



Ciudad de México, a 02 de febrero de 2021

DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
PRESENTE

El que suscribe, Diputado Temístocles Villanueva Ramos, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en el Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122, apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 29, apartado D, inciso a, y 30 numeral 1, inciso b, de la Constitución de la Ciudad de México; el artículo 12, fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y el artículo 95 y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de este H. Congreso la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 24 fracción III y se adiciona un numeral VI, de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, en materia de garantizar el derecho al trabajo de las personas mayores**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Una de las formas de discriminación más graves y menos visibilizadas en nuestro país es la discriminación por edad, también conocida como edadismo o etarismo. De acuerdo con Bill Bytheway, el etarismo tiene que ver con la organización social e institucional de ordenar la inclusión y exclusión de las personas de los sistemas educativo, laboral y de seguridad social mediante la edad.¹

Socialmente se concibe una edad para entrar y salir de la escuela, del mercado laboral y, finalmente, una edad para entrar a la seguridad social. Cuando una persona traspasa esos lineamientos sociales, se asume tal acción como una transgresión que pareciera justificar, entre otras cosas, la reproducción de prejuicios, marginación y otras formas de discriminación. De acuerdo con Verónica Montes de Oca, el etarismo legitima el uso de la edad para estratificar a la población y, en esa medida, negar recursos, derechos y oportunidades a distintas poblaciones según su edad.² El etarismo como forma de discriminación afecta especialmente a las personas jóvenes y a las personas mayores. En el caso de las personas mayores, el etarismo se construye a partir de una serie de imaginarios, prejuicios y representaciones socialmente

¹ Verónica Montes de Oca Zavala, "La discriminación hacia la vejez en la Ciudad de México: contrastes sociopolíticos y jurídicos a nivel nacional y local", *Revista Perspectivas Sociales*, Vol. 15, Núm. 1, enero-junio 2013, pp. 7-8.

² *Ibid.*, p. 8.



difundidas que asocian la vejez con la enfermedad o atributos relacionados con la pérdida de la belleza, la funcionalidad e, incluso, la autonomía o independencia.

Aunque ancestralmente, especialmente entre los pueblos originarios de América, la vejez era sinónimo de sabiduría y objeto de respeto social, esta serie de prejuicios negativos sobre las personas mayores se han impuesto desde la entrada del sistema neoliberal que cataloga a la persona según su capacidad productiva. Así, la discriminación contra las personas mayores se conforma por la intersección de otras formas de discriminación, empezando por aquella que les impone fungir solamente un papel en la sociedad y la que les atribuye adjetivos negativos.

Aunque es cierto que existe una deuda en términos de seguridad social para la protección de las personas mayores una vez pasado el umbral de edad considerado adecuado para el mercado laboral, la realidad es que aún existen numerosas personas mayores cuyos ingresos dependen de tener un trabajo fijo. Sin embargo, el sistema suele discriminarlas por considerarlas como transgresoras del orden social establecido y/o por considerarlas no aptas para el trabajo. Esto relega a un grueso de las y los adultos mayores a trabajar en condiciones de informalidad, sin prestaciones laborales y con bajos sueldos. Es decir, la mayoría de las personas adultas mayores que trabajan lo hacen en condiciones de subempleo o informalidad.

De acuerdo con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), del 7.2% de la población nacional que conforman las personas de 65 años o más, más de la mitad vive en situación de pobreza: 34.6% de las y los adultos mayores vive en pobreza moderada, mientras que 6.6% lo hace en pobreza extrema.³

Aunque existen varios programas federales de asistencia al ingreso de las personas mayores, estos apenas alcanzan a cubrir a una parte de la población y, en muchos casos, el monto recibido sólo es complementario al ingreso del que puedan ya contar las personas, pues no alcanza a cubrir por sí solo la cifra inferior a las líneas de bienestar económico establecido por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Lo anterior, concluye el CONAPRED, lleva a que muchas personas mayores se vean en la necesidad de trabajar en condiciones de discriminación y desigualdad, en empleos riesgosos y que no cumplen con los requisitos mínimos de dignidad laboral. Entre los empleos más comunes están los de mensajería, limpieza o seguridad, o los ofrecidos por el Sistema de Empacado Voluntario de mercancías (empacadores(as) en supermercados), que ofrecen trabajos abiertamente precarios.

4

A estos factores de discriminación y desigualdad se suman las condiciones de género y discapacidad. De la población adulta mayor, la mayoría son mujeres, pero con proporciones

³ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Ficha Temática: Personas mayores*, México, CONAPRED, 2019, p. 1.

⁴ *Ibid.*, pp. 4-5.



variables según el rango de edad. Por otra parte, de las personas con discapacidad, 47.4% tiene 65 años o más. Tales condiciones representan otras capas de vulnerabilidad y desigualdad que las afectan en su búsqueda de acceder a empleos formales, dignos y bien remunerados, así como a otros bienes o servicios.

En la Ciudad de México la situación es especialmente retadora siendo la entidad con mayor tasa de envejecimiento del país. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, el índice de envejecimiento al 2020 para nuestra Ciudad es del 90.2%; esto representa una tasa de envejecimiento de más del 50% en los últimos cincuenta años.⁵ Desde entonces hasta ahora, las cifras han aumentado. Mientras que 34.4% de esta población cuenta con jubilación o pensión, y pese a que es una de las tasas más altas del país, 30.8% continúa siendo económicamente activa. Esto último se debe, principalmente, a factores como la no percepción de pensión o jubilación, o la incapacidad de cubrir sus gastos básicos con el monto que reciben de éstas.

Por último, se encuentran los datos de percepción de la discriminación. De acuerdo con la primera Encuesta sobre Discriminación de la Ciudad de México, 8 de cada 10 personas encuestadas señaló que existe discriminación hacia las personas mayores y casi 30% de la población de esta edad indicó haber sufrido discriminación.

Además, predominan otros factores de desigualdad y vulnerabilidad. Por ejemplo, 44% de la población de 60 años o más está constituida por mujeres viudas, lo que introduce el factor del género. Por otro lado, está el factor de la escolaridad: sólo 16.7% de la población dentro de este grupo etario cuenta con estudios medios superiores. Esto conlleva a que el grueso de la población económicamente activa de 60 años o más en la Ciudad trabajen en el sector terciario de la economía.⁶

Frente a este escenario, resulta más que necesario avanzar en la igualdad de derechos y oportunidades de las personas mayores, que son reconocidas por nuestra Constitución Local como un grupo de atención prioritaria. Introducir el concepto de trabajo digno a la Ley de Protección y Fomento al Empleo de la Ciudad, así como sentar las bases para que las empresas que ofrezcan oportunidades de trabajo dignas para las personas mayores sean beneficiarias de los estímulos fiscales dispuestos por la ley, son un avance fundamental con el que requerimos comprometernos como representantes populares. No obstante, reconocemos que es también el primer paso, y que todo esfuerzo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a trabajos formales, dignos y bien remunerados para las y los adultos mayores deberá ir acompañado de la implementación de políticas públicas que garanticen su derecho a la seguridad social.

⁵ Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI, consultado en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_05_da611615-obef-4433-933d-d6746c924ad4

⁶ Montes de Oca, *op.cit.*, p. 12.



La reforma propuesta impulsará el desarrollo de cada vez más y mejores empleos para las y los adultos mayores que habitan y trabajan en la Ciudad de México, fomentando la responsabilidad social de las empresas e introduciendo conceptos que ayuden a la construcción de entornos y condiciones laborales dignas y justas.

ANTECEDENTES

Al igual que en otros temas de la agenda de combate a las desigualdades y derechos humanos, la Ciudad de México ha sido pionera en el diseño e implementación de marcos normativos y políticas públicas para prevenir y combatir la discriminación o etarismo en contra de las personas mayores. Entre 1996 y 2000, el gobierno del entonces Distrito Federal impulsó una serie de diagnósticos sociodemográficos y estudios sobre la situación social de las y los adultos mayores en la Ciudad. Como resultado de estos esfuerzos, en el 2000 se aprobó la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores, dos años antes de la aprobación de una Ley Federal en la misma materia.

Para 2003, en términos de seguridad social, se aprobó la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años residentes del Distrito Federal. Y, en 2005, se reformó estableciendo un monto fijo para la pensión universal y una edad mínima para el goce de la pensión. Ese mismo año, con la publicación del nuevo Código Penal, se introdujo un apartado específico para atender y sancionar la violencia y maltrato específicos en contra de personas mayores. Tres años después la Ley sobre Pensión Alimentaria volvió a ser reformada para bajar la edad requerida para el goce de la pensión de 70 a 68 años.

Así, con la sucesión de los años, la serie de Códigos y Leyes en temas de justicia penal, seguridad social, acceso a bienes y servicios y garantía de derechos humanos fue avanzando durante los siguientes años en el aún Distrito Federal.

Por su parte, a nivel federal la discriminación por edad fue prohibida por primera vez con la reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de agosto de 2001. Le siguió la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en 2003. En ella no solamente se creó el CONAPRED, uno de los principales órganos autónomos que trabaja para la prevención y combate del etarismo a nivel nacional, sino que reconoce entre los causales de la discriminación la edad y marca la necesidad de proteger la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y ascenso en el empleo, con libertad y autonomía, de todas las personas.

A esta ley le seguiría la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, aprobada por la entonces Asamblea Legislativa en 2011. Ésta, a su vez, prohíbe la discriminación por motivos de edad en su artículo 5°, reconoce la necesidad de medidas compensatorias para garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de oportunidades laborales sin discriminación y en igualdad de condiciones, en el numeral XIII del artículo 4°, y prohíbe la



discriminación en el acceso a la igualdad salarial y en el acceso a programas de capacitación al empleo y fuentes de trabajo, en su artículo 6°.

Finalmente, con la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México se adoptaron una serie de medidas avanzadas y progresistas para la protección de las personas mayores de toda forma de discriminación. Esta, además de prohibir la discriminación por motivos de edad en su artículo 4° y reconocer los derechos a la autodeterminación individual (Artículo 6°, inciso A) y al trabajo (Artículo 10, inciso B), reconoció a este grupo etario como grupo de atención prioritaria, estableciendo la obligatoriedad del gobierno para garantizar un "sistema integral para su atención que prevenga el abuso, abandono [...]", lo que en una perspectiva amplia de derechos también debería incluir el derecho a la protección económica y de sus derechos laborales, reconocidos también por la Constitución local.

Por su parte, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías desarrolla el derecho al trabajo digno, definiendo sus condiciones (artículos 63, 64 y 79), y reconoce explícitamente el derecho de las personas mayores a "un trabajo decente, con ingresos adecuados y protección social, con igualdad de oportunidades y de trato digno en el ámbito laboral" como una obligación para las autoridades de la Ciudad.

Tal como se espera según las estimaciones de diversos órganos internacionales y nacionales en materia laboral, la problemática del empleo y sus consecuencias negativas se irán profundizando conforme avance el tiempo y la tasa de envejecimiento crezca.

Con fundamento en todo lo anterior, la presente iniciativa representa un claro posicionamiento que fortalece el marco de protección y fomento al empleo y el combate a las desigualdades laborales, que afectan a más de 10% de la población capitalina; desigualdades que se han puesto en relieve y han aumentado hasta encontrarse en condiciones críticas por la pandemia de SARS-Cov2. Es, finalmente, un acto de justicia social y garantía de igualdad de derechos que, recalcamos, deberá ir acompañado de otras medidas por las que seguiremos trabajando desde la primera legislatura del Congreso de la Ciudad de México.

Con la finalidad de optimizar el trabajo legislativo, se acompaña el siguiente cuadro comparativo para identificar con claridad las propuestas de modificación por ordenamiento sujetas a la consideración de las dictaminadoras.

Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal	
Como dice	Como debe decir
Artículo 24. Las empresas que contraten indefinidamente desempleados en situación	Artículo 24. Las empresas que contraten formalmente y ofrezcan un trabajo digno a



<p>de exclusión social, podrán acogerse a los estímulos fiscales previstos en este capítulo. La situación de exclusión social se acreditará por los servicios sociales competentes y quedará determinada por alguno de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Perceptores de cualquier prestación menor al salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; II. Personas que no puedan acceder a las prestaciones referidas en la presente Ley; III. Personas con capacidades diferentes; IV. Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social; y V. Personas que se encuentran compurgando en libertad o que hayan compurgado la sentencia que se les impuso. 	<p>personas desempleadas en situación de exclusión social, podrán acogerse a los estímulos fiscales previstos en este capítulo. La situación de exclusión social se acreditará por los servicios sociales competentes y quedará determinada por alguno de los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. ... II. ... III. Personas con discapacidad; IV. ... V. ... VI. Personas mayores.
---	---

FUNDAMENTO LEGAL

1. El artículo 18 de la **Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores** garantiza que *“La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad. Los Estados Parte adoptarán medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor. Queda prohibida cualquier distinción que no se base en las exigencias propias de la naturaleza del cargo, de conformidad con la legislación nacional y en forma apropiada a las condiciones locales. El empleo o la ocupación debe contar con las mismas garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales, y ser remunerado por el mismo salario aplicable a todos los trabajadores frente a iguales tareas y responsabilidades. Los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, administrativas o de otra índole para promover el empleo formal de la persona mayor y regular las distintas formas de autoempleo y el empleo doméstico, con miras a prevenir abusos y garantizar una adecuada cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado.”*



2. La **Constitución Política de la Ciudad de México** prohíbe la discriminación por edad en su Artículo 4, Inciso C, Numeral 2: *"Se prohíbe toda forma de discriminación, formal o de facto, que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto o resultado la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de los derechos de las personas, grupos y comunidades, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra. También se considerará discriminación la misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, islamofobia, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia. La negación de ajustes razonables, proporcionales y objetivos, se considerará discriminación"*.

Por su parte, establece el derecho al trabajo en su Artículo 10, Inciso B, de la siguiente forma: "[...] 2. En la Ciudad de México todas las personas gozan de los derechos humanos en materia laboral reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados e instrumentos internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen. 3. Toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno. 4. Las autoridades de la Ciudad, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, promoverán: [...] b. La igualdad sustantiva en el trabajo y el salario; c. La generación de condiciones para el pleno empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de los empleos formales; [...]"

Finalmente, reconoce a las personas mayores como un grupo de atención prioritaria y enumera sus derechos de la siguiente forma en el Artículo 11, Inciso F: *"Las personas mayores tienen los derechos reconocidos en esta Constitución, que comprenden, entre otros, a la identidad, a una ciudad accesible y segura, a servicios de salud especializados y cuidados paliativos, así como a una pensión económica no contributiva a partir de la edad que determine la ley. Tomando en cuenta las necesidades específicas de mujeres y hombres, la Ciudad establecerá un sistema integral para su atención que prevenga el abuso, abandono, aislamiento, negligencia, maltrato, violencia y cualquier situación que implique tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes o atente contra su seguridad e integridad"*.

3. La **Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías** reconoce el derecho al trabajo digno en su artículo 63 estableciendo que: *"Artículo 63. En la Ciudad toda persona tiene derecho al trabajo digno remunerado sea asalariado o no asalariado de su libre elección, en condiciones justas, equitativas y satisfactorias; así como a la protección contra el desempleo. El Gobierno, por conducto de las autoridades correspondientes,*



implementará el seguro de desempleo; promoverá la generación de nuevas fuentes de empleo bien remuneradas; consolidará las existentes bajo una perspectiva de inclusión laboral y empleo digno; pondrá en operación programas y acciones de capacitación que fortalezcan y eleven las capacidades, la calidad y la productividad de la fuerza de trabajo; y propiciará el tránsito de la informalidad hacia la formalidad en los casos en que sea procedente. Son principios para garantizar el derecho al trabajo: 1. Disponibilidad: contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a las personas para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él; 2. Accesibilidad: los mercados de trabajo deben estar al alcance de toda persona; y 3. Aceptabilidad y calidad: las personas trabajadoras deben acceder a condiciones justas y favorables en el empleo, en particular a condiciones laborales seguras, respetar su derecho a constituir sindicatos, así como a elegir y aceptar libremente el empleo”.

Y en su artículo 64 reza que: “Artículo 64. Las personas trabajadoras que presten sus servicios ante alguna autoridad local tienen derecho al trabajo digno y al goce de los beneficios en condiciones de equidad e igualdad entre mujeres y hombres, que aseguren la integridad física y mental, así como a un nivel económico decoroso para ellas y ellos, y su familia, en un marco de libertad y dignidad, no discriminación y libre de violencia. Las autoridades de la Ciudad, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán el trabajo digno, mismo que deberá promoverse y protegerse sin distinciones entre las personas trabajadoras del servicio público por motivo de género, edad, etnia, preferencias políticas, religiosas o culturales, condición socioeconómica, cultural, discapacidad, enfermedad, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales o cualquier categoría que pueda considerarse discriminatoria”.

Por último, reconoce el derecho a las personas mayores a un trabajo decente en su Artículo 79, numeral 9, indicando que: “Artículo 79. En la Ciudad, las personas mayores, en los términos de la legislación aplicable gozan del derecho a la dignidad, autonomía e integración a la familia y la sociedad, para lo cual: [...] 9. Las autoridades generarán la normatividad y programas pertinentes para garantizar el derecho de las personas mayores a un trabajo decente, con ingresos adecuados y protección social, con igualdad de oportunidades y de trato digno en el ámbito laboral; [...]”.



PROYECTO DE DECRETO

Derivado de lo anteriormente fundado y motivado, se plantea al Pleno del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, la presente iniciativa con el siguiente proyecto de decreto:

ÚNICO: Se reforma el artículo 24 fracción III y se adiciona un numeral VI, de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 24. Las empresas que contraten **formalmente y ofrezcan un trabajo digno a personas desempleadas** en situación de exclusión social, podrán acogerse a los estímulos fiscales previstos en este capítulo. La situación de exclusión social se acreditará por los servicios sociales competentes y quedará determinada por alguno de los siguientes casos:

- I. ...
- II. ...
- III. Personas con discapacidad;**
- IV. ...
- V. ...
- VI. Personas mayores.**


TRANSITORIOS

Primero. Remítase el presente decreto a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México para su publicación y promulgación 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.

Dado en el pleno del Congreso de la Ciudad de México a los 02 días del mes de febrero de 2021.

ATENTAMENTE

DocuSigned by:

48890174E6824B7...

DIPUTADO TEMÍSTOCLES VILLANUEVA RAMOS