

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



Ciudad de México a 16 de febrero de 2021.

**DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
I LEGISLATURA
P R E S E N T E**

La suscrita **Diputada María Guadalupe Morales Rubio** integrante del Grupo Parlamentario de **MORENA** de la I 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 ADICIONAN UN SEGUNDO Y UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La pandemia por SARS-COV2 ha tenido graves impactos en la salud, economía y vida diaria de la población mundial, asimismo se ha traducido en importantes retos para sus gobiernos, a efecto de controlar y minimizar dichos impactos.

Uno de los ámbitos más afectados ha sido el laboral, donde derivado de las medidas de distanciamiento social decretadas para contener la propagación de la enfermedad, se provocó el cierre de grandes y pequeñas empresas y negocios, con el consiguiente incremento de la tasa de desempleo.

Conforme la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), el número de personas desocupadas en la Ciudad de México es de aproximadamente 295,629 personas, con una tasa de desocupación del 8% respecto de la Población Económicamente Activa, ello significa 2.9 puntos porcentuales por encima de la tasa de desocupación nacional; no obstante señala la Secretaría, a dicho número falta agregar un aproximado de 672,202 personas que desde el inicio de la pandemia se incorporaron como Población No Económicamente Activa pero disponible, que a consecuencia de las medidas sanitarias y

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



la suspensión de algunas actividades no cuentan con alguna oferta laboral, pero de tenerla estarían interesadas en aceptarla¹.

Con base en cifras de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, el 99% de la población desocupada tiene entre 18 y 67 años, de los cuales el 62.6% cuenta con una escolaridad de nivel medio superior. En términos de duración del desempleo el 28.3% de la población desocupada permanece hasta un mes desempleada, el 29.3% permanecen desempleadas de 1 a 3 meses en esa condición, el 23% se mantienen desempleadas más de 3 y hasta 6 meses, el 6.1 % de las personas desocupadas permanecen sin empleo más de 6 meses y hasta un año, y por último el 1% manifestó estar desempleado por más de un año.²

Conforme la Organización Internacional del Trabajo, el empleo está en el centro de las aspiraciones de las personas, toda vez que constituye el medio para obtener su sustento, el mejoramiento de la calidad de sus vidas y su realización personal³, siendo esencial para el bienestar de toda persona.

Como derecho, está reconocido a nivel internacional en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala 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...*”

Una política histórica para contrarrestar los efectos negativos del desempleo son los Seguros del Desempleo, diseñados para brindar seguridad en los ingresos de los hogares de las personas que hubieran perdido su trabajo, permitiendo brindar los recursos necesarios en el proceso de búsqueda de una nueva fuente de empleo, ofreciendo también, en algunos países, la incorporación a talleres de capacitación y bolsas de trabajo para fortalecer sus habilidades y conocimientos y vincularlos con las ofertas laborales existentes.

La historia de los Seguros del Desempleo está íntimamente ligada al surgimiento de los Estados de Bienestar en países de Europa, como Inglaterra y Alemania. Con base en el tipo de financiamiento, estos pueden ser de tres tipos: contribuciones de la persona empleada y empleadora (o sólo contribuciones de la empleadora); financiamiento por ingresos del gobierno; o un sistema mixto de contribuciones y de ingresos del gobierno.⁴

En nuestro país, la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 48 y 50 contempla una indemnización por despido injustificado, la cual se trata del pago de tres meses de salario, la prima de antigüedad, que consiste en el pago de 20 días de salario por cada año de

¹ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (2021). Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del programa social “Seguro de Desempleo” para el Ejercicio Fiscal 2021. Gaceta Oficial de la Ciudad de México 27 de enero de 2021.

² *Ibid.*

³ Organización Internacional del Trabajo (2009). Conocer los del Trabajo Derechos Fundamentales en el Trabajo. Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana

⁴ Estrella Denisse Loa Aguirre; Jesús Rubio Campos (2019) Evaluación del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México (2007-2016) Intersticios sociales, núm. 17.

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



servicios prestados en el caso de las personas trabajadoras por tiempo indefinido, aguinaldo, vacaciones y prima vacacional y prestaciones que la persona haya generado en el año y que no se le hayan cubierto aún en caso de despido, lo que en términos prácticos se traduce en un seguro de desempleo.

En la Ciudad de México, desde 2007 opera un Seguro de Desempleo, financiado con ingresos del gobierno, por iniciativa del entonces Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubón, y que para 2008 se convertiría en ley, mediante la expedición de la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal. La fortaleza de dicho programa social es 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 regreso a un empleo en el sector formal.

Conforme las Reglas de Operación 2021, el objetivo y estrategia general del Seguro de Desempleo es 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.

b) El Seguro de Desempleo es un Programa de transferencia monetaria que buscará dentro de este sector de desocupación laboral estimular y promover la incorporación de las personas a un empleo en el sector formal, coadyuvando en la salvaguarda del derecho al trabajo.

c) La población a atender por el Programa Social “Seguro de Desempleo” son personas trabajadoras mayores de 18 años, y hasta los 67 años con 8 meses cumplidos (salvo las

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



*excepciones expresamente contempladas en las presentes Reglas de Operación) **que hayan perdido su empleo formal involuntariamente, que residan y hayan laborado previamente a la pérdida del empleo al menos durante seis meses en la Ciudad de México, a partir del 1º de enero de 2019, y que se encuentran clasificadas como ha quedado plasmado en el inciso a) que antecede.***

El énfasis es propio

Si bien cuando inició el programa únicamente atendía a personas desempleadas provenientes del sector formal, paulatinamente ha ido incorporando a nuevos sectores: en 2008 se incorporaron las personas migrantes y repatriadas, 2013 se incluyeron a las personas preliberadas y liberadas de los Centros de Reclusión, en 2014 a las mujeres despedidas por motivo de embarazo, en 2015 a personas de comunidades étnicas o indígenas y/o huéspedes de la Ciudad, en 2016 se incluyó a las personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, en 2018 a las personas afectada por el Sismo del 19 de septiembre de 2017, y finalmente en 2019, a las personas locatarias de los mercados en que se encontraran en remodelación y rehabilitación.

Cada grupo de población cuenta con sus debidos requisitos, siendo para la población general en 2021 los siguientes:

- a. Realizar su registro llave de manera personal e intransferible a través de la siguiente página: www.tramites.cdmx.gob.mx/desempleo
- b. Ser residente de la Ciudad de México;
- c. Tener entre 18 años y hasta 67 años con 8 meses cumplidos a la fecha de realizar la solicitud;
- d. Haber laborado en un empleo formal previo a la pérdida del empleo, para una persona física o moral con domicilio fiscal y físico dentro de la Ciudad de México, por un periodo mínimo de seis meses acumulados entre 2019 y 2021 en la Ciudad de México;
- e. Haber perdido el empleo formal por causas ajenas a su voluntad a partir del 1º de enero de 2019;
- f. No percibir ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión o subsidio igual o mayor a lo que el programa otorga;
- g. No ser persona beneficiaria de algún otro programa del Gobierno de la Ciudad de México con ayuda económica.
- h. Ser buscador activo de empleo; y
- i. Darse de alta en la Bolsa de Trabajo del Servicio Nacional de Empleo, a través de la página <https://www.empleo.gob.mx/registro-candidato>.

Es importante destacar que, para demostrar la pérdida del empleo, las Reglas de Operación consideran cuatro supuestos:

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



1. Que la persona solicitante contó con la prestación de Seguridad Social por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
2. Que la persona solicitante contó con la prestación de Seguridad Social por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
3. En caso de no acreditar contar con la prestación de Seguridad Social o se encuentre en procedimiento legal en materia laboral deberá optar por:
 - a. Citatorio expedido por la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la Ciudad de México;
 - b. Constancia de última actuación, así como escrito inicial de demanda laboral interpuesto ante la autoridad jurisdiccional competente;
 - c. Convenio celebrado y ratificado ante la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la Ciudad de México o autoridad laboral competente
4. Constancia laboral, cuyos datos serán corroborados telefónicamente y en visita física por el área de verificación del Programa Social "Seguro de Desempleo".

En caso de no contar con la documentación requerida o bien no encontrarse entre los grupos de atención prioritaria contempladas en las Reglas de Operación (con sus propios requisitos y documentación a entregar), no se podrá ser beneficiaria del programa social.

Conforme a la Evolución Interna del Programa la cobertura de las personas beneficiadas por el programa Seguro de Desempleo por tipo de población en 2019 fue la siguiente:

Tipo de población	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje
Población general	15,106	12,159	27,265	50%
Agricultores afectados	4,459	3,252	7,711	14%
Agricultora	3,347	2,082	5,429	10%
Indígenas	2,008	1,038	3,046	6%
Pre y liberados	140	1,700	1,840	3%
Afectados por sismo	516	341	857	2%
Migrantes nacionales	49	306	355	1%
Refugiados	127	93	220	0%
Despedidas por embarazo	92	0	92	0%
Huéspedes	34	36	70	0%
Periodistas y defensores DH	4	6	10	0%
Mercados afectados	4,508	3,307	7,815	14%
Personas promotoras sectoriales	67	47	114	0%
Personas verificadoras	13	21	34	0%
Personas promotoras territoriales	18	11	29	0%

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



TOTAL	30,488	24,399	54,887	100%
--------------	---------------	---------------	---------------	-------------

Fuente: Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (2020) Evaluaciones internas. Seguro de Desempleo

En ella se observa que para el ejercicio fiscal 2019, el 50% de la población beneficiaria correspondió a población general, seguida de agricultores afectados y tercer sitio nuevamente agricultores, sin especificar porque dicha diferencia en la categorización, en cuarto sitio población indígena y en quinto personas pre y liberadas de Centros de Reclusión.

Hasta 2019, las Reglas de Operación del Seguro de Desempleo contemplaban que también podrían ser personas beneficiarias aquellas en situación de excepción. Para entrar en dicho supuesto, las Reglas disponían que la persona de la Jefatura de Gobierno debía publicar en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Acuerdo respectivo, mediante el cual instruyera a la persona titular de la STyFE, la intervención para otorgar el apoyo del Programa, de manera excepcional, debiendo las personas interesadas en ser beneficiarias cumplir con los lineamientos y requisitos que estableciera la Secretaría en el marco de dicho Acuerdo.

Ello otorgaba una importante flexibilidad al Seguro de Desempleo, con lo cual se fortalecía su objetivo de servir como un mecanismo de protección económica para aquellas personas que perdieran su fuente de ingreso, y que en muchos casos no siempre provienen del sector formal.

Ejemplos de dichos casos de excepción fueron los llamados “vagoneros” o “pasilleros” que operaban en las instalaciones del Metro, cuando en 2010 la STyFE firmó un convenio para coadyuvar a su incorporación al sector formal. También en 2014, se entregaron los beneficios económicos a las personas trabajadoras de restaurantes y tiendas ubicadas en la remodelación de la avenida Presidente Masaryk; igualmente ese año se otorgó a las personas trabajadoras de establecimientos de bajo impacto ubicados a lo largo del trayecto que recorre la Línea 5 del Metrobús y cuyo periodo de construcción disminuyó la afluencia de clientes. Otro caso más de excepción fue el ocurrido en el 2016 en los mercados Escandón, Santa María Nativitas, Selene, Melchor Muzquiz, San Juan Ernesto Pugibet y Merced Nave Menor, en donde se les entregó a los trabajadores una ayuda mensual de 2,150 pesos durante un periodo no mayor a seis meses, debido a las obras de rehabilitación que se realizaron en esos centros de abasto.

La eliminación de los casos de excepción fue observada en la Evaluación Interna del Seguro de Desempleo 2020 que entre sus Aspectos de Mejora señaló a la letra lo siguiente:

“3. Aspectos de Mejora

3.1. Modificaciones para mejorar el funcionamiento del Programa

...

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



Regresar los casos de excepción. *En 2020 se eliminó esta categoría, lo que ha recortado flexibilidad al otorgamiento de Seguro de Desempleo. Sería deseable analizar la posibilidad de regresar a esta categoría de beneficiarios...*⁵

El énfasis es propio

Si bien las reglas de operación 2021 señalan entre su población beneficiaria a las personas que hayan perdido involuntariamente su empleo o hayan disminuido sus ingresos a causa de un siniestro o caso fortuito, se ha de advertir que, en el apartado de requisitos de acceso, no se señala qué documentación específica es necesaria para demostrar o bien, para quedar dentro de dicha categoría, únicamente se hace referencia expresa a las locatarias y sus trabajadores, con lo cual no se tiene certeza legal en cuanto a los requisitos a cumplir para entrar en dicha categoría.

En virtud de ello se propone formalizar desde la Ley de Protección y Fomento al Empleo, la posibilidad de que personas en casos de excepción puedan ser beneficiarias al Seguro de Desempleo, flexibilizando y particularizando los requisitos que deberán cubrir las personas interesadas, mediante un Acuerdo que emita la persona titular de la Jefatura de Gobierno.

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

ARGUMENTOS

1. Que el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; señalando que, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
2. Que el artículo 23, numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala 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.
3. Que el artículo 10, Apartado B, numeral 5, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México, mandata que las autoridades de la Ciudad deberán establecer programas de seguro de desempleo, proporcionando a las personas beneficiarias los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una actividad productiva.
4. Que conforme el artículo 1 de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, el objeto de dicha norma es establecer las bases de protección, promoción y fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral; así como instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro

⁵ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (2020) Evaluaciones internas. Seguro de Desempleo. P. 21

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en la hoy Ciudad de México.

5. Que de acuerdo con el artículo 8 de la anteriormente citada Ley, el Seguro de Desempleo es un sistema de protección social para las personas desempleadas, residentes de 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.

Señalándose en el artículo 10 de la Ley, que los objetivos específicos del Seguro son:

I. Otorgar un derecho económico a las personas beneficiarias, bajo las condiciones establecidas en esta Ley;

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 (hoy Ciudad de México);

III. Impulsar la capacitación de las personas 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 en sus programas sociales.

6. Que conforme el artículo 11 de la multicitada Ley, el derecho a los beneficios del Seguro es de carácter personal e intransferible y podrá otorgarse a aquellas personas desempleadas que:

I. Sean mayores de 18 años;

II. Residan en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México);

III. Hayan laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física, con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses;

IV. No perciban otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa;

V. Se encuentren inscritas en las oficinas de empleo ya sea de manera directa en la Secretaría o en su caso en las Delegaciones (hoy Alcaldías);

VI. Sean demandantes activas de empleo, y

VII. Cumplan con el resto de los requisitos establecidos en esta Ley y demás disposiciones reglamentarias aplicables.

7. Que a efecto de fortalecer el Seguro de Desempleo como mecanismo de protección social que brinde seguridad económica a las personas y sus familias que hubieran perdido su fuente de ingresos, promoviendo su incorporación al mercado laboral, se propone formalizar desde la Ley la posibilidad que la persona titular de la Jefatura de

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO



Gobierno pueda emitir un Acuerdo donde instruya el otorgar el Seguro de Desempleo, de manera excepcional, a personas que no cumplan con la totalidad de requisitos exigidos en las Reglas de Operación vigentes.

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 ADICIONAN UN SEGUNDO Y UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL**, para quedar como sigue:

Artículo 17.- Las reglas de operación fijarán la forma como se hará valer el Seguro, así como la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley.

En casos excepcionales, y mediante Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México por la persona titular de la Jefatura de Gobierno, podrán ser beneficiarias las personas que no cumplan con la totalidad de requisitos de acceso establecidos en las Reglas de Operación vigentes.

Para tales efectos, la Secretaría deberá emitir los lineamientos donde se señalen los requisitos a cumplir en el marco del Acuerdo publicado.

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.- La Jefatura de Gobierno deberá armonizar el Reglamento de la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal con lo dispuesto en el presente Decreto, en un plazo no mayor de 90 días a partir de su publicación.

ATENTAMENTE

DocuSign by
MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO
5E7A5E7D-1E2A-D1...

DIP. MARÍA GUADALUPE MORALES RUBIO