

INICIATIVA DEL SEN. MARCO ANTONIO GAMA BASARTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURO DE DESEMPLEO UNIVERSAL.

Sen. Mónica Fernández Balboa

Presidenta de la Mesa Directiva

Senado de la República

P r e s e n t e

El que suscribe **Marco Antonio Gama Basarte**, Senador de la República e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1; 169; 172 y demás del Reglamento del Senado de la República; someto a la consideración de esta Soberanía, la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguro de Desempleo Universal**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En México, las condiciones de vida han tenido un deterioro continuo, una de las razones principales es que el crecimiento económico no ha sido suficiente para generar los empleos que las y los mexicanos demandan, la inestabilidad del mercado laboral, así como la baja calidad de los trabajos disponibles. De esta forma, de manera contraria a sus deseos y derechos constitucionales, millones de personas en el país padecen desempleo y carecen de un seguro que por esa causa les respalde para hacer frente a sus obligaciones, arriesgando el bienestar propio y el de sus familias.

La creciente informalidad, los bajos salarios, la insuficiente protección social y la ausencia de instituciones de capacitación laboral son, por citar algunos, de los problemas que tenemos que resolver si es que queremos mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

A nivel nacional, la tasa de desocupación (TD), la cual considera a la población que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo, se ubicó en 3.6% de la PEA en marzo de 2019, la tasa es mayor que la de 3.4% registrada en febrero pasado, con series ajustadas por estacionalidad, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que levantó el INEGI durante el 2019

Bajo este esquema, los datos preliminares indican que 60.3% de la población de 15 años y más, es económicamente activa (está ocupada o busca estarlo); dicha proporción aumentó 0.8 puntos porcentuales en marzo de este año respecto a la de un mes antes, según cifras desestacionalizadas. El resto se dedica al hogar, estudia, está jubilado o pensionado, tiene impedimentos personales o lleva a cabo otras actividades (población no económicamente activa).

Con la llegada de plataformas digitales, tal parecería que estaríamos avanzando en la construcción de calidad y equidad para nuevos trabajos formales, o inclusive haciendo atractivas propuestas de empleo, sin embargo nuestra realidad es otra, si bien es cierto la llegada de estas plataformas atienden a un sector de la población que busca obtener ingresos extras o un trabajo temporal, también no podemos pasar por alto que agudizan la precariedad laboral al no ofrecer prestaciones laborales mínimas.

De acuerdo con el reporte elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) “Perspectivas sobre empleo 2019” indican que el mercado del trabajo mexicano se está polarizando y generando empleos de bajas competencias, esto es, que la cantidad de puestos de trabajos se mantiene, pero su calidad y equidad podrían empeorar.

En nuestro país, los trabajadores jóvenes, los de mayor edad y los poco calificados suelen experimentar un mal desempeño en cuanto a la cantidad y calidad del empleo y a esto se le suma la inseguridad en el mercado laboral, se ve reflejado de manera directa en el riesgo de perder el empleo por lo que conlleva a las personas a aceptar cualquier trabajo, en lugar de dedicar tiempo a ver otras opciones.

Como podemos observar, los trabajadores en México enfrentan graves retos: desempleo, condiciones precarias de trabajo, inestabilidad laboral y crecimiento de la informalidad, los empleos están pasando por una situación complicada, y hasta el momento no se han establecido estrategias concretas para mejorar las condiciones.

Esta situación de marcada vulnerabilidad no sólo niega diversos derechos constitucionales como el acceso al trabajo digno, sino que expone a millones de mexicanos a caer en círculos de pobreza. Por ello resulta fundamental que el Estado cumpla con la responsabilidad social de brindar a los trabajadores una garantía de bienestar, sobre todo cuando por razones ajenas a su voluntad, y como consecuencia de un modelo fallido, se encuentran en situaciones de desempleo.

Los retos estructurales que tenemos enfrente son apremiantes, los desafíos nos llaman a ponernos a trabajar, construir juntos las mejores políticas públicas en beneficio directo de los mexicanos, otorgando una protección básica a los ciudadanos que han perdido su trabajo y crear las mejores condiciones para su incorporación laboral, situación por la cual presento esta iniciativa, con la finalidad de crear la Ley del Seguro de Desempleo Universal y de esta formar cumplir con los objetivos de otorgar de manera temporal una ayuda económica, capacitación y vinculación al mercado laboral.

No podemos apartarnos de nuestra realidad, la situación que vive nuestro país se perfila a un estancamiento económico, necesitamos garantizar y dignificar el trabajo mediante políticas públicas que promuevan la creación de nuevos y mejores empleos.

En la administración pasada el Ejecutivo Federal, senadores y diputados de diferentes partidos políticos enviaron al Congreso de la Unión diversas propuestas para la creación del Seguro de Desempleo Universal, pero por diferentes motivos estas no lograron concretarse, aún y cuando desde hace más de diez años la Ciudad de México ya cuenta con esta Ley, al igual que el Estado de México, se considera que la misma puede transitar a una esfera federal, ya que este seguro brinda apoyo económico a las personas que perdieron su empleo, recursos que además de ser útiles para satisfacer sus necesidades personales, les ayuda a poder costear el transporte para poder buscar trabajo y buscar mejores oportunidades de reintegración laboral, además les brindará talleres de capacitación para fortalecer sus habilidades y los vinculará con ofertas de trabajo.

Este apoyo incentivará la formalidad, e impactará de manera directa en la autonomía y autoestima de las personas, así como el sentido de acompañamiento por parte del gobierno en la reinserción al mercado de trabajo.

Con el paso del tiempo, este seguro se ha consolidado como una herramienta de protección social fundamental y es una de las prestaciones más demandadas en los estados antes mencionados. Esto ha generado que el tema fuera parte central de las discusiones nacionales en los últimos años. Solamente en la LX y LXI Legislatura (2006 a 2012), se presentaron al menos 22 iniciativas de los diferentes grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión.

Debido a las consideraciones anteriores en la presente iniciativa proponemos un Seguro de Desempleo Universal que no les cueste a los trabajadores, nos basamos en la definición de desempleo propuesta por la OIT. Asimismo, siguiendo otras iniciativas y el modelo de la Ciudad de México, que tiene un carácter solidario y busca tener una cobertura universal, el seguro propuesto es un instrumento de protección social para las personas desempleadas y les asegura un ingreso mensual por un periodo de hasta tres meses, sin necesidad de una cotización previa.

Como una forma de garantizar la protección social de los sectores más vulnerables, los desempleados mayores de 60 y menores de 65 años podrán contar con el seguro hasta por seis meses. Adicionalmente, para todos aquellos solicitantes que por alguna razón se sintieran excluidos del derecho al seguro, la presente iniciativa prevé la posibilidad de interponer recurso de inconformidad como un medio a través del cual el beneficiario pueda

impugnar la decisión tomada por parte de la Secretaría, a fin de manifestar su desacuerdo sobre la resolución que emita respecto a negarle la solicitud al Seguro; la cual deberá dar respuesta a las solicitudes para obtener el seguro en un plazo de no más de 15 días hábiles a partir de la recepción de estas.

Dar el paso en el establecimiento del Seguro de Desempleo Universal en el país resulta indispensable para garantizar el piso mínimo de protección social al que se ha comprometido México en múltiples instrumentos internacionales. Adicionalmente es indispensable para garantizar diversos derechos fundamentales establecidos en la constitución. Se ha debatido este tema durante los últimos años y ha habido propuestas de todos los partidos. Afortunadamente existen más coincidencias que diferencias. No posterguemos más esta decisión y establezcamos un instrumento de protección social acorde con nuestra Carta Magna, los compromisos internacionales signados por México y en concordancia con las mejores prácticas nacionales como de los países más desarrollados.

Además, en estos tiempos en que necesitamos generar bienestar para la población, procurando comprender la situación que vive cada individuo cuando de pronto por circunstancias ajenas a su voluntad queda desempleado, más difícil es todavía cuando se trate de jefas o jefes de familia, es por lo que debemos retomar la importancia que tiene una sociedad que se desentiende de sus miembros que de pronto quedan en situación de vulnerabilidad.

Con base en lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se expide la Ley del Seguro de Desempleo Universal

ARTÍCULO ÚNICO. Se expide la Ley del Seguro de Desempleo Universal, para quedar en los siguientes términos:

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1 La presente Ley es de orden público, interés social y de carácter general en el territorio nacional, y tiene como objeto establecer las bases de protección, promoción y fomento al empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social; así como, instituir como política pública, la programación del Seguro de Desempleo Universal.

Artículo 2. La ejecución y aplicación de la presente Ley, corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de sus dependencias y entidades, a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las normas legales y tomar las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho al Seguro de Desempleo Universal.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

1. **Beneficiario:** Todo ciudadano de nacionalidad mexicana, mayor de 18 años, que haya perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, que cumpla con los requisitos previstos en esta Ley;
2. **Instituto:** el Instituto Mexicano del Seguro Social;
3. **Programa:** El Programa del Seguro de Desempleo;
4. **Ley:** Ley General del Seguro de Desempleo;
5. **Secretaría:** Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y
6. **Seguro:** Seguro de Desempleo Universal.

Artículos 4. La interpretación administrativa de la presente Ley en el ámbito Federal corresponderá a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, en la esfera de sus respectivas atribuciones.

Capítulo II

Distribución de Competencias

Artículo 5. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia del Seguro quedará distribuida de conformidad a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría:

1. Programar, dirigir y ejecutar el Seguro;
2. Promover la generación de nuevas fuentes de empleo y consolidar las existentes;
3. Coordinar con la Secretaría de Economía la implementación de estrategias públicas, programas y actividades de protección, promoción y fomento del empleo;
4. Promover y realizar investigaciones acerca de las características fundamentales de la fuerza de trabajo, del desempleo y del subempleo;
5. Coordinarse con el Servicio Nacional de Empleo, para realizar las medidas necesarias que más convengan al buscador de empleo, a través de los programas y acciones que se implementen, que promuevan la generación de empleos;
6. Transferir con puntualidad a las entidades federativas y a la ciudad de México, las aportaciones que le correspondan para instrumentar el Seguro;
7. La supervisión y vigilancia del seguro;
8. Elaborar el modelo y promover la formalización de los acuerdos en coordinación a lo que se refiere la presente Ley, y
9. Expedir la convocatoria para acceder al Seguro.

El Poder Ejecutivo deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio, a través del Fondo de Aportaciones para la Protección y Fomento al Empleo, la asignación que garantice el derecho al Seguro.

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas y a la Ciudad de México, lo siguiente:

1. Organizar, operar y evaluar la implementación del Seguro;
2. Coadyuvar en la consolidación y promoción de nuevas fuentes de empleo y consolidar las existentes;
3. Coordinar acciones entre las dependencias correspondientes para la implementación de estrategias públicas, programas y actividades de protección, promoción y fomento del empleo;
4. Promover y realizar investigaciones acerca de características fundamentales de la fuerza de trabajo, del desempleo y del subempleo;
5. Coordinarse con el Servicio Nacional de Empleo, para realizar las medidas que más convengan a través de los programas y vinculación laboral que se implementen con relación al mismo;
6. Aplicar de manera transparente y oportuna los recursos que sean transferidos por la Federación y las aportaciones propias, para la ejecución del Seguro;
7. Elaborar información estadística local y proporcionarla al Servicio Nacional del Empleo;
8. Coordinar, promover y realizar ferias locales del empleo;
9. Coordinar y gestionar la difusión de la convocatoria nacional para acceder al Seguro, y
10. Vigilar en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

TÍTULO SEGUNDO

Capítulo I

Del Seguro de Desempleo Universal

Artículo 6. El Seguro es un sistema de protección social para los beneficiarios de la presente ley, tendiente a crear las condiciones para su incorporación al mercado de trabajo y al goce del derecho constitucional de empleo digno y socialmente útil.

Artículo 7. Los objetivos del Seguro son:

1. Otorgar un derecho económico temporal a los beneficiarios, bajo las condiciones establecidas en esta Ley;
2. Estimular y promover la incorporación de las y los beneficiarios del Seguro a un empleo en el sector formal de la economía; e
3. 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.

Capítulo II

De los Beneficiarios y Requisitos

Artículo 8. Los Beneficiarios sólo pueden acceder al Seguro durante un plazo no mayor a tres meses, que no será prorrogable, el beneficiario no podrá solicitarlo pasados dos años, siempre que justifiquen ante la Secretaría el cumplimiento de los requisitos y las obligaciones previstas en este ordenamiento, en la convocatoria respectiva y demás disposiciones administrativas aplicables.

Cuando los beneficiarios sean mayores a 60 y menores de 65 años, se les otorgará el Seguro por un plazo no mayor a seis meses en los mismos términos que el párrafo anterior.

Artículo 9. El beneficiario no calificará como tal, cuando haya sido liquidado a través de un programa de retiro voluntario.

En ningún caso se otorgará este beneficio a los trabajadores que hayan sido despedidos por causas que marca ley en la materia vigente en nuestro país o se encuentren en litigio laboral.

Artículo 10. El monto del Seguro ascenderá a 30 días de salario mínimo general vigente en la zona correspondiente, el cual será entregado de manera mensual al beneficiario.

El derecho al beneficio del Seguro es de carácter personal e intransferible.

Artículo 11. Para acceder al Seguro, el beneficiario deberá acreditar ante la Secretaría los siguientes requisitos:

1. Ser mayores de edad 18 años;
2. Ser de nacionalidad mexicana y residente del territorio nacional;
3. Contar con Clave Única de Registro de Población;
4. Haber laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física, con domicilio fiscal al menos durante un año;
5. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa;
6. No ser beneficiario de subsidio al desempleo o similar por parte de otra instancia.
7. Ser demandante activo de empleo, y
8. Cumplir con el resto de los requisitos establecidos en esta Ley, la Convocatoria respectiva y demás disposiciones reglamentarias aplicables.

Artículo 12. La Secretaría expedirá anualmente, de acuerdo con los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la convocatoria para acceder al Seguro y sus bases de participación en su página oficial; así como el procedimiento que habrán de agotar los interesados en obtenerlo.

Artículo 13. Los Beneficiarios del Seguro tendrán las siguientes obligaciones:

1. Entregar la documentación e información que reglamentariamente se determine a efectos del otorgamiento, suspensión o reanudación de las prestaciones que marque la presente Ley;
2. Participar en programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales que determine el Servicio, y
3. Solicitar la baja en las prestaciones por desempleo cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción.

Artículo 14. En el supuesto de que las personas beneficiarias obtengan un empleo antes de que concluyan los periodos a que se refiere el artículo 8 de esta Ley, deberán notificarlo a la Secretaría dentro de los tres días hábiles siguientes para la cancelación de los beneficios del seguro.

Artículo 15. El derecho al Seguro se extinguirá en caso de que el beneficiario se encuentre en los siguientes supuestos:

1. Haber agotado el plazo de duración de la prestación;
2. Rechazo injustificado de una oferta de empleo adecuada al perfil y aptitudes del beneficiario;
3. Negativa a participar en los programas de empleo y capacitación, o en acciones de promoción, formación, y reconversión profesional, salvo causa justificada;
4. Por no haber notificado a la Secretaría que ya cuenta con empleo;
5. Cuando se esté cumpliendo condena que implique privación de la libertad;
6. Ser beneficiario de algún otro programa similar con ayuda económica;
7. Haber obtenido el Seguro mediante fraude, simulación o reticencia;
8. Cambiarse de residencia al extranjero, y
9. Renuncia voluntaria al derecho.

Capítulo III

Del Fondo de Aportaciones de Protección y Fomento al Empleo

Artículo 16. El Gobierno Federal establecerá un Fondo de Aportaciones de Protección y Fomento al Empleo, mediante el cual aportará recursos que serán ejercidos por las entidades federativas y la Ciudad de México, para llevar a cabo las acciones relativas a las funciones de capacitación y fomento al empleo, conforme a los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Apoyo y Fomento al Empleo, y de conformidad con los acuerdos de coordinación que para el efecto se suscriban.

Artículo 17. La Secretaría, determinará el monto anual del Fondo de Aportaciones de Protección y Fomento al Empleo, así como la distribución de este, con base en la fórmula establecida para tal efecto en las disposiciones reglamentarias de esta Ley.

Dicha fórmula deberá tomar en cuenta la población total de cada estado y un factor de ajuste por necesidades de trabajo.

Artículo 18. La Secretaría, definirá las variables que serán utilizadas en la fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones de Protección y Fomento al Empleo y, proporcionará la información utilizada para el cálculo, así como de la utilización de estos, al Congreso de la Unión.

TÍTULO TERCERO

Capítulo Único

Del recurso de inconformidad

Artículo 19. El recurso de inconformidad es un medio legal, con el que cuenta el ciudadano mayor de 18 años para manifestar su desacuerdo sobre el acto o resolución emitido por la Secretaría, cuando este no haya calificado para ser Beneficiario del Seguro, en la forma y términos que establezca el reglamento correspondiente.

Las resoluciones de la Secretaría que no hubiesen sido impugnadas se entenderán consentidos.

TÍTULO CUARTO

Capítulo Único

De la Transparencia

Artículo 20. Las Entidades Federativas deberán publicar a través de sus respectivas páginas electrónicas, la lista de las personas aceptadas como beneficiarios del Seguro, salvaguardando las previsiones que en estos casos plantea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la normatividad correspondiente a cada Entidad.

Artículo 21. Las Entidades Federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecidos para tal fin, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales del Fondo, tal y como dispone la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 22. Para lograr el seguimiento oportuno y transparente de los recursos públicos que se administren a través del Fondo de Aportaciones de Protección y Fomento al Empleo, las Entidades Federativas en coordinación con la Secretaría, establecerán indicadores de gestión y resultados, los cuales serán reportados de manera trimestral, de acuerdo con la normatividad aplicable.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor, el día siguiente al que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Ejecutivo Federal deberá emitir el Reglamento de la Ley General de Seguro de Desempleo, en un plazo que no excederá de noventa días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión asignará en cada ejercicio fiscal en el Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos necesarios para el pago del Seguro de Desempleo Universal a que se refiere la presente ley, los que se identificarán con una estrategia integral del fomento y protección al trabajo.

CUARTO. La Secretaría, deberá constituir la previsión presupuestal a que se refiere el artículo 10 en el ejercicio presupuestal siguiente a aquel en que se apruebe y publique este Decreto.

QUINTO. El Congreso de la Unión en uso de sus facultades legales, podrá a través de sus órganos dar seguimiento al cumplimiento de las normas aprobadas en el presente Decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 27 días del mes de febrero de 2020.

SEN. MARCO ANTONIO GAMA BASARTE.

<http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/410#page=dataappraisal&tab=study-desc>

<https://www.oecd.org/mexico/Employment-Outlook-Mexico-ES.pdf>

Organización Internacional del Trabajo.