

Es así que, considerando la limitante presupuestal a la que se enfrentan todos los gobiernos, resulta necesario privilegiar los recursos para apoyar a los grupos considerados como prioritarios, los cuales, como se ha señalado, se hallan en una condición de vulnerabilidad, lo cual afecta la protección y el pleno goce de sus derechos humanos, como lo es el derecho al trabajo.

Es de destacar que conforme a la Evaluación Interna 2021 del Seguro de Desempleo, en el ejercicio fiscal 2019, el 49% de las personas beneficiarias fueron relativas a las consideradas como población de atención prioritaria; en tanto para 2020, el porcentaje se incrementó a un 64%.

Si bien ello puede contemplarse como un logro en cuanto a la protección y de hacer del seguro del desempleo una acción afirmativa hacia los grupos de atención prioritaria, se

debe sopesar que una de las recomendaciones de la citada Evaluación Interna fue el: *“...Solicitar las adecuaciones necesarias de la plataforma de Seguro de Desempleo para que cada solicitud tenga un consecutivo y letras que identifiquen a los grupos de atención prioritaria...”*

Así las cosas, y en virtud de que el seguro de desempleo es un mandato constitucional, la presente iniciativa tiene por objetivo señalar desde la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, que el Seguro de Desempleo deberá otorgarse de manera preferente a los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, así como aquellos que así se dispongan en las Reglas de Operación, a efecto de otorgar flexibilidad a estas en cuanto a contingencias específicas que puedan presentarse.

En mérito de lo anterior, son de atenderse los siguientes:

ARGUMENTOS

1. Que el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; que toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; que toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; y que toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.
2. Que el artículo 123, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
3. Que el artículo 10, Apartado B, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México dispone que la Ciudad de México tutela el derecho humano al trabajo, así como la promoción de habilidades para el emprendimiento, que generan valor mediante la producción de bienes y servicios, así como en la reproducción de la sociedad. Asimismo, valora, fomenta y protege todo tipo de trabajo lícito, sea o no subordinado. El respeto a los derechos humanos laborales estará presente en todas las políticas públicas y en la estrategia de desarrollo de la Ciudad.
4. Que conforme el artículo 10, Apartado B, numeral 5, incisos b) y e) de la Constitución Política de la Ciudad de México, las autoridades de la entidad están obligadas a establecer de conformidad con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, programas de Seguro de Desempleo y para la protección especial de grupos de atención prioritaria y personas trabajadoras que por su condición de vulnerabilidad requieren de una atención especial;

5. Que conforme el artículo 11, Apartado A de la Constitución Política de la Ciudad de México, esta Ciudad garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que, debido a la desigualdad estructural, enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Asimismo, en el Apartado B del citado artículo, se dispone que las autoridades de la Ciudad adoptarán las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, así como para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de los derechos de los grupos de atención prioritaria y alcanzar su inclusión efectiva en la sociedad.

6. Que el artículo 11, apartado B, numeral 7 de la Constitución Política de la Ciudad de México, señala que la Constitución reconoce como grupos de atención prioritaria, al menos y de manera enunciativa, a los referidos en los siguientes apartados:
- Derechos de las mujeres
 - Derechos de las niñas, niños y adolescentes
 - Derechos de las personas jóvenes
 - Derechos de personas mayores
 - Derechos de personas con discapacidad
 - Derechos de las personas LGBTTTI
 - Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional
 - Derechos de las víctimas
 - Derechos de las personas en situación de calle
 - Derechos de las personas privadas de su libertad
 - Derechos de personas que residen en instituciones de asistencia social
 - Derechos de personas afrodescendientes
 - Derechos de personas de identidad indígena
 - Derechos de minorías religiosas

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México, la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 10; Y SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11, AMBOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE PROTECCIÓN ESPECIAL A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA**, para quedar como sigue:

Artículo 10.- Los objetivos específicos del Seguro son:

I. ...

II. Estimular y promover la incorporación de las y los beneficiarios del Seguro a un empleo en el sector formal de la economía en el Distrito Federal;

III. Impulsar la capacitación de los beneficiarios en el desarrollo de nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo, a través de acciones complementarias implementadas por la Administración Pública del Distrito Federal en sus programas sociales, y

IV. Garantizar la protección especial a los grupos de atención prioritaria y a las personas trabajadoras que por su condición de vulnerabilidad requieren de una atención especial.

Artículo 11.- El derecho a los beneficios del Seguro es de carácter personal e intransferible, **otorgado de forma preferente a los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, así como en las reglas de operación, y** podrá otorgarse a aquellas personas desempleadas que:

I. a VII. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Remítase a la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

TERCERO.- Lo señalado en el artículo 11, relativo a la preferencia de otorgar el Seguro de Desempleo a los grupos de atención prioritaria deberá ser contemplado en las Reglas de Operación del Seguro de Desempleo para el ejercicio fiscal 2022 y subsecuentes.

ATENTAMENTE

Guadalupe Morales Rubio

DIP. MARIA GUADALUPE MORALES RUBIO