

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURO DE DESEMPLEO.**

**SEN. MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN  
PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.  
PRESENTE.**

El suscrito, Damián Zepeda Vidales, Senador de la República a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Senadores, 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 y 164 del Reglamento del Senado de la República, así como el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía, la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURO DE DESEMPLEO**, de acuerdo a la siguiente:

**Exposición de motivos**

**Consideraciones.**

En México, como consecuencia de la pandemia por coronavirus, de acuerdo a los resultados de la encuesta telefónica de ocupación y empleo (ETOE) con cifras oportunas de abril de 2020 que emitió el INEGI, la tasa de participación económica<sup>1</sup> en abril de 2020 fue del 47.5% respecto a la población de 15 años y más, cifra inferior en 12.3 puntos porcentuales a la de marzo del mismo año. **Esta disminución representa una variación a la baja de 12.5 millones<sup>2</sup> de personas económicamente activas, formales e informales, principalmente por encontrarse en un estado de suspensión laboral temporal ocasionado por la cuarentena.**

<sup>1</sup> Porcentaje que representa la población económicamente activa (PEA) respecto a la de 15 y más años de edad.

<sup>2</sup> Intervalo de confianza: límite inferior 9.1 millones, límite superior 14.9 millones.

Es importante subrayar que se trata de una suspensión sin percepción de ingresos de por medio y sin certeza de si se mantiene el vínculo laboral o de retorno al trabajo.

La población ocupada que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les demanda pasó de 5.1 millones de personas en marzo de 2020 a 11 millones en abril del mismo año, equivalente a una tasa de subocupación de 25.4%. El valor en el mes de abril se traduce en un incremento de 5.9 millones de personas subocupadas, esto es, 16.3 puntos porcentuales más respecto a marzo.

Por otra parte la tasa de informalidad laboral disminuyó por la salida de la fuerza laboral de una porción importante de quienes se dedican a estas actividades, la tasa de informalidad laboral 1, que comprende a los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan como aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo, se ubicó en 47.7% de la población ocupada en abril, (-)8.0 puntos porcentuales inferior a la del mes previo y (-)8.7 con relación a la de abril 2019, estimándose la pérdida de empleo informal en 10.4 millones.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, en su informe de puestos de trabajo afiliados al IMSS, reportó que al 31 de mayo de 2020, se tienen registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 19,583,170 (diecinueve millones quinientos ochenta y tres mil ciento setenta) puestos de trabajo; de éstos, el 86.7% (ochenta y seis punto siete por ciento) son permanentes y el 13.3% (trece punto tres por ciento) son eventuales.

Como consecuencia de los efectos derivados de la emergencia sanitaria, en mayo se registró una disminución mensual de 344,526 (trescientos cuarenta y cuatro mil quinientos veintiséis) puestos, equivalente a una tasa mensual de -1.7% (menos uno punto siete por ciento).

Con lo anterior, la disminución del empleo de enero a mayo de 2020 es de 838,272 (ochocientos treinta y ocho mil doscientos setenta y dos) puestos, de los cuales, el 70.0% (setenta por ciento) corresponde a empleos permanentes.

Sin embargo la pérdida real de empleos de marzo a mayo es de 1,030,366 (un millón treinta mil trescientos sesenta y seis) empleos perdidos, como se muestra en la tabla siguiente.

## TRABAJOS REGISTRADOS IMSS VARIACION MENSUAL-EMPLEOS GENERADOS 2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>ENERO</b>	69,875	48,657	77,524	44,169	21,979	59,784	69,170	83,292	113,722	94,646	68,955
<b>FEBRERO</b>	128,368	106,378	135,735	120,873	125,559	133,691	142,291	154,055	164,311	125,982	123,139
<b>MARZO</b>	136,409	109,684	132,085	53,994	108,726	105,136	59,412	140,347	90,509	48,515	-130,593
<b>ABRIL</b>	67,886	19,086	10,480	66,894	56,042	65,117	82,562	26,765	87,109	30,419	-555,247
<b>MAYO</b>	25,010	28,222	25,397	6,929	47,853	-7,455	20,334	26,742	33,966	3,983	-344,526
<b>JUNIO</b>	46,303	39,550	75,274	2,519	43,295	78,435	68,269	86,233	-13,497	-14,244	
<b>JULIO</b>	38,140	40,972	42,397	5,311	37,457	44,691	22,060	38,164	54,669	16,713	
<b>AGOSTO</b>	75,584	70,848	71,029	52,173	57,689	72,359	118,096	120,643	114,189	36,631	
<b>SEPTIEMBRE</b>	107,508	113,471	112,839	93,940	156,432	117,644	160,175	136,051	129,527	145,416	
<b>OCTUBRE</b>	128,494	129,876	149,313	143,591	172,134	146,479	171,552	194,758	163,219	159,998	
<b>NOVIEMBRE</b>	135,644	104,640	112,528	120,535	122,850	132,279	137,887	132,317	101,747	76,228	
<b>DICIEMBRE</b>	-226,842	-199,832	-232,893	-247,910	-235,490	-303,714	-319,217	-337,536	-378,561	-382,210	
<b>TOTAL</b>	<b>732,379</b>	<b>611,552</b>	<b>711,708</b>	<b>463,018</b>	<b>714,526</b>	<b>644,446</b>	<b>732,591</b>	<b>801,831</b>	<b>660,910</b>	<b>342,077</b>	<b>-838,272</b>

FUENTE: Propia con datos publicados por el IMSS

Los datos alarmantes tanto del INEGI como del IMSS, nos obligan a ser impulsores de una política mas amplia e integral para poder atender la crisis económica y la crisis de empleo por la que esta atravesando el país; por ello a partir de abril del presente año, el suscrito ha sido insistente en proponer un Ingreso Básico Universal IBU, con el propósito de que el Estado garantice un Ingreso Básico Universal para emergencias, consistente en la entrega de un apoyo económico no contributivo a todas las personas económicamente activas, formales o informales, en caso de suspensión de labores o trabajos o impacto negativo económico, derivado de una contingencia sanitaria que declare la autoridad sanitaria competente o la autoridad en la materia en otras circunstancias de emergencia formalmente decretada. De igual forma se pide que se otorgue el mismo apoyo a aquellas personas cuyas empresas lleven a cabo suspensión colectiva de las relaciones de trabajo, en términos de la Ley Federal del Trabajo.

El apoyo señalado deberá ser suficiente para cubrir, al menos, la Línea de Bienestar establecida por CONEVAL, durante el tiempo de impacto negativo derivado de la contingencia. Para recibir esta prestación se propone que tengan prioridad las personas que pierdan su empleo, suspendan temporalmente labores, vean impactado su trabajo u oficio o tengan sus sectores o actividades impacto negativo económico, con motivo de la contingencia.

El apoyo económico que se sugiere es con al menos la Línea de Bienestar de CONEVAL, que son \$3,207 pesos al mes.

Tomando en consideración que a febrero de 2020 había en nuestro país 20'613,536 personas inscritas en el IMSS y tomando en cuenta dicha Línea de Bienestar, estaríamos hablando de una bolsa emergente para el IBU de 66,107.6 millones de pesos.

Este mismo apoyo se solicita pueda ser otorgado a las personas ocupadas que se encuentran en la informalidad laboral (que nos están constituidas como personas físicas o morales y además no cuentan con seguridad social), que ascendían al cierre de 2019 a 31'314,249 personas. Lo que significa que el monto que se destinaría a las personas de este sector sería de 100,425.4 millones de pesos.

Cabe señalar que, si tomamos en lugar de la Línea de Bienestar el salario mínimo en un mes, y tomando en cuenta que el salario mínimo diario general vigente es de 123.22 pesos, el costo total para los trabajadores formales sería de 76,199.9 millones de pesos, y para los informales de 115,756.2 millones de pesos.

En ambos ejercicios las cifras representan un máximo posible, es decir no significa que ese monto en su totalidad vaya a ser utilizado, ya que solo aplicaría en caso de que el 100% de trabajadores entren en suspensión de trabajo por la emergencia situación que no es tal a este momento y que no se prevé vaya a ocurrir, derivado de que al menos los empleos en actividades esenciales continuarán y muchas otras empresas se ajustan con ciertos trabajos a distancia. Esto significa que potencialmente el costo total del programa de apoyo sería menor.

Aunado a lo anterior el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presento una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de emergencia y recuperación económica, que contempla entre otras acciones las siguientes:

- 1.- El ingreso Básico Universal para emergencias.
- 2.- La disposición de los recursos existentes en las subcuentas de vivienda contempladas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- 3.- Exención del Impuesto Sobre la Renta a trabajadores que ganan menos de diez mil pesos;
- 4.- Suspensión mínima de cuatro meses de pagos a los trabajadores que tienen hipotecas de interés social de INFONAVIT Y FOVISSSTE;
- 5.- Que el gobierno federal establezca un programa de empleo temporal a trabajadores en materia de infraestructura social;
- 6.- Exención del pago de energía eléctrica por dos bimestres cuando menos;

7.- Deducibilidad en lo que resta del año fiscal, para las personas físicas con actividad empresarial o regímenes intermedios que dentro del año fiscal anterior no hayan rebasado quinientos mil pesos de ingresos, en los gastos de colegiaturas, restaurantes, alojamiento y transportación turística terrestre y aérea.

Sin lugar a dudas lo ideal sería que se aprobará la Ley de emergencia y recuperación económica que se propuso, sin embargo al igual que se hizo con el Ingreso Básico Universal hoy presentamos una parte fundamental de la misma: **EL SEGURO DE DESEMPLEO**, que puede funcionar tanto en la emergencia como en época normal.

El seguro de desempleo es un apoyo monetario o en especie al trabajador que pierde su empleo, para que pueda buscar trabajo al tiempo que protege la economía de su familia.

En el ámbito nacional la Ciudad de México es pionera en este tema, el cual fue implementado en el año 2006 y retomado como derecho de los trabajadores de la Ciudad de México en su Constitución publicada el 05 de febrero de 2017, que dispone en su artículo 10:

**Artículo 10**  
**Ciudad productiva**

A. ...

**B. Derecho al trabajo**

**1 a 4 ...**

5. *Las autoridades de la Ciudad establecerán, de conformidad con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, programas de:*

a) ...

b) *Seguro de desempleo, proporcionando a las personas beneficiarias los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una actividad productiva;*

c) a g) ...

...

En el plano internacional, de acuerdo con los estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la actualidad son pocos los países pertenecientes a Latinoamérica que incluyen dentro de sus sistemas de seguridad social la institución del seguro de desempleo. Cada uno de estos programas tiene características y alcances distintos y sólo en los casos de Argentina y Venezuela el seguro se constituye mediante un sistema de contribuciones bipartito, a los que habitualmente se suman subsidios estatales ya sea de carácter

directo o indirecto, con pagos de beneficios mensuales en función del salario del trabajador, habitualmente decrecientes y por un tiempo definido.

En el caso de Brasil, se tiene un seguro financiado con aportes del presupuesto fiscal, el cual funciona en forma conjunta con un sistema de aprovisionamiento de indemnizaciones, denominado "Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio", el cual existe desde el año 1966, siendo el más antiguo en la región.

En el caso chileno, el Seguro de Cesantía tiene la particularidad de combinar un esquema de cuentas individuales con un fondo de reparto. Mientras que en Ecuador, el beneficio se recibe en un solo pago, y no en cuotas mensuales, lo cual lo acerca a las características de los programas de aprovisionamiento de indemnizaciones por años de servicio. El pago, sin embargo, se recibe sólo si el trabajador permanece en la condición de cesante 60 días después de su despido.

En Uruguay no existe una tasa de cotización al seguro de desempleo propiamente, sino que su financiamiento se obtiene de una tasa única de cotización a la seguridad social que contribuye, además, a financiar prestaciones de vejez, invalidez, sobrevivencia, maternidad y asignaciones familiares, entre otras. Lo anterior dificulta establecer con propiedad la relación entre beneficios y costos del seguro y sus efectos sobre el mercado de trabajo.

La iniciativa que se presenta propone un apoyo **NO CONTRIBUTIVO** a todas aquellas personas que hayan laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona física o moral, al menos durante seis meses y para aquellos trabajadores informales que demuestren ante la autoridad que han perdido su fuente de empleo y que están buscando trabajo.

El apoyo no contributivo se sugiere sea con al menos la Línea de Bienestar de CONEVAL, que son \$3,207 pesos al mes, hasta por seis meses, cada dos años.

Si tomamos los datos del IMSS en donde en este año hasta el 31 de mayo se han dado de baja 1,030,366 (un millón treinta mil trescientos sesenta y seis) empleos, con la cantidad propuesta se estarían erogando 3,304.3 millones de pesos mensuales.

Y si tomamos los datos del INEGI en donde se han perdido 12.5 millones de empleos formales e informales, se estaría erogando 40,087.5 millones de pesos mensuales.

Este año en materia de desempleo es atípico por la Pandemia, pues el año pasado solo se perdieron 342,077 empleos formales según datos del IMSS, con la cantidad señalada si hubiera aplicado el seguro de desempleo con las cantidades propuestas se hubiera erogado la cantidad de 1,097.1 millones de pesos mensuales.

Ante la pérdida de empleos y la emergencia económica, el seguro de desempleo se vuelve vital para un sector de la población que se encuentra en estado vulnerable; lo ideal para nuestro país sería contar con un Ingreso Básico Universal para emergencias y con un seguro de desempleo, que apoye tanto a los desempleados, como a toda la población en general, ya que el impacto económico ya es mayúsculo y existen personas desempleadas, subempleadas, con trabajo pero con alto riesgo de perderlo, y, además, se requiere apoyar a las fuentes de empleo, situación que se lograría con la sustitución de salarios a través del IBU y con la propuesta del seguro de desempleo.

Esta propuesta representa una alternativa viable y justa en apoyo a la ciudadanía que en mucho vendría a apoyar en este difícil momento del país, así como en situaciones futuras no solo de emergencia.

### Cuadro comparativo.

En el cuadro a continuación se detallan las modificaciones que dan cuenta de la propuesta de reforma contenida en el presente proyecto de Decreto.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	PROPUESTA
<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.	<b>Artículo 123.</b> ...
El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:	...
<b>A.</b> Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:	...
<b>I a XXVIII.</b> ...	...
<b>XXIX.</b> Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación	<b>XXIX.</b> 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.	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; <b>así mismo comprenderá un seguro de desempleo que le permita a los beneficiarios mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias por la pérdida de su empleo e ingresos laborales, en tanto encuentran una actividad productiva.</b>
<b>XXX a XXXI.</b> ...	...
<b>B.</b> Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:	...
<b>I a X.</b> ...	...
<b>XI.</b> La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:	...
<b>a) a f)</b> ...	...
<b>Sin correlativo</b>	<b>g) Se proporcionará un seguro de desempleo que le permita a los beneficiarios mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias por la pérdida de su empleo e ingresos laborales, en tanto encuentran una actividad productiva.</b>
<b>XII. XIV.</b> ...	...

En virtud de lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente:



**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURO DE DESEMPLEO.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma la fracción XXIX del apartado A y se adiciona un inciso g) a la fracción XI del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123. ...**

...

**A** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

**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; **así mismo comprenderá un seguro de desempleo que le permita a los beneficiarios mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias por la pérdida de su empleo e ingresos laborales, en tanto encuentran una actividad productiva.**

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

**I a X. ...**

**XI. ...**

a) a f) ...

**g) Se proporcionará un seguro de desempleo que le permita a los beneficiarios mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de sus familias por la pérdida de su empleo e ingresos laborales, en tanto encuentran una actividad productiva.**

**XII. XIV. ...**

## **Transitorios**

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

**ATENTAMENTE**

A handwritten signature in dark ink, consisting of several overlapping loops and strokes, centered on the page.

**SEN. DAMIÁN ZEPEDA VIDALES  
INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PARTIDO ACCION NACIONAL**

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a 17  
de junio del año dos mil veinte