

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4º. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA REYNA CELESTE ASCENCIO ORTEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Reyna Celeste Ascencio Ortega, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4º y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juventud, al tenor de lo siguiente

Planteamiento del problema

Las personas jóvenes en nuestro país enfrentan a una realidad en la que las necesidades sociales y las problemáticas dependen de la situación global en la que se encuentren, es decir, dependen del entorno social, cultural y económico en el que se están desarrollando.

Las leyes expedidas por el Congreso han buscado garantizar los derechos de ciertos grupos de la población como los adultos mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, entre otros. Sin embargo, las y los jóvenes se han visto relegados a pesar de que actualmente se está viviendo un importante bono demográfico que podría mejorar la situación del país, especialmente en materia económica y educativa.

Es momento de escuchar las voces de millones de jóvenes que reclaman derechos como el acceso a la educación, a la salud, a un trabajo digno, bien remunerado y con prestaciones, acceso a una vivienda digna, a la información, el derecho a ser escuchados, a vivir en un país sin violencia y una serie de derechos más que demanda este grupo poblacional.

A pesar de las estrategias implementadas por las diferentes instituciones no se han presentado soluciones de fondo, es por ello que resulta necesario enunciar que las personas jóvenes son sujetos de derechos protegidos por nuestra Constitución y los tratados internacionales y facultar al Congreso de la Unión para que este pueda emitir una ley general en materia de juventud, que garantice el desarrollo integral de las y los jóvenes y sus derechos sean garantizados y exigibles.

Antecedentes

La presente iniciativa representa el esfuerzo que se ha realizado por varias legislaturas en el Congreso de la Unión y un avance en la garantía de los derechos de la juventud mexicana.

La ruta legislativa en favor de las personas jóvenes, no ha sido fácil ni corta, tanto para quienes han presentado un insumo legislativo de la misma naturaleza de la presente como para quienes han propuesto una ley general en beneficio de las personas jóvenes.

Como antecedente, encontramos la iniciativa presentada el 29 de abril de 2010 por Diputados integrantes de la Comisión de Juventud y Deporte en la LXI Legislatura. Las modificaciones que proponían los iniciantes eran reformar la fracción XXIX-J del artículo 73 y adicionar el artículo 4o. con un nuevo párrafo 10, recorriéndose el actual, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha propuesta fue modificada por la Comisión de Puntos Constitucionales, presentando el dictamen el primero de marzo de 2012 y aprobado por el pleno en votación nominal por 299 votos a favor y cuatro abstenciones.

La minuta se recibió en el Senado el seis de marzo de 2012 y se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. Comisiones que presentaron el Proyecto de Dictamen al pleno el 30 de abril de 2013 y fue aprobado por 100 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones.

Debido a que el Proyecto tuvo modificaciones se devolvió a la Cámara de Diputados. La Minuta fue recibida el 27 de junio de 2013 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales el dos de julio de 2013.

De acuerdo con la fracción II del artículo 95 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en el momento de anunciar el turno, el Presidente de la Cámara, dará noventa días como plazo a la comisión para que presente el dictamen correspondiente.

Este plazo podrá ser prorrogable por noventa días más solo por una vez (fracción I, numeral 2, artículo 95 del Reglamento). En caso de que en esos 180 días no se realice un dictamen, la facultad de la Comisión se tendrá por precluida, y el Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad a más tardar, dos sesiones ordinarias después, para que la Mesa Directiva la incluya en el orden del día para su discusión y votación en el pleno dos sesiones ordinarias después.

Sin embargo, la Minuta tiene cinco años de haberse recibido en la Cámara de Diputados sin haber sido analizada y discutida en la Comisión o en el pleno como lo menciona el Reglamento.

Al ser la juventud uno de los grupos de la población que han sido mayormente relegados y vulnerados resulta necesario generar todo el andamiaje jurídico que permita garantizar sus derechos en igualdad de condiciones.

Exposición de motivos

En este momento, está viva la generación de jóvenes más grande de la historia en el mundo. Existen en el globo 1,800 millones de personas entre 10 y 24 años.

Cerca del 90 por ciento de ellos viven en regiones en desarrollo, donde son la población más numerosa. Estas cifras irán en aumento—entre 2015 y 2030 solamente, cerca de 1900 millones de jóvenes cumplirán 15 años.¹

El concepto de juventud, es un término que, por un lado, permite identificar el periodo de vida de una persona que se ubica entre la infancia y la adultez que, de acuerdo a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, es entre los 12 a los 29 años.²

En México la estimación de la población total es de 119, 938, 473 millones de personas, según la Encuesta Intercensal 2015 del Inegi. De esa población, 37, 504, 392 millones son jóvenes de 12 a 29 años. Lo que representa el 31.4 por ciento de la población total de México.³

Aunque existen cifras duras sobre la realidad de las personas jóvenes, todavía hay muchos retos pendientes para cumplir en beneficio de esta población.

Uno de los grandes diagnósticos que existen son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que a través de la llamada Agenda 2030, instan a todos los países, ya sean ricos, pobres o de ingresos medianos, a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta. Reconocen que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento

económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.

Los ODS son 17 y cada uno tiene metas específicas a cumplir en los próximos 12 años. Por supuesto, la población joven se encuentra vinculada de manera transversal a través de los objetivos de la siguiente forma:

Objetivo 4. Educación con calidad

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética

Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico

8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación

8.b De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo

Objetivo 10. Reducción de las desigualdades

10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición

A pesar de que existen metas acertadas, la realidad de las personas jóvenes es dura. Vale la pena destacar que, en todo el mundo, las adolescentes y las mujeres jóvenes se enfrentan a desigualdades basadas en el género, exclusión, discriminación y violencia, lo que las expone a un mayor riesgo de contraer VIH.⁴ Sin olvidar las deficiencias educativas que frenan el desarrollo; 617 millones de jóvenes en el mundo carecen de los conocimientos básicos en aritmética y de un nivel mínimo de alfabetización.

Las mujeres, niñas y adolescentes tienen un futuro aún más alarmante. Nuestro país enfrenta un problema grave para nuestras adolescentes; la tasa de fecundidad entre este sector, aumentó en 10 por ciento en los últimos cinco años, de acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015.

Los jóvenes son un factor permanente de discriminación en México. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Discriminación,⁵ la muestra señaló que existe un enorme prejuicio irracional al adoptar comportamientos negativos sobre los jóvenes al considerarlos irresponsables hasta en un 60.3 por ciento, donde las entidades federativas de mayor discriminación para los jóvenes son Michoacán, Guerrero, Sinaloa, Nayarit y Colima.⁶

De igual forma el 16.3 por ciento de los jóvenes en México señaló haber sufrido discriminación en la calle o transporte público, en el trabajo o en la escuela y en la propia familia. El 15.7 por ciento de los jóvenes en México también ha sufrido discriminación al negarles sus derechos en los servicios médicos, en programas sociales y en oficinas de gobierno.

De acuerdo con datos del Conapred, el problema principal de los jóvenes en México es que casi la mitad de la población total vive en situación de pobreza pues cerca de 19.7 millones de jóvenes tienen ingresos menores a la línea de bienestar.

Por su parte, el Inegi publicó estadísticas referentes a la juventud mexicana, donde se visualizó que en materia educativa al menos el 66.8 por ciento de los jóvenes de 15 a 29 años no asiste a la escuela.

Por rango de edad, los adolescentes de 15 a 19 años, 52.8 por ciento reportan escolaridad de nivel básico: 9 por ciento con primaria (6.7 por ciento completa y 2.3 por ciento incompleta), mientras que el 43.7 por ciento tienen al menos un grado de secundaria. Mientras que los jóvenes de 15 a 29 años, 32.9 por ciento cuentan con educación media superior y 19.4 por ciento cuentan con educación superior.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo al primer trimestre de 2018 el 5.8 por ciento de la población económicamente activa de 15 a 29 años, está desocupada, encontrando que el porcentaje más alto de desocupación en la población joven se encuentra entre los 20 y 24 años, con un 6.7 por ciento, mientras que la tasa es 6.4 por ciento para el grupo de 15 a 19 años y 4.6 por ciento para el grupo de 25 a 29 años.

Sin embargo, el mayor problema no es que el porcentaje de la población económicamente activa sea muy bajo, sino que de los 15 millones de personas jóvenes ocupadas de 15 a 29 años, 59.5 por ciento labora en el sector informal, es decir, se encuentran en actividades productivas que no generan beneficios a la economía fiscal y mucho menos brinda algún tipo de prestación laboral al joven.

De acuerdo con datos del Inegi, 8 de cada 10 personas jóvenes de 15 a 29 años, no goza de este tipo de beneficios, en tanto que 13.7 por ciento goza de prestaciones laborales, excluyendo el acceso a servicios de salud.

Lamentablemente con los nuevos esquemas de contratación los jóvenes en el país se encuentran a la deriva en materia laboral, pues aun cuando estos se encuentran trabajando para el sector formal y pagan impuestos por su trabajo, aun así, muchos no cuentan con las prestaciones que marca la Ley en la materia.

En cuanto al acceso a los servicios de salud, el CONAPRED menciona en su encuesta de 2017 que las personas jóvenes tienen un bajo acceso a servicios médicos de calidad. Por ejemplo, apenas un tercio (32.3 por ciento) tiene acceso al ISSSTE, al IMSS, a los servicios de salud de PEMEX u otros similares.⁷

Este mismo organismo publicó recientemente una ficha temática sobre la situación de los jóvenes, en la cual menciona que 24.9 millones de jóvenes tienen carencia por acceso a la seguridad social, 9.1 millones (24.6 por ciento) por acceso a alimentación, 8.2 millones (22.2 por ciento) por acceso a servicios básicos en la vivienda, 8.3 millones (22.5 por ciento) por acceso a los servicios de salud, 5.1 millones (13.8 por ciento) por calidad y espacios en la vivienda, y 5.1 millones (13.8 por ciento) en rezago educativo.⁸

Para que una sociedad se califique como igualitaria, no sólo se requiere garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas, sino generar acciones afirmativas para que las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, tengan un acceso efectivo a las mismas oportunidades de desarrollo económico y social respecto del resto de la población.⁸

Es fundamental que además de acciones afirmativas, las instituciones de todos los poderes y órdenes de gobierno, adopten y ejecuten una visión de igualdad y no discriminación, así como la perspectiva de juventud, a través de la cual se eliminen las barreras en el ejercicio de los derechos y se dé impulso a la población juvenil para eliminar cualquier tipo de desventaja.¹⁰

Es importante señalar que los jóvenes son un sector de la población que se ha visto relegado en cuanto al cumplimiento de sus derechos, pues en su mayoría las cifras muestran a un alto porcentaje de jóvenes en situaciones precarias, donde la pobreza, la falta de educación, acceso a la salud y a un trabajo digno, bien remunerado y con prestaciones son las principales deudas con los jóvenes.

Para lograr una sociedad en la que todos los mexicanos tengan acceso efectivo a los derechos que reconoce la Constitución Política del país, es necesario consolidar un Estado democrático que asegure el pleno respeto de garantía de los derechos humanos, pues sin ellas se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y por ende se debilita la legitimidad del Estado.

Uno de los instrumentos internacionales que reconoce los derechos de las y los jóvenes es la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, la cual fue firmada por México, sin embargo, dicha acción no significa que este acuerdo internacional sea parte del marco jurídico internacional al que México deba acatarse, lo anterior se debe principalmente a que no ha sido ratificado.

Anterior a esto existe la “Declaración de Lisboa” aprobada en la I Conferencia Mundial Ministros Responsables de la Juventud, celebrada en Portugal en 1998, la cual constituye un marco de cooperación interinstitucional en el dominio de las políticas de la juventud.¹¹

Cabe resaltar que la Organización de las Naciones Unidas, exhorto, mediante la resolución 40/14, a todos los Estados, a todas las organizaciones gubernamentales, a los órganos interesados de las Naciones Unidas y a los órganos especializados a que presten constante atención en la labor futura de planificación y adopción de medidas complementarias adecuadas en la esfera de la juventud.

Por su parte la resolución 40/15 se busca que los Estados parte de las Naciones Unidas, busquen promover los derechos humanos y disfrute de estos por los jóvenes, especialmente en cuanto a la educación, formación profesional y el trabajo.

Otro de los esfuerzos internacionales se presenta en la resolución 50/81, en la cual se adoptó el “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el 2000 y subsiguientes”, programa en el que se identifica como esferas prioritarias la educación, el empleo, el hambre y la pobreza, la salud, el medio ambiente, el uso indebido de las drogas, la delincuencia juvenil y la plena participación de las y los jóvenes.

Además de los anteriores, la ONU, comprometida con los derechos de los jóvenes y teniendo como objetivo visibilizar a este grupo de la población en 1999 declaró al 12 de agosto como el Día Internacional de la Juventud.

Aunado a lo anterior, se debe resaltar que en legislaturas anteriores a esta se han presentado una serie de iniciativas que buscaban expedir leyes generales o federales sobre derechos de la juventud, sin embargo al dictaminarse eran desechadas pues se aludía a que el Congreso no cuenta con esa facultad, a pesar de que la fracción XXXI del artículo 73 de la Constitución menciona que es facultad del Congreso “expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas todas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

Dentro de los dictámenes en comento se argumentaba que de acuerdo con lo que menciona la Constitución en su artículo 40 y 73, México es una república que está constituida de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero estos estados se encuentran unidos en una federación, razón por la cual se otorga a cada poder en sus distintos órdenes de gobierno facultades exclusivas y concurrentes.

Es por ello que el artículo 124 de la Carta Magna estipula que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Por lo tanto, se puede interpretar que la facultad para legislar en materia de juventud se encuentra reservada a los Estados o a la Ciudad de México, sin embargo, los esfuerzos para cumplir con los derechos de los jóvenes han sido rebasados y la necesidad de expedir una Ley General de los Derechos de los Jóvenes es un reclamo constante que requiere ser escuchado y atendido.

Tal como lo mencionó la Suprema Corte de Justicia en su tesis P./J.5/2010 “las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social”¹².

Facultar al Congreso para legislar en materia de juventud surge de la necesidad de generar un instrumento jurídico que permita coordinar las políticas públicas, acciones, actividades y programas a favor de la juventud mexicana.

La pluralidad de la sociedad, la heterogeneidad de las y los jóvenes, la complejidad de demandas ciudadanas y las crisis económicas, son algunos de los fenómenos que cada vez reclaman buscar caminos más creativos, diversos e incluyentes para la toma de decisiones y la solución de problemas públicos.¹³

La propuesta específica se puede presentar de la siguiente manera:

DICE	SE PROPONE
<p>Artículo 4. (...) (Sin correlativo)</p>	<p>Artículo 4. (...) Las personas jóvenes tienen derecho al desarrollo integral, el que se garantizará mediante la protección de los derechos humanos y las garantías reconocidas en esta Constitución y los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte. Para cumplir con el objetivo, la Ley establecerá los instrumentos necesarios y la concurrencia de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.</p>
<p>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: I... a la XXIX-O.... XXIX-P BIS. (Sin correlativo)</p> <p>XXIX-Q.... a la XXXI....</p>	<p>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: I... a la XXIX-O.... XXIX-P Bis. Para expedir leyes que garanticen el desarrollo integral de las personas jóvenes, y que establezcan la concurrencia de la Federación, entidades federativas, municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de juventud. XXIX-Q.... a la XXXI....</p>

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II, y, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega, someto a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. y una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juventud

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 4o. y la fracción XXIX-P Bis al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

Las personas jóvenes tienen derecho al desarrollo integral, el cual se garantizará mediante la protección de los derechos humanos, las garantías reconocidas en esta Constitución y los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte. Para cumplir con el objetivo, la Ley establecerá los instrumentos necesarios y la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. ... a la XXIX-O. ...

XXIX-P Bis. Para expedir leyes que garanticen el desarrollo integral de las personas jóvenes, y que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de juventud.

XXIX-Q. ... a la XXXI. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, deberá expedir la Ley que garanticen el desarrollo integral de las personas jóvenes, y que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de juventud, dentro de un plazo de 180 contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Notas

1 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-juventud/>

2 Gobierno federal. (2017). ¿Qué es ser joven? 25/11/2018, de Imjuve Sitio web:

<https://www.gob.mx/imjuve/articulos/que-es-ser-joven?idiom=es>

3 Con datos del Instituto Mexicano de la Juventud. De acuerdo a la Ley del Instituto, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, la población joven es la que se encuentra comprendida entre los 12 y 29 años

4 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>

5 Enadis, Conapred, 2017.

6 Porcentaje de la población de 18 años y más que considera que los jóvenes son irresponsables, Enadis, Conapred, 2017.

7 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2018). Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017. 25/11/2018, de Conapred Sitio web:

<https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=604>

8 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2018). Ficha Temática: Personas Jóvenes. 25/11/2018, de Conapred Sitio web: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/160620%20Ficha%20tem%C3%A1tica%20-%20Personas%20j%C3%B3venes.pdf> .

9 Gobierno Federal. (2014). PROGRAMA Nacional de Juventud 2014-2018. 25/11/2018, de DOF Sitio web:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014

10 Ibídem

11 Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (S.F.). Preámbulo. 25/11/2018, de Juventud.org Sitio web: <http://juventud.org/convenciondederechos/>

12 Suprema Corte de Justicia. (2010). Tesis P./J.5/2010. 25/11/2018, de SCJN Sitio web:

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=165224&Semana=0>

13 Gobierno Federal. (2014). Programa Nacional de Juventud 2014-2018. 25/11/2018, de DOF. Sitio web:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2019.

Diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega