

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



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

Honorable Congreso de la Ciudad de México:

El que suscribe **Diputado Nazario Norberto Sánchez**, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en los artículos 122 apartado A, fracciones I y II párrafo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 Apartado D, inciso a), y 30 numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II, y 13 fracción LXIV de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracciones I y II, 82, 95 fracción II, 96 Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este Pleno la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XV, DEL ARTÍCULO 5, DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL**, para quedar como sigue: al tenor de las consideraciones siguientes:

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. Planteamiento del problema que se pretende resolver.**

En nuestro país, los pueblos indígenas han permanecido sistemáticamente excluidos de la construcción del Estado. A pesar de haber sido parte activa del movimiento revolucionario, en la Constitución promulgada en 1917 no se hizo mención alguna a

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



I LEGISLATURA

los pueblos indígenas ni a la diversidad mexicana; tampoco se establecieron mecanismos para asegurar la incorporación de las etnias en la esfera de la representación política.

Ciertamente, del modelo de sociedad homogénea y monocultural que desde 1917 promovió la incorporación indígena a la nación mestiza por la vía de su negación, se ha pasado lentamente al reconocimiento de México como una nación pluricultural.

Al menos así lo establece nuestra Constitución desde la reforma implementada en 1992 al artículo 4º, y en las reformas constitucionales promulgadas en 2001, lo que ha implicado un viraje importante, aunque todavía muy incompleto e insuficiente, en el diseño de las políticas gubernamentales. De ahí que la demanda de inclusión de los pueblos indígenas se mantenga vigente.

Este cambio ha dado como resultado el paulatino abandono de las políticas indigenistas integracionistas que asociaban la pobreza y la exclusión a la falta de acceso al sistema económico nacional y a la modernización, y que caracterizaron a la cultura indígena como “pre-moderna, tradicional, parroquial y ‘particularista’, resistente al cambio y a la modernización” (Stavenhagen, 2001:24), propiciando políticas que no sólo mantuvieron intocadas las causas de la exclusión sino que incluso la acrecentaron.

Hoy en día suele aceptarse que la pobreza, la desigualdad y la exclusión no pueden reducirse a la dimensión económica, y se acepta que modernización y desarrollo no son conceptos equivalentes, por lo que, en la caracterización oficial de la situación de

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



I LEGISLATURA

la población indígena, se ha pasado a incluir factores sociales, políticos, culturales e incluso identitarios. No obstante, en las políticas gubernamentales, sigue predominando la idea de que la exclusión indígena tiene su origen en la extrema pobreza y marginación respecto al desarrollo nacional.

En años recientes, para la medición de la pobreza en general y de la población indígena en particular, el gobierno mexicano ha tomado como referentes los estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Siguiendo los planteamientos de Amartya Sen (2000) de acuerdo a los cuales el desarrollo debe entenderse como libertad, el PNUD adoptó el concepto de desarrollo humano, con el que se “busca enfatizar que la erradicación de la pobreza y la marginación social constituye un proceso orientado fundamentalmente a ampliar las libertades humanas” (PNUD, 2010:20).

El desarrollo, desde esta perspectiva, es entendido por este organismo, como “proceso social vinculado a la expansión de la libertad a través de la eliminación de obstáculos que impiden a los individuos a optar entre formas de vida distintas, y entre ellas se incluye la identidad indígena” (PNUD, 2010:20).

Esta concepción del desarrollo implica también una interpretación distinta de la pobreza y de la exclusión social, donde, de acuerdo al PNUD, el acceso a “la riqueza o a servicios educativos y de salud, son solamente indicadores que expresan hasta qué punto una sociedad garantiza la igualdad de oportunidades y en qué medida ha logrado eliminar los obstáculos que impiden a las personas desarrollar plenamente sus capacidades” (PNUD, 2010: 23).

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



I LEGISLATURA

---

En este sentido, el acceso a bienes y servicios es simplemente un medio o instrumento para alcanzar un plan de vida o realización individual. Por ello, el propio PNUD afirma que: “el desarrollo humano requiere más que salud, educación, un nivel de vida digno y libertad política.

El Estado debe reconocer y acoger las identidades culturales de los pueblos y las personas deben ser libres para expresar sus identidades sin ser discriminadas en otros aspectos de sus vidas” (PNUD, 2004: 5).

De ahí que el PNUD entienda la pobreza que prevalece en el mundo indígena “no como un bajo nivel de ingreso, sino como la privación de la que han sido objeto para desarrollar capacidades que les permitan tener la libertad para decidir sobre su destino” (pnud, 2010:23).

Bajo esta lógica, el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México, 2010 del PNUD, llega a importantes conclusiones que muestran el estado de la pobreza, desigualdad y exclusión de la población indígena del país. Si bien como el propio organismo advierte, la metodología empleada proporciona solamente indicadores preliminares para conocer el grado de bienestar que gozan las personas, sin profundizar en cómo éstos se traducen en capacidades efectivas o en libertad a la que se tiene acceso.

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



Cabe señalar que la metodología del PNUD establecida desde 1990 ha ido modificándose a lo largo del tiempo en los estudios que realiza. Así, por ejemplo, en 2004 incorporó el tema de la libertad cultural como dimensión del desarrollo<sup>1</sup>.

El derecho humano al trabajo de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas evidencia grandes rezagos que aún no se han atendido como se debe, las cuales son fundamentales para la protección de este sector de mexicanos que padece una discriminación sistemática y goza de niveles más bajos de bienestar social que el promedio nacional.

Para las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas hay espacios específicos en donde la protección de su derecho humano al trabajo no se ha logrado garantizar a plenitud. En las comunidades lo más importante es el trabajo agrícola y artesanal. Sin embargo, a partir del último cuarto del siglo pasado en el medio rural mexicano se redujo la inversión pública y el fomento de las actividades primarias, sobre todo en las regiones indígenas.

Esta situación ha atentado principalmente contra la agricultura de autoconsumo, propia de los pueblos indígenas, y contra algunos de sus cultivos comerciales como el café, acaparados por intermediarios que son quienes se llevan las ganancias.

En cuanto a las actividades artesanales, poco o nada se ha hecho para garantizar una serie de derechos en relación con este ámbito, por ejemplo, la propiedad intelectual,

---

<sup>1</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161614705724>

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



así como la protección al abasto de materias primas y la valoración, tanto social como económica, de este trabajo.

Esta actividad se encuentra ausente en los ordenamientos nacionales y, como consecuencia, produce magros beneficios económicos para ellos, no así para los intermediarios que comercializan en México y en el extranjero parte de estos productos.

Un asunto de singular importancia se refiere a los trabajadores migrantes, ya sea permanentes o temporales, quienes, ante la crisis histórica de la agricultura, agravada por el Tratado de Libre Comercio que el gobierno mexicano suscribió con los Estados Unidos de América y Canadá, que afecta sobre todo a la pequeña producción campesina, abandonan sus lugares de origen en busca de mejores condiciones de vida.

Aquellos que migran al campo se ocupan como jornaleros agrícolas, actividades en las que participan con frecuencia todos los miembros de la familia, incluso los niños. Para los integrantes de los pueblos indígenas, cada uno de estos espacios laborales representa grandes conflictos.

La inseguridad legal priva en ellos y es una de sus características esenciales, además de la discriminación de que son objeto. Por ejemplo, el trabajo doméstico todavía es un espacio escasamente regulado, lo que propicia injusticias como baja remuneración respecto del trabajo desempeñado, y en el que sobreviven modalidades semiserviles de contratación para aquellas personas que laboran en forma permanente en casas,

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



jornadas excesivas, malos tratos, abusos, inclusive sexuales, y ausencia de prestaciones de ley, etcétera. Situación similar se presenta entre los empleados en la industria de la construcción, quienes también son explotados en jornadas excesivas, sin recibir una remuneración justa y desprovistos de las prestaciones de seguridad social y salud.

Respecto de los jornaleros agrícolas, éstos constituyen un sector que ha sido paulatinamente abandonado, pese a los programas que se han impulsado.

Los logros han sido limitados o muy reducidos en sus presupuestos, no obstante que el número de migrantes se incrementa día con día. Hoy, los jornaleros agrícolas carecen de la protección legal necesaria, a pesar de las disposiciones de nuestra legislación laboral y de los instrumentos internacionales firmados por México.

Situaciones más difíciles tienen que salvar los indígenas mexicanos que se internan o buscan ingresar en territorio estadounidense en busca de mejores condiciones de vida para sus familias, ya que además de ser objeto de discriminación son criminalizados, fallecen en su lid o son muertos por diversas circunstancias<sup>2</sup>.

Es indudable que México es un país tanto multicultural como pluriétnico, pues su población no únicamente se caracteriza por su gran diversidad sociocultural, sino también por su variedad lingüística y étnica.

---

<sup>2</sup> <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/01-DH-trabajo-indigenas.pdf>

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



En México hay millones de indígenas, quienes conservan cerca de 85 diferentes lenguas y dialectos, demostrando la riqueza étnica que actualmente aún impera en el país.

Sin embargo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, considera que a pesar de la característica positiva que puede significar la conservación de la historia viva de un país, los pueblos indígenas enfrentan muchos desafíos y sus derechos humanos son violentados constantemente.

En México, ésta situación ha llegado a puntos alarmantes ya que el país es considerado como la segunda nación en el mundo con mayor tasa de pobreza indígena (8 de cada 10), superado únicamente por la República Democrática del Congo (8,5 de cada 10) demostrándose así que tanto la sociedad, como los gobiernos parecen desconocer los derechos fundamentales de los pueblos naturales.

Esto se refleja claramente en las precarias condiciones de salud, educación y vivienda en la que se encuentran los indígenas mexicanos (González 2011). A esto se le suma el alto grado de discriminación al que están sometidos los indígenas en México, en el que según datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), se manifiesta en situaciones como el acento al hablar, la vestimenta o los rasgos faciales parecen ser suficientes para que casi el 40% de los indígenas en México durante el 2010, hayan sufrido algún tipo de rechazo por parte del resto de la población (Proceso 2011).

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



De igual forma, según la CONAPRED y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), aunque la Ciudad de México es una de las zonas con mayor acumulación urbana de población de carácter indígena en el país, la discriminación es latente, lo que lleva a que aquellas personas que por su apariencia o su lengua sean señalados como indígenas, solo puedan conseguir trabajo como albañiles, vendedores ambulantes, personal de limpieza, o si tienen suerte, entrar a alguna empresa, aunque difícilmente ocuparán algún puesto de mando (Arvizu 2007, Séverine 2013).

De esta forma, pobreza y discriminación parecen ser dos situaciones que se entretajan en una compleja trama, en la que la economía moderna parece cerrar sus puertas ante los indígenas, no permitiéndoles oportunidades de desarrollo laboral o bien, marginándolos a aquellas actividades de bajo nivel, por considerar que sus capacidades son inferiores a los del resto de la población (Laborín et al. 2012).

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las ideas y estereotipos subyacentes de las conductas discriminatorias hacia los indígenas, obedecen en gran medida a condicionantes de orden histórico, económico y social, a los regímenes políticos y al contexto cultural de cada país (Hor bath 2006).

De acuerdo con la Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México (AMICM), aunque una considerable cantidad de sus integrantes culminan licenciaturas, maestrías y doctorados, siguen padeciendo gran dificultad para obtener empleo.

Según la AMICM, a pesar de estar igualmente capacitados que el resto de la población, a los indígenas no se les considera para ocupar puestos gerenciales o de decisión en

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



los centros laborales, lo cual, sumado a los prejuicios y al olvido de la identidad mexicana, es una clara evidencia de la discriminación que aún se manifiesta en México (Excelsior 2012).

Sin embargo, según el Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES), la discriminación en función a capacidades distintas, supuestamente observables en los indígenas, es una razón bastante cuestionable. Solamente del 2002 al 2012, la cantidad de individuos indígenas que se preparan en centros de educación superior en México ha aumentado de 1.309 a 14.130, sin considerar los 2.677 egresados y los 1.004 titulados con los que cuenta el Programa (PAEIIES 2008).

Además, un gran número de universidades e institutos de educación superior, cuentan con apoyos especiales para personas indígenas, así como hay programas para la realización de posgrados tanto en México como en el extranjero (PBPI 2013).

Todas estas cuestiones son las que permiten considerar que, si en algún momento existía alguna diferencia en la preparación laboral de las personas indígenas, al día de hoy esta creencia se ha convertido en una postura sesgada, que, aunque puede ocurrir, ya no es una generalidad.

Aun así, como se ha venido señalando, los centros laborales y la industria de México sigue teniendo consideraciones especiales con las personas indígenas, marginándolos a actividades con bajos sueldos, jornadas largas y sin las prestaciones sociales más fundamentales (Rubio 2012, Meneses y Ángeles 2014).

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



La Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha señalado que a pesar de que el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, así como a recibir un salario igual por el mismo trabajo, esto no siempre se cumple con los indígenas, de los cuales en su mayoría, estiman que no tienen las mismas oportunidades para emplearse que otros grupos sociales, considerando que la discriminación impacta todas las áreas de su vida, imposibilitando que exista una igualdad de su grupo con el resto de la población del país (Silva 2010, Rincón 2012)<sup>3</sup>.

Derivado de lo anterior, se llega a la conclusión de que la discriminación hacia la población indígena en México es un fenómeno histórico-social que se encuentra presente de diferentes formas, esto ha impactado negativamente en aspectos como la salud, la educación, el respeto a los derechos humanos, el acceso a los servicios básicos, la vivienda y por supuesto, la inclusión en el mercado laboral.

Asimismo, la discriminación laboral de la que son víctimas las personas que pertenecen a la población indígena, se justifica en manifestar que carecen de capacidades de competencia respecto a su formación educativa.

---

<sup>3</sup> <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4277/427751143017/html/index.html>

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



Siendo este un evidente caso de discriminación al momento de ser elegidos para un puesto de trabajo, o en la diferencia de sueldos con personas no indígenas que realizan la misma labor.

Es menester señalar que, de nada sirve que las capacidades de los profesionistas indígenas sean las mismas que las de cualquier otra persona, y que aun teniendo una excelente preparación académica y contar con grados profesionales y de posgrado, se lleven a cabo diferencias considerables al momento de responder a un requerimiento laboral.

En nuestro país está muy acentuada la existencia de discriminación laboral indígena, por considerar que estos tienen menos capacidad para realizar ciertos trabajos, en comparación a la demás población que habita en el país.

**II. Propuesta de Solución.**

En la Ciudad de México, se busca proteger y garantizar los derechos de todas las personas que habitamos en esta gran Urbe.

En ese sentido, dentro de los principios rectores que establece la Constitución Política de la Ciudad de México, en su Artículo 3, se encuentran:

*“...La dignidad humana como principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La*

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



*protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos.*

*La Ciudad de México asume como principio:*

*El respeto a los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza, el respeto a la propiedad privada, la igualdad sustantiva, **la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad**, el diseño universal, la preservación del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, la protección y conservación del patrimonio cultural y natural. Se reconoce la propiedad de la Ciudad sobre sus bienes del dominio público, de uso común y del dominio privado; asimismo, la propiedad ejidal y comunal...”*

Al respecto, y en cumplimiento a lo mandado por nuestra Constitución local, surge la necesidad de evitar que se siga generando discriminación laboral en contra de la población indígena.

En ese sentido, se propone reformar la fracción XV, del Artículo 5, de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, a fin de que la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de esta Ciudad, incluya a la población indígena en las actividades productivas formales, garantizando así, el respeto de su derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, ya que como se ha mencionado anteriormente, esta población ha sido víctima por años de la discriminación laboral.

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



I LEGISLATURA

Para una mejor apreciación de la propuesta de reforma, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

DICE	DEBE DECIR
<p><b>LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL</b></p>	<p><b>LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO FEDERAL</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b> <b>De las Facultades y Obligaciones</b></p> <p><b>Artículo 5.-</b> El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría, será responsable del cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones complementarias:</p> <p>I a XIV. ...</p> <p><b>XV.</b> Promover la inclusión a las actividades productivas formales a las personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes y demás grupos que presenten esta problemática;</p> <p>XVI a XXII.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b> <b>De las Facultades y Obligaciones</b></p> <p><b>Artículo 5.-</b> El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría, será responsable del cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones complementarias:</p> <p>I a XIV. ...</p> <p><b>XV.</b> Promover la inclusión a las actividades productivas formales a personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes, <b>población indígena</b>, y demás grupos que presenten esta problemática.</p> <p>XVI a XXII. ...</p>

Por las consideraciones expuestas, sometemos al Pleno de este Honorable Congreso de la Ciudad de México, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XV, del Artículo 5, de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



---

**DECRETO**

**ÚNICO.** Se reforma la fracción XV, del Artículo 5, de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

**LEY DE PROTECCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO PARA EL DISTRITO  
FEDERAL**

**Capítulo II**

**De las Facultades y Obligaciones**

Artículo 5.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría, será responsable del cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones complementarias:

I a XIV. ...

XV. Promover la inclusión a las actividades productivas formales a personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes, **población indígena**, y demás grupos que presenten esta problemática.

XVI a XXII. ...

**ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

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

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**  
**INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**



I LEGISLATURA

**SEGUNDO.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Recinto del Congreso de la Ciudad de México a los 10 días del mes de diciembre de 2020.

**ATENTAMENTE**

DocuSigned by:  
*Nazario Norberto Sánchez*  
7CA3191EEF814FA...

**DIP. NAZARIO NORBERTO SÁNCHEZ**