

De la senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, en la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa, **con proyecto de decreto que reforman los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por medio de la cual se crea el seguro de desempleo para trabajadores formales e informales** de conformidad con la siguiente:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción: la pandemia por el virus SARS-COV-2 (Covid-19)

La Organización Mundial de la Salud (OMS), menciona que los coronavirus son una extensa familia de virus, algunos de los cuales puede ser causa de diversas enfermedades humanas, que van desde el resfriado común hasta el SRAS (síndrome respiratorio agudo severo). Los virus de esta familia también pueden causar varias enfermedades en los animales.

El coronavirus debe su nombre al aspecto que presenta, ya que es muy parecido a una corona o un halo. Se trata de un tipo de virus presente tanto en humanos como en animales. En los últimos años se han descrito tres brotes epidémicos importantes causados por coronavirus:

- SRAS-CoV: El síndrome respiratorio agudo y grave (SRAS, también conocido como SARS y SRAG) se inició en noviembre de 2002 en China, afectó a más de 8.000 personas en 37 países y provocó más de 700 muertes. La mortalidad del SRAS-Cov se ha cifrado en el 10% aproximadamente.
- MERS-CoV: El coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) fue detectado por primera vez en 2012 en Arabia Saudita.

Se han notificado hasta octubre de 2019 más de 2.400 casos de infección en distintos países, con más de 800 muertes. La letalidad es, por tanto, del 35%.

- CoVid-19: A finales de diciembre de 2019 se notificaron los primeros casos de un nuevo coronavirus en la ciudad de Wuhan, China. Desde entonces el goteo de nuevos infectados por el coronavirus CoVid-19 ha sido continuo y en las últimas semanas su transmisión de persona a persona se ha acelerado.

El virus CoVid-19, tomó por sorpresa a todos, al tratarse de un virus distinto a los conocidos, generó alerta ante la falta de certeza de cómo tratar esta nueva modalidad de coronavirus. La pandemia por el coronavirus o CoVid-19 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020.

De acuerdo con la Universidad Johns Hopkins, el planeta ya superó los 5 millones de casos de personas infectadas por el virus SARS-COV-2, al registrar 5,534,728 casos (corte al 26 de mayo de 2020)<sup>1</sup>, distribuidos en, por lo menos, 188 países, regiones o territorios. Asimismo, el Planeta Tierra ya superó, lamentablemente, los cien mil fallecimientos, al reportar 347,587.

#	País	Casos confirmados <sup>2</sup>	Fallecimientos
1	Estados Unidos de América	1,667,154	98,371
2	Brasil	374,898	23,473
3	Rusia	362,342	3,807
4	Reino Unido	266,590	37,130
5	España	236,259	27,117

<sup>1</sup> COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University disponible en <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf> consultado el 26 de mayo de 2020

<sup>2</sup> Ibid

6	Italia	230,158	32,877
7	Francia	183,067	28,460
9	Alemania	180,802	28,460
10	Turquía	157,814	4,369
11	India	149,822	4,307
12	Irán	139,511	7,508
13	Perú	123,979	3,629
14	Canadá	87,122	3,629
15	China	84,102	4,638
16	Arabia Saudita	76,726	411
17	Chile	73,997	761
18	<b>México</b>	<b>71,105</b>	<b>7,633</b>
19	Pakistán	57,705	1,197
20	Bélgica	57,455	9,334

Hasta este momento, la región del planeta que más severamente se ha visto afectada por el Covid-19 es la región de las Américas, dejando atrás a China y a Europa en el contagio de la enfermedad. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, América Latina se convirtió en el nuevo epicentro del coronavirus el 22 de mayo de 2020. A la fecha, Brasil es el segundo país más afectado por el SARS-CoV-2 a nivel mundial.

De manera puntual y precisa, el Gobierno de México, a través de la función de vocero que ha realizado el Subsecretario de Salud Hugo López Gatell, ha informado y explicado con detalles cada una de las fases y de las medidas que se deberán tomar para contrarrestar la pandemia:

1. **Fase 1.** De importación: importación de casos de otros países y transmisión de segunda generación.

En este escenario la transmisión puede llegar a una tercera generación, pero es posible realizar la trazabilidad de cada uno de los casos, aunque puede llegar a haber brotes familiares.

2. **Fase 2.** De dispersión comunitaria: Ésta es la fase en la que actualmente se encuentra nuestro país, reportando casos de transmisión comunitaria dependiendo de la ciudad o región. La Ciudad de México y el Estado de México son las entidades que más casos reportan, seguidas de Jalisco y Nuevo León.

En esta fase hay contagios de la nueva cepa entre personas que no hayan viajado al extranjero, los casos van en incremento y se contabilizan por centenares. Existe una transmisión de tercera generación y superiores, y pueden identificarse brotes comunitarios.

En esta fase se pueden implementar medidas como la suspensión de clases, trabajo a distancia, cancelación de eventos masivos y cese de operaciones en espacios cerrados como cines o bares.

3. **Fase 3.** Epidémico: El incremento de los casos es grave, los brotes de la enfermedad son a escala regional y se puede identificar una dispersión de carácter nacional. En este escenario ya no es posible la trazabilidad de los casos.

La Fase Tres de la enfermedad contempla medidas de aislamiento social en las zonas afectadas, cuando los afectados por el COVID-19 se cuenten en miles, por lo cual habrá protocolos sanitarios más reforzados.

A partir del lunes 23 de marzo del presente año y hasta el próximo sábado 30 de mayo se lleva a cabo la Jornada Nacional de Sana Distancia, la cual contempla una serie de medidas importantes de distanciamiento social para poder mitigar el contagio de la enfermedad.

Una vez concluida la Jornada Nacional y a partir del primero de junio, comenzará a operar en el país un sistema de semáforo regional para comenzar a reactivar la actividad económica y transitar a la nueva normalidad. El semáforo tiene por objeto proteger la salud de las y los mexicanos mediante un sistema gradual y progresivo de reapertura económica.

A continuación se presenta una tabla con las actividades y restricciones para cada una de las etapas del semáforo epidemiológico, tanto a nivel nacional, como en la Ciudad de México:

ACTIVIDADES				
Medidas de salud pública y del trabajo				
Laborales Esenciales   No Esenciales				
Espacio Público Abierto   Cerrado				
Personas vulnerables				
Escolares				

	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE
Medidas de salud pública y del trabajo	Limpieza constante de espacios, uso de cubrebocas, señalética al interior de los negocios para indicar flujos y medidas de distanciamiento, lavado frecuente de manos y uso de gel antibacterial			
Laborales (esenciales y no esenciales)	Actividades esenciales que no cerraron + las que se abrieron: construcción, minería, fabricación de equipo de transporte, venta de bicicletas y producción de cerveza así como sus cadenas de producción	Horarios y días de trabajo escalonados, esquema 4x10: Restaurantes y hoteles (30% de oferta), servicios religiosos (30%), cines y teatros (50%), microempresas, negocios (menos de 30 empleados), eventos deportivos sin público previa prueba de ataques	Horarios y días de trabajo escalonados, esquema 4x10: Restaurantes y hoteles (60%), servicios religiosos (60%), cines y teatros (60%), retorno escalonado de corporativos, ferias departamentales (60%)	"Nueva normalidad" con mantenimiento de medidas de distanciamiento e higiene para continuación. Apertura de bares, gimnasios, centros nocturnos, antros
Gobierno	Retorno de instituciones de Justicia y Legislativo por medio de videoconferencias	Digitalización interna + Atención con citas en ventanilla de trámites vinculados a actividades económicas operando	Regreso de oficinas de gob + Digitalización + Atención en ventanilla de trámites vinculados a sectores	Regreso de oficinas + Digitalización + Atención en ventanilla de trámites vinculados a sectores
Educación	Continúa educación básica, media superior y superior a distancia	Continúa educación básica, media superior y superior a distancia	Continúa educación básica, media superior y superior a distancia	Regresa cuando las autoridades educativas y sanitarias lo determinan
Espacio público (abierto y cerrado) y transporte	Parques al 30% de su capacidad de oferta	Parques al 30 % de su capacidad de oferta. Fin del hoy no circula temporal. Expansión de ciclovías	Parques y espacios al 60 % de su capacidad de oferta. Expansión de ciclovías	"Nueva normalidad" con mantenimiento de medidas de distanciamiento e higiene para continuación
Personas vulnerables	Permanecen en aislamiento	Permanecen en aislamiento	Salidas necesarias + prioridad para ellas en negocios y transporte	Cuidados de higiene + zona distancia para continuación
Seguimiento epidemiológico	SMS + reportes de contagios en sectores abiertos + monitoreo para semáforo	SMS + reportes de contagios en sectores abiertos + monitoreo para semáforo	SMS + reportes de contagios en sectores abiertos + monitoreo para semáforo	Mantenimiento y monitoreo de indicadores y nuevos brotes

## 2. Consecuencias económicas de la pandemia

Para contener y mitigar la propagación del virus, prácticamente todos los Estados del mundo han aplicado una serie de medidas de distanciamiento social, siendo la más radical la denominada cuarentena. De esta manera, la economía mundial sufrió una desaceleración importante sin precedentes históricos. La gran mayoría de los economistas han advertido que nos enfrentaremos a una crisis aun mayor a la Gran Recesión de 2008-2009.

De acuerdo con un reporte del Fondo Monetario Internacional (FMI) publicado el 14 de abril de 2020, la pandemia no solamente está afectando o poniendo en riesgo la salud de miles de millones de seres humanos, sino que también está causando estragos en el sistema económico mundial y, en consecuencia, en la economía familiar. El organismo estima que “como resultado de la pandemia, se proyecta que la economía global se contraiga abruptamente en tres por ciento durante 2020, escenario mucho peor que la crisis financiera de 2008-2009.”<sup>3</sup> Asimismo, la publicación destaca que se trata de un escenario base, en donde la pandemia es controlada en el primer semestre del presente año.

El organismo internacional afirma que es necesario implementar políticas públicas efectivas para prevenir o reducir la posibilidad de un desastre económico. “Debido a que la afectación económica es grave en sectores específicos, los ingenieros de políticas públicas necesitan implementar medidas fiscales, monetarias y financieras para apoyar a los hogares y a las empresas.”<sup>4</sup>

A continuación se muestra una tabla con el crecimiento económico estimado para el presente año:

---

<sup>3</sup> World Economic Outlook, April 2020. Fondo Monetario Internacional. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

<sup>4</sup> Ibid

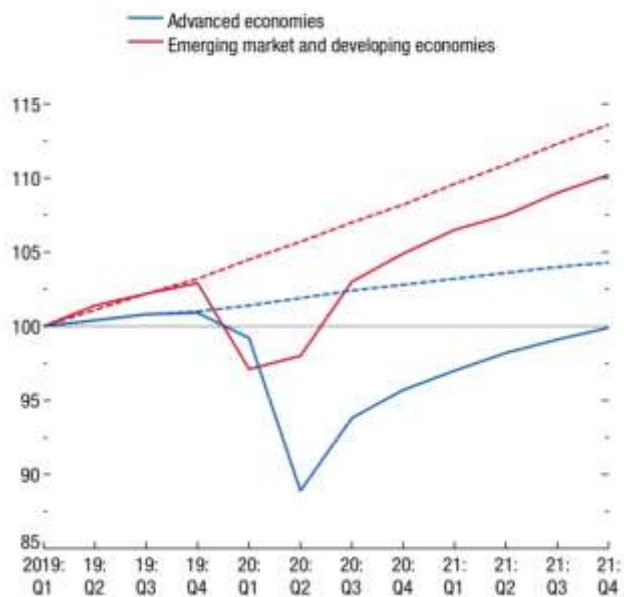
<b>País</b>	<b>Crecimiento estimado del PIB en 2020<sup>5</sup></b>
<b>Mundial</b>	<b>-3.0</b>
Estados Unidos de América	-6.1
Eurozona	-5.9
Alemania	-7.0
Francia	-7.2
España	-8.0
Japón	-5.2
Reino Unido	-6.5
Canadá	-6.2
China	1.2
India	1.9
Rusia	-5.5
Brasil	-5.3
<b>México</b>	<b>-6.6</b>

En el siguiente gráfico, se puede notar los estimados del Fondo Monetario Internacional para el crecimiento del PIB mundial durante los próximos cuartos:

---

<sup>5</sup> Ibid

**Figure 1.6. Quarterly World GDP**  
 (2019:Q1 = 100; dashed lines indicate estimates from January 2020  
 World Economic Outlook Update)



De la anterior tabla y gráfico, se puede concluir que todo el mundo experimentará una desaceleración económica importante, lo que se traduce en cierre de empresas, despidos masivos, en consecuencia, la exclusión del goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

El destacado economista y sub gobernador del Banco de México destacó que “el país enfrenta una triple crisis: sanitaria, económica y petrolera. La primera debe entenderse de manera urgente. La segunda el corto y mediano plazo. La tercera en implicaciones de mediano y largo plazo”<sup>6</sup>. Para el autor nos encontramos ante una recesión inevitable. Esto ocurre por tres principales factores: 1) la industria de la manufactura y su apertura comercial, 2) habrá distintos tipos de afectaciones a los flujos económicos habituales y 3) **“porque la economía mexicana, a diferencia de los países desarrollados, no cuenta con estabilizadores**

<sup>6</sup> <https://twitter.com/esquivelgerardo/status/1250956934942990338/photo/1>



**automáticos del ciclo económico (como el seguro de desempleo, por ejemplo)”<sup>7</sup>.**

Los trabajadores y las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) serán los dos grandes grupos de damnificados económicos. Por un lado, el cierre de la actividad económica llevará a muchas personas a perder sus fuentes de ingresos. Por el otro, consumirá la liquidez de las MiPyMES derivado del pago de costos fijos que podrían llevarlas a la ruina económica<sup>8</sup>.

La caída del PIB, sobre todo en los primeros dos trimestres de 2020, generarán pérdidas millonarias para cientos de miles de Micro, Pequeñas y Medianas Empersas, las cuales podrían recurrir al despido masivo de trabajadores para poder subsistir. De acuerdo con el banco de inversión UBS, “el desempleo en México será mayor que en el peor momento de la Crisis del Tequila de mediados de los años 90’s [sic], cuando alcanzó una tasa de 7.6%, debido a que la maquinaria del consumo prácticamente se detendrá en este segundo trimestre.”<sup>9</sup>

Con base en el Dr Gerardo Esquivel, “la pérdida de empleos será enorme. Estos procesos están marchá y en los días subsecuentes se agravará aún más. Entre el 13 de marzo y 6 de abril de 2020 se perdieron 347 mil empleos formales en todo el país. Para ponerlo en perspectiva considere que esta cifra es superior a todos empleos formales creados en 2019 (342 mil).”<sup>10</sup>

Por ejemplo, en Estados Unidos, la economía más grande del mundo, los estragos del coronavirus no sólo se han visto reflejados lamentablemente en pérdida de vidas humanas, sino también en el incremento sustancial del desempleo. En las

---

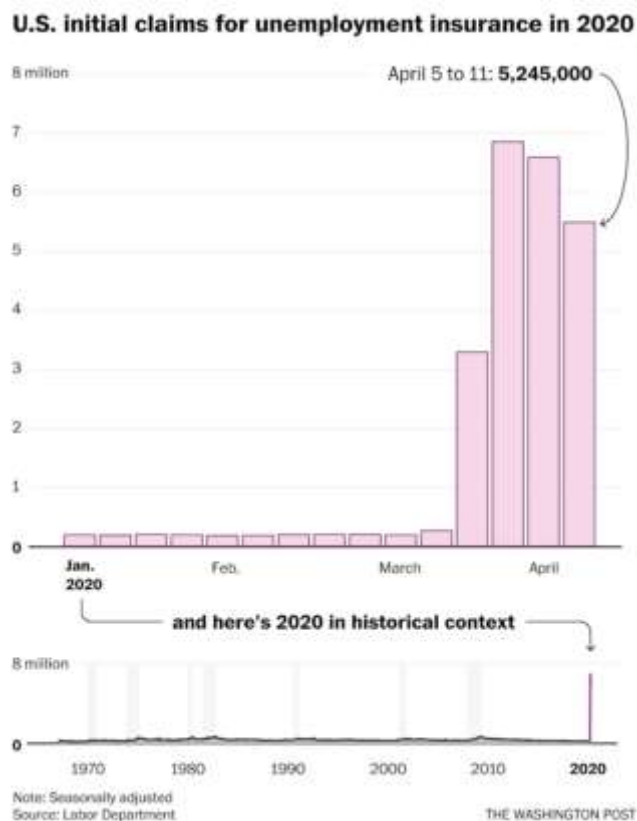
<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Ibid

<sup>9</sup> <https://aristeginoticias.com/1304/lomasdestacado/el-desempleo-en-mexico-no-tendra-precedentes-ubs/>

<sup>10</sup> <https://twitter.com/esquivelgerardo/status/1250957516688764928/photo/1>

últimas cuatro semanas, las solicitudes de desempleo en Estados Unidos ascienden a 33 millones<sup>11</sup>. De acuerdo con el diario estadounidense The Washington Post, “los Estados Unidos no han visto este nivel de pérdida de trabajos desde la Gran Depresión y el gobierno está luchando para responder de manera rápida a las crisis mortales de salud y económica causada por cerrar temporalmente demasiadas empresas y negocios.”<sup>12</sup>



Actualmente, México, Estados Unidos y el resto del mundo están luchando dos crisis fundamentales a la vez: la sanitaria y la económica. Ambas crisis, ponen grave riesgo el goce y disfrute pleno de los derechos humanos en todas sus dimensiones.

<sup>11</sup> <https://www.theguardian.com/business/2020/may/07/us-unemployment-jobless-coronavirus-economy>

<sup>12</sup> <https://www.washingtonpost.com/business/2020/04/16/unemployment-claims-coronavirus/>

Sin embargo, es importante mirar las diferencias estructurales entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. El gobierno de México ha hecho énfasis, una y otra vez, que las medidas adoptadas por los países ricos no pueden ser replicadas textualmente al escenario mexicano, ya que nuestras realidades sociales, económicas y políticas son en extremo distintas.

Uno de los mayores retos a los que se enfrenta el Estado mexicano consiste en aplicar, de manera estricta, la legislación laboral mexicana. Cabe mencionar que la Ley Federal del Trabajo fue ampliamente reformada durante el largo periodo neoliberal en favor del gran capital y en detrimento de la clase trabajadora mexicana.

Asimismo, es necesario legislar para atender nuestra particular realidad: la de millones de trabajadores y trabajadoras que se encuentran subempleados, son no asalariados o pertenecen a la economía informal.

Por ello, resulta fundamental diseñar un plan de ingreso básico a modo de seguro desempleo para que las personas en situación de vulnerabilidad puedan acceder a los satisfactores básicos, en tanto buscan un empleo y firman su contrato de trabajo.

### **3. El Estado de bienestar Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y el derecho humano al trabajo**

De acuerdo con H.L. Wilensky, el Estado de bienestar se define como un Estado que “garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación

educación a todo ciudadano como derecho y no como beneficiencia”<sup>13</sup>. De acuerdo con los autores, hay diversas fases del desarrollo del Estado de bienestar. En primer lugar, se lucha por la conquista de los derechos civiles; a continuación, comienza la reivindicación de los derechos políticos y se consolida el voto universal. Mientras que en la tercera fase, la lucha por los derechos sociales y la inclusión social y económica da comienzo.

El principal instrumento internacional en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) es el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). El Pacto fue suscrito por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 16 de diciembre de 1966. El Estado mexicano se adhirió a tan importante tratado internacional el 23 de marzo de 1981, mientras que entró en vigor el 12 de mayo del citado año. El preámbulo del documento reconoce que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”<sup>14</sup>.

Cabe destacar, que el anterior tratado internacional cuenta con jerarquía constitucional, al constituirse como un instrumento internacional que contiene derechos humanos, por lo que integra el bloque de convencionalidad. En consecuencia, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.

---

<sup>13</sup> Bobbio, N., & Matteucci, N. (2008). *Diccionario de política* (3rd ed., Vol. 1). México: Siglo Veintiuno. Pp 551

<sup>14</sup> Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el artículo 6 se establece el derecho al trabajo<sup>15</sup>:

**Artículo 6.** Derecho al trabajo.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

El núcleo esenciaio del derecho al trabajo “comprende el derecho a contar con un trabajo elegido o aceptado libremente, mediante el que las personas se puedan ganar la vida. Los Estados deben garantizarlo y adoptar programas de formación, normas y técnicas para el desarrollo económico, social y cultural, así como la ocupación plena y productiva.”

En nuestro ordenamiento jurídico interno, el catálogo o carta de derechos económicos, sociales, culturales Y ambientales se encuentra reconocido, en gran medida, en el artículo cuarto constitucional. Mientras que, por razones históricas, los derechos laborales tiene su propio título e integran el artículo 123 constitucional.

De acuerdo con el artículo citado anteriormente, contar con un trabajo digno es un derecho:

**Artículo 123.** 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.

---

<sup>15</sup> Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

A su vez, la Ley Federal del Trabajo establece que “el trabajo es un derecho y un deber social”<sup>16</sup>. El artículo enumera los derechos laborales tales como el salario mínimo, el cual deberá “ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.”<sup>17</sup>

#### **4. Seguro de desempleo**

El fomento al empleo y la protección contra el desempleo son dos características esenciales del derecho humano al trabajo. Por ello, diversos instrumentos de derecho internacional reconocen la necesidad de contar con mecanismos que garanticen el ejercicio pleno de este derecho y, en consecuencia, las y los trabajadores tengan un ingreso para poder subsistir y alcanzar un nivel mínimo de bienestar.

Mientras que en el artículo 9, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece el derecho humano a la seguridad social, la cual debe incluir servicios de seguridad social en casos de desempleo. Es decir, un seguro de desempleo:

**Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

“Derecho a la seguridad social y al seguro social. Se refiere al derecho a gozar de la red de servicios de seguridad social en casos de enfermedad, paternidad, viudez, desempleo, invalidez, etcétera, y al mecanismo que hace posible el

---

<sup>16</sup> Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>17</sup> Ibid

sostenimiento del sistema, el abono continuo de los patronos sobre una parte del salario de los trabajadores, para que accedan a esas prestaciones.”

La Organización Mundial del Trabajo (OIT) aprobó, en 1952, el Convenio 102 (C102- Convenio sobre la seguridad social). México lo ratificó el 12 de octubre 1961; sin embargo, no aceptó la parte relativa a las prestaciones del desempleo, en donde se define al seguro de desempleo como aquella “contingencia cubierta [que] deberá comprender la suspensión de ganancias, según la define la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo.”

Por otro lado, la OIT aprobó en 1988 el Convenio 168 sobre el fomento de empleo y la protección contra el desempleo. El citado tratado internacional entró en vigor el 17 de octubre de 1991 y ha sido ratificado por Albania, Bélgica, Brasil, Finlandia, Noruega, Rumania, Suecia y Suiza. Como se puede notar, los países que han ratificado el multicitado convenio tienden a ser países con un robusto Estado de bienestar y modelos económicos sociales.

En su artículo segundo se establece el objetivo del citado convenio<sup>18</sup>:

Artículo 2: Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. A tal fin deberá procurar que su sistema de protección contra el desempleo y en particular las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyan al fomento del pleno empleo, productivo y

---

<sup>18</sup> C168 - Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168). Organización Internacional del Trabajo. Disponible en [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C168](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C168)

libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo.

Sin embargo, lamentablemente, el anterior convenio aún no ha sido ratificado por el Estado mexicano, por lo que no es vinculante, ni este derecho se encuentra explícitamente reconocido en el bloque de convencionalidad.

El Convenio 168 de la OIT nos muestra una serie de directrices para implementar el seguro de desempleo:

- Contingencias que debe cubrir el seguro de desempleo:
  - El desempleo total, “definido como la pérdida de ganancias a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente.”
  - Asimismo, la cobertura del seguro debe incluir “la pérdida de ganancias debido al desempleo parcial definido como una reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo”.
  - Por otro lado, se debe extender la protección a “la suspensión o la reducción de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo, sin terminación de la relación de trabajo”.
  - Finalmente, “todo Miembro deberá procurar prever el pago de indemnizaciones a los trabajadores a tiempo parcial que estén efectivamente en busca de un empleo a tiempo completo. El total de las indemnizaciones y de las ganancias procedentes de su empleo a tiempo parcial podrá ser tal que les incite a aceptar un empleo a tiempo completo.
  
- Personas protegidas: “Las personas protegidas deberán abarcar a categorías prescritas de asalariados que en total representen el 85 por



ciento por lo menos del conjunto de asalariados, incluidos los funcionarios públicos y los aprendices.”

- Indemnizaciones:
  - “En caso de desempleo total y de suspensión de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo, sin terminación de la relación de trabajo, si esta última contingencia está cubierta, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de la forma siguiente:
    - Cuando dichas indemnizaciones se calculen sobre la base de cotizaciones pagadas por la persona protegida o en su nombre, o en función de sus ganancias anteriores, éstas se fijarán en el 50 por ciento por lo menos de las ganancias anteriores dentro del límite eventual de máximos de indemnización o de ganancias referidos;
    - Cuando dichas indemnizaciones se calculen independientemente de las cotizaciones o de las ganancias anteriores, éstas se fijarán en el 50 por ciento por lo menos del salario mínimo legal o del salario de un trabajador ordinario, o en la cuantía mínima indispensable para cubrir los gastos esenciales, tomando el valor más elevado.

## **5. Objeto de la iniciativa**

El objetivo de la presente iniciativa consiste en proteger el bienestar y la dignidad humana de las y los trabajadores mexicanos. Actualmente, en nuestro país no existe un mecanismo que funja como red de seguridad ante el desempleo. Esta situación, se ha agravado considerablemente con la pandemia del virus SARS-

CoV-2 (Covid19), en donde cientos de miles de mexicanos podrían perder su única fuente de ingresos.

Si, bien, es cierto que actualmente la Constitución mexicana en su artículo 123 ordena que la ley del seguro social debe incluir el seguro de desempleo, es necesario destacar que la protección que actualmente brinda nuestra carta magna es insuficiente, esto se puede observar al contrastar con los diversos convenios de la OIT, en particular el Convenio 168.

#### **Artículo 123 CPEUM.**

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Para implementar exitosamente un seguro de desempleo en nuestro país, que realmente beneficie a las personas en situación de vulnerabilidad económica, es necesario observar el panorama laboral nacional. Es importante recordar que, en México, una importante proporción de los empleos se integra por trabajadores subempleados, informales o no asalariados, colocándolos en una situación de una mayor precariedad laboral.

Cabe mencionar que “seis de cada diez trabajadores son informales y generan el 22.7% del PIB de México”<sup>19</sup>. El INEGI define la informalidad laboral como el porcentaje de los ocupados que son “laboralmente vulnerables por la naturaleza

---

<sup>19</sup> <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/6-de-cada-10-trabajadores-son-informales-y-generan-el-22.7-del-PIB-de-Mexico-20181217-0053.html>

de la unidad económica para la que trabajan cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo”<sup>20</sup>.

En consecuencia se propone reformar el artículo 4º constitucional para reconocer como un derecho humano, asociado a la seguridad social y al trabajo, al ingreso básico que se percibe por concepto de seguro de desempleo. Se optó por realizar la modificación en este artículo debido a que es necesario e indispensable incluir a los trabajadores del sector informal de la economía en el goce de este derecho.

Por otro lado, se reforma el artículo 123 constitucional para establecer cuáles son las condiciones mínimas del seguro de desempleo. Para armonizar con las mejores prácticas internacionales se suprimen de la redacción de la fracción artículo citado las causas de la cesación de la relación laboral para poder acceder al seguro de desempleo. Cabe mencionar que diversos trabajadores están siendo obligados a renunciar o, bien, a modificar su contrato laboral para reducir su sueldo ante la contingencia sanitaria. Resulta necesario modificar la redacción del artículo 123 constitucional para que el seguro de desempleo aplique en todos los casos y no solamente cuando se produce un despido injustificado. De esta manera, se potencian el derecho de profesión y el derecho al trabajo.

Asimismo, se reforma el Apartado B para reconocer la misma prestación de seguridad social a las y los trabajadores del Estado. Finalmente, se reforma el artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Seguro Univesal de Desempleo.

Para hacer frente a la crisis causada por el Covid-19, el subgobernador del Banco de México Gerardo Esquivel propone:

---

<sup>20</sup> <https://www.inegi.org.mx/rde/2019/08/20/determinantes-subnacionales-de-la-informalidad-laboral-en-mexico/>

1. “Seguro desempleo inmediato para todos aquellos trabajadores formales que perdieron su empleo partir del mes de marzo. Esta seguro consistirá del pago de 60% el salario del último empleo con un tope de tres salarios mínimos netos. Este pago podría otorgarse por un periodo hasta tres meses.”
2. “Un programa de protección de ingresos para los trabajadores formales que no sean despedidos, pero que se tenga reducción salarial transitorio de común acuerdo concentrados. Este programa cubriría la diferencia del salario acordado y el 75% del salario anterior, con un tope de cuatro salarios mínimos”
3. “para el caso los trabajadores informales que pierdan ya se le empleo o sus ingresos por la contingencia sanitaria, debería existir la posibilidad de [...] que se incorporan un programa emergente el que les otorgarían un salario mínimo hasta por tres meses.”

## 6. Tabla comparativa

Con el fin de simplificar el análisis de la reforma propuesta, se presenta la siguiente tabla comparativa:

<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Texto propuesto</b>
<b>Artículo 4o. [...]</b> [...] [...] [...]  Sin Antecedente	<b>Artículo 4o. [...]</b> [...] [...] [...]  <b>Toda persona, al quedar desempleada o al perder su fuente de ingresos, tiene derecho a un ingreso básico a modo de seguro de desempleo, el cual será suficiente para garantizar el goce y el</b>

<p>[...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...]</p>	<p><b>ejercicio de sus derechos humanos, en los términos que la ley en la materia disponga. El subsidio no podrá ser inferior a tres salarios mínimos, ni podrá tener una duración menor a tres meses. Una vez actualizado el supuesto normativo, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar el ejercicio de este derecho en un plazo no mayor a 5 días hábiles.</b></p> <p>[...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...] [...]</p>
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XXX [...]</p> <p>Sin antecedente</p> <p>XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>	<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XXX [...]</p> <p><b>XXXI. Para expedir las leyes reglamentarias de los artículos 4º y 123 constitucionales en materia de seguro universal de desempleo.</b></p> <p><b>XXXII.</b> Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>
<p><b>Artículo 123.</b> 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.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes</p>	<p><b>Artículo 123.</b> 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.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes</p>

deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. [...]

I a XXVIII. [...]

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. [...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I a X [...]

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) a f) [...]

**g)** Se contará con un seguro de desempleo o de cesación involuntaria del trabajo en los términos que señale la ley respectiva.

XII. a XIV. [...]

deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. [...]

I a XXVIII. [...]

XXIX. **Son** de utilidad pública la Ley del Seguro Social **y sus leyes complementarias**, y ellas comprenderán seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria **o voluntaria** del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, **trabajadores precarizados, subempleados o informales** y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. [...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I a X [...]

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

b) a f) [...]

**g)** Se contará con un seguro de **universal de** desempleo o de cesación **voluntaria** o involuntaria del trabajo en los términos que señale la ley respectiva.

**Todo trabajador o trabajadora tiene derecho a contar con un**

	<p>seguro de desempleo, sin importar el modo, las razones o motivaciones de la finalización de la relación laboral.</p> <p>El Estado garantizará el ejercicio de este derecho. Asimismo, las personas que no se encuentren debidamente contratadas o pertenezcan al sector informal de la economía podrán acceder al mismo. La ley establecerá las bases y criterios para acceder al seguro de desempleo.</p> <p>El subsidio del seguro de desempleo consistirá en el pago mensual de, por lo menos, 60 por ciento del sueldo base del trabajador y no podrá exceder el equivalente a cinco salarios mínimos. El otorgamiento del subsidio del seguro de desempleo no podrá tener una duración menor a tres meses.</p> <p>XII. a XIV. [...]</p>
--	---

En virtud de lo anterior, sometemos ante esta Asamblea el siguiente proyecto de

**DECRETO:**

**ÚNICO.** Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º, se adiciona una fracción XXXI y se recorre la subsecuente del artículo 73 y se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como siguen:

**Artículo 4o. [...]**

[...]  
[...]  
[...]

**Toda persona, al quedar desempleada o al perder su fuente de ingresos, tiene derecho a un ingreso básico a modo de seguro de desempleo, el cual será suficiente para garantizar el goce y el ejercicio de sus derechos humanos, en los términos que la ley en la materia disponga. El subsidio no podrá ser inferior a tres salarios mínimos, ni podrá tener una duración menor a tres meses. Una vez actualizado el supuesto normativo, el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar el ejercicio de este derecho en un plazo no mayor a 5 días hábiles.**

[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]  
[...]

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I a XXX [...]

**XXXI. Para expedir las leyes reglamentarias de los artículos 4º y 123 constitucionales en materia de seguro universal de desempleo.**

**XXXII.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.



**Artículo 123.** 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.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

C. [...]

I a XXVIII. [...]

XXIX. **Son** de utilidad pública la Ley del Seguro Social **y sus leyes complementarias**, y ellas comprenderán seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria **o voluntaria** del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, **trabajadores precarizados, subempleados o informales** y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. [...]

D. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I a X [...]

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

c) a f) [...]

**g)** Se contará con un seguro de **universal de** desempleo o de cesación **voluntaria** o involuntaria del trabajo en los términos que señale la ley respectiva.

**Todo trabajador o trabajadora tiene derecho a contar con un seguro de desempleo, sin importar el modo, las razones o motivaciones de la finalización de la relación laboral.**

**El Estado garantizará el ejercicio de este derecho. Asimismo, las personas que no se encuentren debidamente contratadas o pertenezcan al sector informal de la economía podrán acceder al mismo. La ley establecerá las bases y criterios para acceder al seguro de desempleo.**

**El subsidio del seguro de desempleo consistirá en el pago mensual de, por lo menos, 60 por ciento del sueldo base del trabajador y no**

**podrá exceder el equivalente a cinco salarios mínimos. El otorgamiento del subsidio del seguro de desempleo no podrá tener una duración menor a tres meses.**

XII. a XIV. [...]

### **TRANSITORIOS**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión cuenta con un plazo de 90 días naturales para expedir la ley reglamentaria en la materia.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente en el Senado de la República, a los veintisiete días del mes de mayo de dos mil veinte.

Suscribe,

**Senadora Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre**

**Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**