

Ciudad de México a 1 de marzo de 2022

**DIP. HECTOR DÍAZ POLANCO  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO,  
II LEGISLATURA**

**P R E S E N T E**

Por medio de la presente, y en atención al procedimiento referido en el artículo 94 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, y manifestando mi interés por sostener mi exposición en tribuna, solicito de manera respetuosa pueda listarse en el orden del día de la próxima sesión ordinaria, a desarrollarse el jueves 3 de marzo de 2022, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DISTINTAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO DEL DISTRITO FEDERAL, A FIN DE AMPLIAR LOS ALCANCES DEL SEGURO DE DESEMPLEO PARA INCORPORAR A LAS PERSONAS TRABAJADORAS NO ASALARIADAS, PRESTADORAS DE SERVICIOS POR CUENTA PROPIA, QUE PRODUCEN BIENES Y ARTESANÍAS, LOCATARIAS DE MERCADOS PÚBLICOS Y COMERCIANTES EN ESPACIOS PÚBLICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN CASO DE FENÓMENOS PERTURBADORES Y/O EMERGENCIAS SANITARIAS**

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122 apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 29 Apartados A numeral 1 y D inciso a) y 30 numeral 1 inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; los artículos 12 fracción II y 13 fracción LXIV de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y; los artículos 5 fracción I, 95 fracción II, 96, y 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; se presenta para consideración la siguiente:

**I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Los Fenómeno Perturbadores, en términos de la Ley de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil de la Ciudad de México, son aquellos eventos de carácter geológico, hidrometeorológico, químico, tecnológico, sanitario-ecológico, socio-organizativo o astronómico que tienen el potencial de causar daños o

pérdidas en sistemas expuestos<sup>1</sup> vulnerables, alteración de la vida social y económica o degradación ambiental.

Por otro lado, las emergencias sanitarias son definidas, según la Ley de Salud de la Ciudad de México, como aquel evento extraordinario ocasionado por brotes, epidemias y pandemias con potencialidad de generar un aumento de la morbi-mortalidad<sup>2</sup> de la población o afectación inusitada de la salud pública, y que para su atención requiere de una estructura funcional y recursos para una atención urgente, oportuna e integral del sector salud con un enfoque de protección del derecho a la salud.

Tanto los fenómenos perturbadores como las emergencias sanitarias, son acontecimientos que se han presentado en la Ciudad de México impactando negativamente a la población, su entorno, su patrimonio, medios de subsistencia, derechos humanos, entre otros.

Respecto de los primeros, la Ciudad de México está particularmente expuesta debido a sus características geomorfológicas, la densidad de población, la ubicación geográfica, así como la cercanía a fuentes sísmicas. Esta situación, en caso de materializarse en un desastre o emergencia, puede llegar a permear en las esferas de subsistencia de las personas, particularmente de aquellas que, por la naturaleza de su labor económica, no perciben un ingreso fijo determinado, como lo puede ser un salario, situación que los coloca en un estado de vulnerabilidad al no poder satisfacer sus necesidades más básicas, entre las que se encuentran las de alimentación, vivienda o vestido.

Por cuanto hace a las emergencias sanitarias, la reciente pandemia provocada por el coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV-2), ha tenido graves impactos en la salud de las personas así como el desarrollo cotidiano de la vida, lo que ha desencadenado consecuencias negativas en diferentes esferas de la sociedad, entre ellos, el de la economía, siendo uno de los ámbitos más afectados el laboral, donde derivado de las medidas de distanciamiento social decretadas para contener la propagación de la enfermedad,

---

<sup>1</sup> Un Sistema Expuesto se refiere al sistema constituido por personas, comunidades, bienes, infraestructura y medio ambiente sobre los que puede materializarse los Riesgos de Desastres debido a la presencia de Fenómenos Perturbadores

<sup>2</sup> Tasa de muertes por enfermedad en una población y en un tiempo determinados.

se provocó el cierre de grandes, medianas y pequeñas empresas y negocios, con el consiguiente incremento de la tasa de desempleo.

Ante tales escenarios, el problema que se plantea en esta iniciativa es que las personas que se encuentren imposibilitadas de acceder a su fuente de trabajo, ya sea por una emergencia sanitaria o por un fenómeno perturbador, se les coloca en condiciones de vulnerabilidad y, por ende, orillarlas a una profundización de la pobreza, especialmente cuando hablamos de personas que no tienen un ingreso fijo, derivado de la propia naturaleza de su labor económica, como lo es el comercio. Esto se agrava cuando se entiende que la persona se ve inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

## II. PROBLEMÁTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

La discriminación contra las mujeres, en términos de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, es toda distinción, exclusión o restricción que sufren las mujeres por razón de género, edad, salud, características físicas, posición social, económica, condición étnica, nacional, religiosa, opinión, identidad u orientación sexual, estado civil, o cualquier otra que atente contra su dignidad humana, que tiene por objeto menoscabar o anular el goce o ejercicio de sus derechos.

Según un reporte del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), las mujeres, por el simple hecho de ser mujeres perciben, en general un sueldo menor, que el de los hombres, aunque tengan el mismo puesto o realicen las mismas actividades. Esta situación de discriminación se refleja también en otras esferas de la economía, por ejemplo, el 62% de las mujeres realizan trabajo no remunerado, frente a un 26.5% en el caso de los hombres, esto según la más reciente Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI.

Derivado de esta amplia participación de la mujer en este mercado laboral, es entendible que, ante la actual emergencia sanitaria, sea un sector ampliamente afectado ante la reducción de su participación en el desarrollo de este tipo de actividades económicas. Al analizar la participación de mujeres y hombres, se aprecia que los segundos redujeron su contribución en un 14.2%, un margen menor con relación a las mujeres, quienes fueron más desfavorecidas, con una disminución de 19.6%.

Estos últimos datos revelan que las mujeres que desarrollan alguna actividad no asalariada, sean prestadoras de servicios por cuenta propia, que produzcan bienes y artesanías, sean locatarias de mercados públicos o comerciantes en espacios públicos, vean profundizada su condición de vulnerabilidad, afectando sus planes de vida y desarrollo personal, ya que la débil estabilidad del ingreso que perciben, derivado de la naturaleza de sus actividades económicas, se ve agravada ante la amenaza de fenómenos perturbadores o emergencias sanitarias y, por ende, resulta un sector que se vería ampliamente afectado.

Al respecto, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred), en su estudio *Impactos diferenciados, efectos de la pandemia de Covid-19 en la situación laboral de las mujeres en México*, establece que los efectos que se presentaron, a raíz de la emergencia sanitaria que se vive en el país, ha sido mayor entre las mujeres con relación a los hombres. Dicho documento señala que, en la Ciudad de México, la probabilidad de que una mujer estuviese ocupada se redujo en siete puntos porcentuales. De igual forma, la probabilidad de que una mujer, de estar empleada, lo estuviera en el sector informal se incrementó en tres puntos porcentuales. Es decir, no sólo las mujeres fueron más afectadas en términos de mantener su empleo respecto a lo observado a nivel nacional, sino que las que permanecieron empleadas se debió a una migración hacia sectores no asalariados. En ese sentido, la presente iniciativa tiene el potencial de beneficiar a un amplio número de mujeres, mismas que son las mayores afectadas ante la posibilidad de perder la capacidad de desarrollar sus actividades económicas ante la presencia de un evento perturbador o una emergencia sanitaria como la recién vivida.

### III. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA INICIATIVA.

La Ciudad de México ha sido escenario de múltiples fenómenos perturbadores, los cuales permean en la vida de sus habitantes; entre éstos resaltan particularmente los sismos, siendo dos los que más permanecen en la memoria colectiva; el primero de ellos fue el 19 de septiembre de 1985 con magnitud de 8.1° en la escala de Richter. Sus efectos se sintieron en el centro, sur y occidente del país ocasionando más de 30 mil heridos, 150 mil damnificados, 30 mil viviendas destruidas y más de 60 mil con daños. Aunque la cifra oficial reconoce 6 mil decesos, cálculos extraoficiales hablan de miles más. Las afectaciones de este fenómeno alcanzaron a todos los sectores productivos, salud, empleo y servicios.

El segundo terremoto se suscitó el 19 de septiembre de 2017 con magnitud 7.1° en la escala de Richter. Los daños más grandes los sufrió, nuevamente, la Ciudad

de México, en donde también se vieron afectados sectores productivos, servicios, fuentes de empleo, vivienda, entre otros.

Sobre este sismo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía divulgó las estadísticas sobre los daños en las actividades económicas, observando que el número de establecimientos económicos que se vieron afectados en la Ciudad de México ascendió a 452,939. En ese sentido, las entidades federativas en las que se registró un mayor porcentaje de suspensión de actividades de los establecimientos fueron Morelos con 55.2%, le sigue Ciudad de México, con el 48.9% y Puebla con un 47.5%.

Los fenómenos naturales no son los únicos que pueden tener un impacto negativo en la vida cotidiana de las personas que residen en la Ciudad de México. Recientemente, el país y el resto del mundo se han enfrentado a uno de los mayores desafíos en los últimos tiempos: la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19) que ha generado múltiples afectaciones que van desde el número de contagios y fallecidos a causa de la misma, hasta el aumento en el número de desempleados, negocios cerrados, empresas detenidas, fuentes de empleo reducidos.

Respecto a las fuentes de trabajo, las emergencias sanitarias repercuten principalmente en tres aspectos fundamentales:

- La cantidad de empleo (tanto en materia de ocupación y desempleo).
- La calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social).
- Los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral.

Conforme datos de la reciente *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2021* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>3</sup> durante el primer trimestre del año, el número de personas desocupadas en la Ciudad de México fue de 305,203, lo que representa una tasa de desocupación del 7.3% respecto de la Población Económicamente Activa, ello significa casi 3 puntos porcentuales por sobre de la tasa de desocupación nacional que se ubicó en 4.4%.

Cabe señalar que, a la cifra de personas desocupadas en la Ciudad de México, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo local ha señalado que debiera

---

<sup>3</sup> INEGI. Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Nueva edición (ENOEN). Cifras durante el primer trimestre de 2021 [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe\\_ie/enoe\\_ie2021\\_05.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/enoe_ie/enoe_ie2021_05.pdf)

agregarse un estimado de 672,202 capitalinos que, desde el inicio de la pandemia, se incorporaron como Población No Económicamente Activa pero disponible, es decir, personas que, a consecuencia de las medidas sanitarias y la suspensión de algunas actividades, no cuentan con alguna oferta laboral pero de tenerla estarían interesadas en aceptarla.

La pandemia también afectó el desarrollo de trabajos no asalariados o similares. Al respecto, cabe señalar que este tipo de actividades económicas presentan dos dimensiones, según lo destaca el INEGI en sus diversas metodologías de medición de dicho fenómeno:

- La primera se refiere al tipo o naturaleza de la Unidad Económica: cuando ésta se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos, se puede hablar de un sector de negocios en pequeña escala no registrados y de empleo vinculado a dicho sector.
- La segunda dimensión es una perspectiva laboral y se refiere a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional, no importando si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales.

En términos generales, este sector de la economía se entiende, en su sentido más amplio, como el conjunto de actividades económicas realizadas por los individuos que, por el contexto en que lo hacen, no pueden invocar a su favor el marco legal o institucional de protección, siendo todo el espectro de modalidades ocupacionales, ya sea dependientes o independientes, sobre las que gravite esta circunstancia.

Atendiendo a lo anterior, en el país se reconocía durante abril de 2020<sup>4</sup> a 31.3 millones de personas dentro actividades económicas no asalariadas o similares, lo que representó el 56.2% de la población ocupada. Para agosto de ese año, 3.5 millones de personas que se empleaban en este sector de la economía, perdieron sus fuentes de ingresos y para diciembre la cifra era de 2 millones.

---

<sup>4</sup> INEGI. Estadísticas a propósito del día del trabajo. Datos nacionales. Abril 2020 <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/trabajoNal.pdf>

Cabe señalar que estos datos podrían dispararse cinco veces más, según cifras de la Organización Internacional del Trabajo en su informe técnico-país *Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19*<sup>5</sup> para el caso de México, instancia internacional que señala que antes de la llegada de la pandemia los niveles de personas que desarrollaban alguna actividad económica fuera de la formalidad alcanzaba a más de la mitad de las personas ocupadas formalmente y que, sin embargo, la tasa de ocupación en este sector se redujo entre marzo y abril de 2020 en 8 puntos porcentuales pasando del 55,7% al 47,7%, lo que representa la pérdida de 10.4 millones de trabajos no asalariados o equivalentes.

Destaca que este tipo de empleos se desarrolla principalmente por los sectores más vulnerables de la población ya que se hace presente, como vía de subsistencia, en los extremos de los grupos etarios de la población ocupada: 82.1% de los jóvenes de 15 a 19 años se emplean en este tipo de actividades económicas, así como el 72.5% de la población de 60 años y más.

Ahora bien, hablando de cifras propias de la Ciudad de México, el INEGI contabilizó al cuarto trimestre de 2020 a un total de 1,726,912 personas que se insertaban en trabajos no asalariados o equivalentes, es decir, el 47% de las personas ocupadas de la Ciudad de México desempeñaban un trabajo de esta naturaleza, porcentaje por debajo del promedio nacional que se situó en 55.6%.

La población que se emplea mediante este tipo de actividades es un sector que puede considerarse como vulnerable al no contar con seguridad jurídica ni con la posibilidad de acceder a sistemas de seguridad social y ejercer sus derechos laborales, lo que representa un grave problema en cuanto a la generación de bienestar, tanto a nivel nacional como en la propia capital del país, aunado a la posibilidad de que se vean afectados en sus fuentes de empleo por la presencia de una emergencia sanitaria o por un fenómeno perturbador.

Los elementos antes esbozados son la base mínima a partir de la cual debe construirse un enfoque de derechos humanos, sobre el desarrollo de la actividad económica no asalariada y equivalente en la Ciudad de México. En ese sentido, la presente iniciativa tiene por objeto subsanar uno de los muchos pendientes que se deben atender con la población que se desempeña en este sector de la economía:

---

<sup>5</sup> Noémie Feix (coordinadora) Nota técnica país. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos. Organización Internacional del Trabajo [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms\\_757364.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.pdf)

la garantía de un ingreso temporal, ante la eventualidad de perder su fuente de ingresos mediante el seguro de desempleo, una de las lecciones más presentes que ha dejado la actual contingencia sanitaria provocada por el Covid-19 y los múltiples fenómenos perturbadores de los cuales hemos sido testigos.

El seguro de desempleo es definido por la UNAM<sup>6</sup> como aquellos beneficios que los gobiernos dan mediante un apoyo monetario o en especie al trabajador que cesa las labores mediante las cuales obtiene los recursos necesarios para la subsistencia y que, adicionalmente, sirve para que se pueda buscar una nueva fuente de ingresos mientras se protege la economía de familiar.

Desde ese punto de vista, un seguro de desempleo es diseñado para brindar seguridad económica a los hogares de las personas que hubieran perdido su fuente de ingresos, permitiendo otorgar los recursos necesarios para la manutención básica de los hogares mientras dura el proceso de búsqueda de una nueva fuente de empleo, ofreciendo también, en algunos casos, la incorporación a talleres de capacitación y bolsas de trabajo para fortalecer sus habilidades y conocimientos y vincularlos con las ofertas laborales existentes. En suma, es una política que protege a la economía familiar y potencia la incorporación a fuentes formales de empleo.

En la Ciudad de México, desde 2007 existe un seguro de desempleo que adquiere la calidad de ley en 2008 al ser expedida la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal, marco regulatorio de dicho beneficio. Este programa, por su configuración, abarca los dos parámetros de la definición de un seguro de esta naturaleza: otorgar un apoyo económico que amortigüe las necesidades de subsistencia básicas al paralelo de canalizar a los beneficiarios a esquemas de capacitación, adiestramiento y desarrollo de habilidades en diversas modalidades. Adicionalmente incorpora un área de vinculación laboral para favorecer el reingreso a un empleo en el sector formal.

Desde su creación, el seguro que se implementa en la capital del país ha atendido como población objetivo primordial a aquella persona que haya perdido su empleo en el sector formal, tal y como se desprende de la lectura de los objetivos del programa para 2021: Otorgar una protección económica básica a las personas

---

<sup>6</sup> Asesoría Jurídica UNAM, GUÍA JURÍDICA POR AFECTACIONES DERIVADAS DEL COVID-19, disponible en <https://asesoria.juridicas.unam.mx/preguntas/pregunta/40-Que-es-un-seguro-de-desempleo-publico>



residentes en la Ciudad de México que hayan perdido involuntariamente su empleo formal al menos durante seis meses en la Ciudad de México.

Sin embargo, cabe señalar que la naturaleza de la población objetivo se ha ido modificando a lo largo de los años, según se aprecia de una revisión histórica a las distintas reglas de operación del programa del Seguro de Desempleo:

- 2007: personas desempleadas provenientes del sector formal (público general)
- 2008: se incorporaron las personas migrantes connacionales y repatriadas;
- 2013: se incluyen a las personas preliberadas y liberadas de los Centros de Reclusión;
- 2014; se suman a las mujeres despedidas por motivo de embarazo;
- 2015; se incorporan a personas de comunidades étnicas o indígenas y/o huéspedes de la Ciudad de diferentes nacionalidades;
- 2016; se incluyó a las personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, así como las personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria;
- 2018; se integran a las personas afectada por el Sismo del 19 de septiembre de 2017;
- 2019: se integran a las personas locatarias de los mercados que se encontraran 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 y;
- 2020: 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 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

Para 2019, siendo los datos disponibles más recientes, la autoridad encargada de la implementación del Seguro de Desempleo en la Ciudad reportó que el 50% de los beneficiarios era público en general (personas que perdieron un empleo formal), mientras que el 50% restante se distribuyó entre las demás categorías de grupos de población prioritaria, siendo el mayor porcentaje de beneficiarios el otorgado a productores agrícolas, con el 24% del total de apoyos.

Hasta ese año, las Reglas de Operación del Seguro de Desempleo contemplaban también que podrían ser personas beneficiarias aquellas personas en *situación de excepción*, es decir, era factible otorgar el apoyo del Programa, de manera excepcional para quienes no cumplieran la totalidad de los requisitos formales, pero debiendo las personas interesadas cumplir con los lineamientos y requisitos que estableciera la Secretaría del Trabajo en el marco de un acuerdo especial que debía ser emitido directamente por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

Este esquema otorgaba un margen de maniobrabilidad muy amplio, lo cual fortalecía el objetivo del programa de actuar como 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* que operaban en las instalaciones del Metro, cuando en 2010 se firmó un convenio para coadyuvar a su incorporación al sector formal. También en 2014 se entregaron 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 locatarios 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.

Como puede observarse, en la Ciudad de México, aunque normativamente hablando, según deriva de la lectura directa de la Ley, el seguro de desempleo está concebido para atender únicamente a las personas que hayan perdido su empleo en el sector formal de la economía, lo cierto es que mediante las reglas de operación se ha ido adaptando el público objetivo para atender a necesidades más reales de la dinámica laboral propia de la capital del país, sin embargo, esta situación, aunque benéfica en inicio, deja a la voluntad política del momento la viabilidad o no, de integrar a grupos alternos a los desempleados del sector formal.

Desde ese punto de vista, toma relevancia la necesidad de incorporar al marco normativo detalles más claros para hacer partícipes del seguro de desempleo a las personas que, perdiendo su fuente de ingresos y que no sea necesariamente proveniente del sector formal, puedan acceder a los beneficios mientras recuperan la capacidad de generar ingresos propios nuevamente o, en el mejor de los casos, se instalen directamente al empleo formal mediante las herramientas de capacitación complementarias al apoyo económico con que cuenta el programa.

Visto desde esa perspectiva, ampliar el acceso del seguro de desempleo a personas cuyos ingresos provengan de trabajos no asalariados o equivalentes, ayudará a brindar soporte económico a las familias en momentos de desempleo y, paralelamente, será una palanca importante para transitar hacia el mercado formal de trabajo, lo cual brinda beneficios inherentes como la propia protección de ley, generando acceso a prestaciones como la seguridad social, aguinaldos, entre otras.

La presente iniciativa busca evitar que este sector de la sociedad se vea vulnerado por no contar con las condiciones materiales y económicas que le permitan llevar una existencia digna. Lo anterior deriva del principio de dignidad humana en estrecha relación con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la salud, al trabajo, entre otros, para garantizar la subsistencia del trabajador y su familia.

Es por ello que se busca fortalecer el marco normativo vigente, a fin de permitir la incorporación de las personas no asalariadas al seguro de desempleo, concretamente cuando existan situaciones de emergencia sanitaria o algún fenómeno perturbador, y que las consecuencias que deriven de estos acontecimientos les impidan desarrollar las actividades económicas de las que depende su subsistencia. Integrar al seguro de desempleo a este sector de la economía, bajo estas circunstancias, les permitiría llevar una vida digna y así lograr un entorno adecuado para el desarrollo de su personalidad y actividades.

Entendido así, esta propuesta no se debe visualizar sólo como un apoyo del cual derive una cantidad económica otorgable a los sectores no asalariados en caso de pandemia o fenómenos perturbadores, sino también como base mínima de un desarrollo de la persona en la sociedad.

#### **IV. FUNDAMENTO LEGAL Y EN SU CASO SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, numeral 1, prevé el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. De igual forma el artículo 23, numeral 3 del mismo ordenamiento establece el derecho de los trabajadores a una remuneración equitativa y satisfactoria, que asegure a la persona y a su familia una existencia conforme a la dignidad humana, y que dicha remuneración debe completarse con cualquier otro medio de protección social.

En el mismo pensamiento, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone en su artículo 11, numeral 1, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para si y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, además en su artículo 7, inciso a), apartado II, establece que la remuneración de los trabajadores, como mínimo, debe garantizar condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias.

Por cuanto hace a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º señala que serán reconocidos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; se establecen las reglas de interpretación jurídica que deben ser acordes al principio pro persona, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; además establece el principio de dignidad humana sobre la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que funge como uno que permea en todo el ordenamiento, pero también entendido como derecho fundamental que debe ser respetado en todo momento, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos humanos y el desarrollo integral de la personalidad.

Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de los individuos, y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad del individuo, entendida ésta en su núcleo más esencial como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La Real Academia Española define esta palabra como “Reducir a la condición de cosa a una persona.”

El artículo 3º de la misma Constitución Federal, si bien la prerrogativa a la que hace referencia es la educación, también establece un principio que coincide con las bases y fines de un Estado social y democrático de derecho cuando en su fracción segunda inciso a) establece que el sistema educativo “será democrático considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. En este sentido se establece que la vida democrática no debe ser ajena a los fenómenos sociales, culturales y económicos que afecten a la población.

Al respecto, la Constitución Política de la Ciudad de México establece en su Artículo 9º apartado A el derecho a la vida digna en donde las autoridades adoptarán las medidas necesarias para que progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y establece el derecho a un mínimo vital para asegurar la vida digna de las personas, las autoridades de la Ciudad garantizarán progresivamente estos derechos hasta el máximo de los recursos públicos disponibles.

El artículo 10º de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que en la capital se valora, fomenta y protege todo tipo de trabajo lícito, sea o no subordinado. El respeto a los derechos humanos laborales estará presente en todas las políticas públicas y en la estrategia de desarrollo de la Ciudad.

La misma norma local señala que toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, *asalariada o no*, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno; que *las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías y comerciantes* tienen derecho a realizar un trabajo digno y a poseer una identidad formal en la Ciudad de México, a asociarse para defender sus intereses, recibir capacitación, y las demás que establezca la legislación en la materia y que sus derechos serán ejercidos a través del establecimiento de zonas especiales de comercio y de cultura popular en los términos que defina la ley con la participación de los propios trabajadores.

Adicionalmente, la Constitución local también establece que las autoridades de la Ciudad establecerán un seguro de desempleo, proporcionando a las personas beneficiarias los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una *actividad productiva*.

Como puede apreciarse, el máximo marco normativo aplicable a la ciudad reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo, entendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en función de lo establecido en el artículo sexto del Protocolo de San Salvador, instrumento al cual nuestro país está comprometido, como aquella prerrogativa que incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del *desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada*.

Esto es importante porque la Constitución local ha adoptado una visión de avanzada respecto al derecho al trabajo, al visualizar no sólo al empleo del sector formal, sino incorporar, literalmente, a las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías y comerciantes, a quienes les reconoce el derecho de realizar un trabajo digno y de poseer identidad propias, el cual debe convertirse en el público objetivo mínimo de todo programa vinculado al empleo y su protección en la capital del país.

También resulta necesario mencionar que la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México en su CAPÍTULO III titulado De Las Adecuaciones Presupuestarias, establece en su artículo 88 que la persona titular de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría, podrá modificar el contenido orgánico y financiero de las funciones de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades incluidas en el Presupuesto de Egresos por las siguientes razones;

- De interés social.
- Económico.
- Seguridad pública.

Además, se establece que cuando el ajuste alcance o rebase en forma acumulada el 10% del presupuesto anual asignado a cada Dependencia, Órgano Desconcentrado, Alcaldías y Entidad, la persona titular de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría, deberá solicitar la opinión al Congreso para que ésta manifieste lo conducente, informando en un capítulo especial del Informe de Avance Trimestral, la conciliación de las modificaciones realizadas, explicando a detalle los fundamentos, motivos y razonamientos de tales ajuste.

Lo de anterior en atención a que en presencia de un fenómeno perturbador la autoridad tenga un margen de actuación de acuerdo a la normatividad vigente en

la Ciudad México en donde pueda destinar recursos necesarios y suficientes para garantizar el acceso al seguro de desempleo de aquellas personas que se vieron vulneradas por la presencia de fenómenos perturbadores en sus fuentes económicas y en atención a que estos acontecimientos deben ser contemplados de manera excepcional e intermitente debido a su naturaleza.

Finalmente, se presentan algunos datos que revelan la importancia del programa, así como los recursos que han sido asignados al mismo, para atender casos emergentes como los planteados por la presente iniciativa:

**Presupuesto asignado desde el inicio de la administración:** 2,100 millones de pesos

- **2019:** 500 millones de pesos
- **2020:** 500 millones de pesos
- **2021:** 600 millones de pesos
  - **Presupuesto original:** 500 millones de pesos
  - **Presupuesto ajustado por pandemia:** 100 millones de pesos
- **2022:** 500 millones de pesos

**Apoyos otorgados:** Entre agosto de 2020 y julio de 2021, según el tercer informe de gobierno, se brindaron **79,407 apoyos económicos**.

**Alcaldías con más apoyos otorgados:** Iztapalapa, seguida de Gustavo A. Madero y en tercer lugar **Coyoacán**.

**Apoyo emergente por motivo de pandemia<sup>8</sup>:** 20,316 beneficiarios.

**Apoyos a sectores prioritarios (sectores no asalariados):** 31,223 personas.

- **Afectados 19 septiembre:** 1,312 beneficiarios. Presupuesto: \$12,716,878.85
- **Agricultores afectados:** 11,550 beneficiarios. Presupuesto: \$108,286,408.00

---

<sup>8</sup> Nombre formal del programa: APOYO EMERGENTE A PERSONAS TRABAJADORAS INDEPENDIENTES, NO ASALARIADAS, DEL HOGAR O CON EMPLEO EVENTUAL, QUE RESIDEN EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y QUE PERDIERON SU EMPLEO O VIERON AFECTADOS SUS INGRESOS CON MOTIVO DE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2



- **Personas migrantes, refugiados y huéspedes de otras nacionalidades:** 465 beneficiarios. Presupuesto: \$4,744,801.15
- **Periodistas en situación de riesgo:** 10 beneficiarios. Presupuesto: \$126,484.60
- **Personas preliberadas:** 794 beneficiarios. Presupuesto: \$7,486,131.85
- **Personas víctimas de violencia:** 46 beneficiarios. Presupuesto: \$285,244.20
- **Mercados:** 11,933 beneficiarios. Presupuesto: \$140,110,867.70
- **Mujeres despedidas por embarazo:** 50 beneficiarios. Presupuesto: \$394,356.25
- **Población indígena:** 5,063 beneficiarios. Presupuesto: \$47,938,163.70

## VI. DENOMINACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O DECRETO

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan distintas disposiciones de la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal, a fin de ampliar los alcances del seguro de desempleo para incorporar a las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos de la Ciudad de México en caso de fenómenos perturbadores y/o emergencias sanitarias.

## VII. ORDENAMIENTOS A MODIFICAR.

Se reforman los artículos 1, 2, 4 fracción I, y 9 y se adiciona la fracción IX en los artículos 11 y 15, todos de la **Ley De Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal**.

Para una mayor comprensión de la reforma se realiza un cuadro comparativo del texto normativo vigente y la modificación propuesta.

<b>Ley De Protección Y Fomento Al Empleo Del Distrito Federal</b>	
<b>VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA</b>
Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto establecer las bases de protección, promoción y	<b>Artículo 1.-</b> La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto establecer las bases de protección, promoción y





<p>fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral.</p> <p>Asimismo, instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en el Distrito Federal.</p>	<p>fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral.</p> <p>Asimismo, instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en el Distrito Federal, <b>así como de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos de la Ciudad de México que pierdan su fuente de trabajo a causa de una emergencia sanitaria y/o por un fenómeno perturbador.</b></p>
<p>Artículo 2.- El desempleo para efectos de esta Ley, se tomará en cuenta cuando el trabajador por causas ajenas a su voluntad, deje o sea separado de su empleo formal con carácter temporal o definitivo, en la actividad que venía desarrollando y sea privado de su salario.</p>	<p><b>Artículo 2.-</b> El desempleo para efectos de esta Ley, se tomará en cuenta cuando el trabajador por causas ajenas a su voluntad, deje o sea separado de su empleo formal con carácter temporal o definitivo, en la actividad que venía desarrollando y sea privado de su salario.</p> <p><b>Cuando se trate de personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en</b></p>



	<p><i>espacios públicos se entenderá como desempleo la pérdida de capacidad para desarrollar la actividad económica de la que se obtienen los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria.</i></p>
<p>Artículo 4.- Para los efectos de lo establecido en esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. Beneficiario: Todo ciudadano asalariado mayor de 18 años que haya perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, resida en el territorio del Distrito Federal, y cumpla con los requisitos previstos en esta ley, para acceder a los beneficios del Seguro de Desempleo.</p> <p>II a XI...</p>	<p><b>Artículo 4.-</b> Para los efectos de lo establecido en esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. Beneficiario: Todo ciudadano asalariado mayor de 18 años que haya perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, <b>así como a toda persona trabajadora no asalariada, prestadora de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos que pierda la capacidad para desarrollar la actividad económica de la que obtiene los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria</b>, que residan en el territorio del Distrito Federal, y cumpla con los requisitos previstos en esta ley, para acceder a los beneficios del Seguro de Desempleo.</p>



	<p>II a XI...</p>
<p>Artículo 9.- Los Beneficiarios sólo pueden acceder al Seguro durante un plazo no mayor a seis meses, cada 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.</p> <p>El monto del Seguro ascenderá a 30 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente y será entregado mensualmente al beneficiario.</p>	<p>Artículo 9.- Los Beneficiarios sólo pueden acceder al Seguro durante un plazo no mayor a seis meses, cada 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.</p> <p>El monto del Seguro ascenderá a 30 veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente y será entregado mensualmente al beneficiario.</p> <p><b><i>Tratándose de personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos que perdieron la capacidad para desarrollar la actividad económica de la que obtienen los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar, siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria, la Secretaría emitirá reglas de operación en donde se establezca el plazo de duración del Seguro, los requisitos y el monto a otorgar.</i></b></p>
<p>Artículo 11.- El derecho a los</p>	<p><b>Artículo 11.- El derecho a los</b></p>



<p>beneficios del Seguro es de carácter personal e intransferible y podrá otorgarse a aquellas personas desempleadas que:</p> <p>I a VIII...</p> <p><i>Sin correspondencia</i></p>	<p>beneficios del Seguro es de carácter personal e intransferible y podrá otorgarse a aquellas personas desempleadas que:</p> <p>I a VIII...</p> <p><b>IX. En el caso de personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos, demostrar que han perdido la capacidad para desarrollar la actividad económica de la que obtienen los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria y en términos de las reglas de operación referidas en el último párrafo del artículo 9.</b></p>
<p>Artículo 15.- La Secretaría suspenderá el derecho a la percepción del Seguro cuando se presenten algunos de los siguientes supuestos:</p> <p>I a VIII...</p> <p><i>Sin correspondencia</i></p>	<p><b>Artículo 15.-</b> La Secretaría suspenderá el derecho a la percepción del Seguro cuando se presenten algunos de los siguientes supuestos:</p> <p>I a VIII...</p> <p><b>IX. La Secretaría establecerá en las reglas de operación los motivos por los cuales se suspenderá el derecho a la percepción del beneficio tratándose de personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados</b></p>

	<p><i>públicos y comerciantes en espacios públicos que perdieron la capacidad para desarrollar la actividad económica de la que obtienen los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria.</i></p>
--	--

### VIII. TEXTO NORMATIVO PROPUESTO

Conforme a lo expuesto anteriormente de manera fundada y motivada, se somete a consideración de este Honorable Congreso de la Ciudad de México, la propuesta del texto normativo de la **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan distintas disposiciones de la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal, a fin de ampliar los alcances del seguro de desempleo para incorporar a las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos de la Ciudad de México en caso de desastres naturales y/o emergencias sanitarias** para quedar como sigue:

### DECRETO

**Único.** - Se reforman los artículos 1, 2, 4 fracción I, y 9, y se adiciona la fracción IX en los artículos 11 y 15, todos de la Ley De Protección y Fomento al Empleo del Distrito Federal.

### LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO DEL DISTRITO FEDERAL

#### DISPOSICIONES GENERALES, FACULTADES Y OBLIGACIONES

#### Capítulo I Disposiciones Generales

#### Artículo 1.- ...

Asimismo, instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan

su empleo formal en el Distrito Federal, **así como de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos de la Ciudad de México que pierdan su fuente de trabajo a causa de una emergencia sanitaria y/o por un fenómeno perturbador.**

Artículo 2.- ...

**Cuando se trate de personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos se entenderá como desempleo la pérdida de capacidad para desarrollar la actividad económica de la que se obtienen los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria.**

Artículo 4.- Para los efectos de lo establecido en esta Ley, se entenderá por:

I. Beneficiario: Todo ciudadano asalariado mayor de 18 años que haya perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, **así como a toda persona trabajadora no asalariada, prestadora de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos que pierda la capacidad para desarrollar la actividad económica de la que obtiene los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria**, que residan en el territorio del Distrito Federal, y cumpla con los requisitos previstos en esta ley, para acceder a los beneficios del Seguro de Desempleo.

II a XI...

Artículo 9.- ...

...

**Tratándose de personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos que perdieron la capacidad para desarrollar la actividad económica de la que obtienen los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar, siempre que**

*esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria, la Secretaría emitirá reglas de operación en donde se establezca el plazo de duración del Seguro, los requisitos y el monto a otorgar.*

**Artículo 11.-** El derecho a los beneficios del Seguro es de carácter personal e intransferible y podrá otorgarse a aquellas personas desempleadas que:

I a VIII...

**IX.** *En el caso de personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos, demostrar que han perdido la capacidad para desarrollar la actividad económica de la que obtienen los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria y en términos de las reglas de operación referidas en el último párrafo del artículo 9.*

**Artículo 15.-** La Secretaría suspenderá el derecho a la percepción del Seguro cuando se presenten algunos de los siguientes supuestos:

I a VIII...

**IX.** *La Secretaría establecerá en las reglas de operación los motivos por los cuales se suspenderá el derecho a la percepción del Seguro tratándose de personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías, locatarias de mercados públicos y comerciantes en espacios públicos que perdieron la capacidad para desarrollar la actividad económica de la que obtienen los ingresos necesarios para la subsistencia individual y/o familiar siempre que esta situación derive de la presencia de un fenómeno perturbador y/o emergencia sanitaria.*

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** - Remítase a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México 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 de la Ciudad de México deberá armonizar los marcos reglamentarios correspondientes con lo dispuesto en el presente Decreto, en un plazo no mayor de 90 días a partir de su publicación.



---

**DIP. GERARDO VILLANUEVA ALBARRÁN**

Dado en el Palacio Legislativo de  
Donceles, Ciudad de México el día 3 de  
marzo de 2022