HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Juventud de la LXII Legislatura de esta Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, inciso e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 80, numeral 1, fracción II, 81, numeral 2, 82, numeral 1, 85, 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente DICTAMEN:

I. ANTECEDENTES

1. En sesión de la Comisión Permanente celebrada el 29 de mayo de 2013, el diputado José Luis Oliveros Usabiaga, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, presentó ante el Pleno una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

2. La presidencia de la Mesa Directiva dictó el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Juventud, para dictamen" mediante el número de oficio **CP2R1A.-383**.

3. A partir del día 4 de Junio de 2013, con fundamento en el artículo 182 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, inició el término de cuarenta y cinco días hábiles para que la iniciativa fuera dictaminada en la Comisión de Juventud.

4. Durante la 7° Reunión Ordinaria de la Comisión de Juventud de la H. Cámara de Diputados, se dictaminó de manera positiva la iniciativa presentada por el

diputado José Luis Oliveros Usabiaga, resultado de la aprobación unánime de los diputados integrantes de dicha Comisión.

5. Con fecha 19 de septiembre de 2013, fue aprobado por el Pleno de la H. Cámara de Diputados con 411 votos a favor en dictamen en cuestión. La Presidencia de la Mesa Directiva dictó "pasa al Senado de la República para los efectos constitucionales correspondientes"

6. Con fecha 26 de septiembre de 2013, se recibió en la Cámara de Senadores la Minuta correspondiente, misma que se turnó a Comisiones Unidas de Juventud y Deporte y de Estudios Legislativos Segunda, para su estudio y dictaminación.

7. Con fecha 11 de noviembre de 2014, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores formuló excitativa a dichas Comisiones dictaminadoras a fin de presentar el Dictamen correspondiente.

8. El 03 de marzo de 2015 el Pleno de la Cámara de Senadores, aprobó en votación económica el dictamen de las Comisiones Unidas de Juventud y Deporte y de Estudios Legislativos Segunda, por el que se desecha la Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

9. En esta misma fecha, mediante el oficio No. DGPL-2P3A-1858, se devuelve la Minuta a la H. Cámara de Diputados para los efectos de la fracción D del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. En sesión celebrada el 05 de marzo de 2015 la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dictó el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Juventud para dictamen", mediante el expediente **6200.**

11. A partir del día 06 de marzo de 2015, con fundamento en el artículo 95 numeral 1, fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados, inició el término de noventa días hábiles para que la minuta fuera dictaminada por la Comisión de Juventud.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

La Minuta enviada por la Cámara de Senadores, con número de expediente **6200**, desecha el proyecto de decreto enviado por la Cámara de Diputados, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, ya que consideran que las modificaciones propuestas se encuentran previstas en los ordenamientos vigentes en la materia del Instituto Mexicano de la Juventud.

La Cámara revisora señala en sus consideraciones, que a partir de lo expresado en el proyecto de reforma, se considera innecesaria su aprobación debido a que ya existen normas que regulan y atienden la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la política nacional de la juventud.

Así mismo, señalan que la reforma propuesta se contrapone con lo señalado en el artículo 15 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y el artículo 33 de su Estatuto Orgánico, porque el Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud, se integra por personas provenientes de las diferentes entidades federativas del país. Por lo que concluyen que el Consejo de Seguimiento es de carácter nacional; el procedimiento para su integración es a través de convocatoria y está a cargo del órgano de gobierno del Instituto y sus miembros provienen de las entidades federativas, por lo que resulta improcedente que se pretenda que el Instituto Mexicano

de la Juventud a través de convenios promueva en las entidades federativas los consejos de referencia.

Por lo que se refiere a la *"Celebración de acuerdos y convenios con las autoridades de las entidades federativas y los municipios para promover la integración de Consejos Ciudadanos de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud a nivel local"*, señalan que esta facultad ya se encuentra establecida dentro de la Ley y el Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de la Juventud, por lo que consideran conveniente no promover dicha reforma a fin de no sobreregular el tema.

III. PROCESO DE ANÁLISIS

De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO) en México habitan aproximadamente 38.2 millones de jóvenes, representando más de un tercio de la población total del país; mismos que representan una gran diversidad generacional. Su lugar de origen, educación, intereses y comportamientos destacan la existencia de una gran variedad de necesidades que presenta el sector joven; lo que a su vez muestra una exigencia de acciones coordinadas por parte de los diferentes niveles y poderes gubernamentales, las cuales permitan mejorar las condiciones de los jóvenes de manera práctica y real.

Sin embargo, este alto porcentaje de habitantes jóvenes en México no puede observarse de la misma manera en la participación social y política de nuestro país, puesto que apenas un 11% de los jóvenes entre 12 y 29 años de edad manifiesta haber participado en organizaciones o asociaciones civiles[1] Esto refiere a que apenas 1 de cada 10 jóvenes admite participar en actividades de carácter social; siendo el grupo de

[1] Encuesta Nacional de Juventud, 2010

edad de 15 a 19 años el sector que señala participar con más frecuencia (40.6%), mientras que los jóvenes de 25 a 29 años de edad apenas llegan a representar un 15.4%, mostrando que a mayor edad menor interés de participación derivado de causales como el tiempo, desinterés, desagrado o desconfianza del alcance real de sus acciones[2].

Aunado a lo anterior el 89% de los jóvenes mexicanos manifiesta que la política le interesa poco o nada, siendo sus principales razones que 4 de cada 10 jóvenes creen que los políticos son deshonestos, mientras que el 22.8% declara su total desinterés por la actividad y vida política lo que conlleva a la percepción de que únicamente se debe participar en política cuando esto es una obligación (26.4%) o cuando se obtiene algún beneficio tácito o implícito (16.8%)[3].

Es importante destacar que, a pesar de una aparente desconfianza y apatía, los jóvenes confían en el sistema político democrático al sentirse partícipes del mismo (61.5%) por lo que, al menos 7 de cada 10 jóvenes afirman que son los ciudadanos quienes escogen libremente el sentido de su voto; sin embargo entre menor edad presentan los jóvenes mayor inseguridad tienen de expresar sus opiniones y pensamientos en la escuela, mientras que en el hogar, casi 225,000 jóvenes entre 12 y 15 años perciben que su opinión no es escuchada o tomada en cuenta para la toma de decisiones[4], así como en 84.6% de los jóvenes considera que el gobierno y los políticos están poco o nada interesados en ellos y sus necesidades.[5]

Al respecto y ante tales cifras, la creación del Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud, son una muestra observancia y seguimiento

[2] Ibídem
[3] Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012
[4] Consulta Infantil y Juvenil 2012
[5] Colegio de México y Encuestadora Berumen (2012)

ciudadano como un importante mecanismo de participación para los jóvenes el cual tiene como principal objetivo conocer el cumplimiento dado a los programas dirigidos a la juventud tanto por el Instituto Mexicano de la Juventud como por las demás entidades paraestatales y dependencias federales, lo que abre una participación directa de los jóvenes en el análisis y alcance de las políticas públicas dirigidas a este mismo sector.

Fuentes bibliográficas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud
- Encuesta Nacional de Juventud 2010
- Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012
- Informe País 2014, Instituto Nacional Electoral
- Encuesta Nacional de la Ciudadanía 2013
- Encuesta sobre Discriminación de la Ciudad de México 2013

IV. CONSIDERACIONES

Con base en las opiniones recabadas y al análisis propio de la Comisión de Juventud, este órgano dictaminador considera lo siguiente:

El Consejo ciudadano de seguimiento de políticas públicas en materia de juventud (CONSEPP) es un órgano que supervisa el cumplimiento de los programas para jóvenes formulados por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), las demás entidades paraestatales y las dependencias de la Administración Pública Federal. Sus funciones comprenden también la de emitir opiniones sobre dichos programas, recabar la opinión de los ciudadanos interesados en políticas públicas en la materia y presentar sus resultados, opiniones y propuestas al Director General del Instituto. Así lo establece la Ley del mismo y su Estatuto Orgánico.

El CONSEPP es un auténtico revisor de las acciones gubernamentales a nivel federal en favor de los jóvenes de México. A pesar de que sus informes y propuestas no son vinculantes, proporcionan datos relevantes para evaluar el desempeño del Instituto y de otros órganos federales en materia de juventud, lo cual contribuye a la calidad y revisión continua de los programas públicos instrumentados al respecto. La actividad de esta instancia se legitima además en su composición ciudadana. Se integra por veinte jóvenes sobresalientes en actividades relacionadas con la juventud, propuestos por instituciones de educación superior y organizaciones públicas, privadas, sociales y políticas, quienes ejercen su cargo sin percibir remuneración. Estas condiciones hacen efectivo a la vez el criterio de transversalidad que debe seguirse en la realización de los objetivos perseguidos en la materia.

La regulación del CONSEPP limita su labor al ámbito federal. El Congreso de la Unión no puede hacer extensivas sus funciones sobre los programas de juventud de las administraciones locales mientras carezca de facultades constitucionales para emitir una ley general de juventud en la cual se distribuyan competencias entre los distintos niveles de gobierno del Estado Mexicano. Sin embargo, esta limitación no debe inhibir la adopción de medidas efectivas para hacer concurrir a los jóvenes al conocimiento y expresión de propuestas acerca de las políticas públicas formuladas para ellos por los organismos gubernamentales de los estados en que residen.

La solución legislativa adecuada para superar dicho obstáculo es conferir al IMJUVE la atribución de celebrar convenios y acuerdos con las autoridades de las entidades federativas y los municipios para promover la integración de Consejos Ciudadanos de Seguimiento de Políticas Públicas en materia de juventud a nivel local. De esta manera, sin incurrir en invasión de esferas, el Poder Legislativo Federal fomentará la conformación de entes con características y funciones análogas a las del CONSEPP en

todas las entidades federativas. Esto es particularmente necesario en aquellas donde no existen órganos con una estructura o funciones similares.

Conforme a la doctrina constitucional toda atribución implica simultáneamente una potestad y un deber. En un Estado de Derecho, los órganos públicos pueden actuar e incidir sobre la población sujeta a su autoridad porque la normatividad les otorga una serie de facultades. Su concesión implica a la vez la obligación de ejercerlas, pues se les han confiado con la finalidad de beneficiar a los gobernados.

En este sentido, la modificación analizada en el presente dictamen no consiste exclusivamente en ampliar formalmente el marco de actuación del Instituto, sino que también lo constriñe a desempeñar la función conferida. De aprobarse la propuesta del promovente, el IMJUVE será facultado para promover la creación de consejos de seguimiento de políticas públicas en materia de juventud en los estados de la República a través de la celebración de acuerdos con los gobiernos respectivos, y además estará obligado a hacerlo. Corrobora lo anterior el segundo transitorio del proyecto de reforma, precepto que prevé un plazo dentro del cual el Instituto deberá comenzar a ejercer su nueva atribución.

Las Comisiones Unidas de Juventud y Deporte y de Estudios Legislativos, segunda, de la Cámara de Senadores, dictaminaron en sentido negativo el proyecto de decreto que nos ocupa con base en diversas razones que no pueden sustentar válidamente su resolución.

La colegisladora sostiene que es improcedente la propuesta del iniciador porque se contrapone con el numeral 2° del párrafo tercero del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Instituto, el cual es del tenor siguiente:

> 2o.- Al cierre de la convocatoria y recepción de las candidaturas, la Junta Directiva habrá de conocer el currículum de cada uno de los aspirantes y determinará conforme a aptitudes, reconocimientos y trayectoria, a los 20 miembros ciudadanos propietarios y 20 suplentes que integrarán el Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud, debiendo observar principios de pluralidad, diversidad social y cultural y de participación nacional a través de personas provenientes de diferentes entidades federativas. De los veinte miembros propietarios del Consejo, diez deberán ser del sexo femenino y los diez restantes del sexo masculino, misma proporción que deberá darse en el caso de los suplentes.

De la comparación entre ambos textos, no se aprecia contradicción alguna. A juicio de las Comisiones Unidas, la discrepancia deriva de que el precepto invocado garantiza la representación de los estados en la composición del CONSEPP y el proyecto del promovente persigue esa finalidad a través del establecimiento de consejos de seguimiento de políticas públicas a nivel estatal. Consideramos que este razonamiento es incorrecto, toda vez que la iniciativa no pretende suplir deficiencias de representación en ese órgano, sino implementar un medio de creación de consejos locales con características similares para que los jóvenes puedan supervisar los programas públicos en la materia expedidos por los gobiernos locales y emitir opiniones y propuestas al respecto, como lo hace el CONSEPP con las acciones de diversos órganos de la Administración Pública Federal. Además, cabe resaltar que el CONSEPP no tiene facultades sobre políticas públicas de los estados aun cuando sus miembros provienen de distintas partes del país.

Es oportuno precisar, como lo hemos hecho anteriormente, que no se puede plantear la inviabilidad de una reforma o adición legal con base en que su contenido es contradictorio con el de normas jerárquicamente inferiores. Ha quedado de manifiesto que no existe la contradicción aludida por el órgano dictaminador en el Senado, pero aún en el caso de que le asistiera la razón sobre este punto, no constituiría obstáculo para la procedencia de la modificación objeto del presente dictamen. El Estatuto

Orgánico del IMJUVE, así como el de los demás organismos descentralizados federales, es un ordenamiento cuya emisión se funda en la ley. La validez de dicho Estatuto está supeditada a las disposiciones de la norma legal que prevé su expedición y a sus reformas. Este criterio no puede aplicarse a la inversa sin objeciones de jerarquía normativa. A partir de la interpretación sistemática de diversos artículos constitucionales, particularmente el 1° y el 133°, resulta que el legislador únicamente está limitado en el ejercicio de sus funciones por lo dispuesto en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, no por el contenido de otros ordenamientos.

En el dictamen aprobado por la Cámara revisora se argumenta también que el Instituto cuenta actualmente con la atribución propuesta por el promovente, de acuerdo a los artículos 4, fracción II de la Ley del IMJUVE y 22, fracción II de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que a la letra dicen:

> Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
>
> ...
>
> II. Concertar acuerdos y convenios con las autoridades de las entidades federativas y los municipios para promover, con la participación, en su caso, de los sectores social y privado, las políticas, acciones y programas tendientes al desarrollo integral de la juventud y la difusión de sus derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que nuestro país sea parte, así como los mecanismos para su exigibilidad;
>
> ...
>
> ARTICULO 22.- Los directores generales de los organismos descentralizados, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

...

Tal apreciación es inexacta. Las disposiciones reproducidas anteriormente facultan al Instituto para concertar convenios con estados y municipios, pero restringen expresamente la materia de esos acuerdos. En el primer caso a promover políticas, acciones y programas tendientes al desarrollo integral de la juventud, la difusión de sus derechos y obligaciones constitucionales y convencionales y los mecanismos para su exigibilidad. En el segundo, a lo comprendido en el objeto para el cual fue creado. La celebración de convenios dirigidos al establecimiento de consejos de seguimiento de políticas públicas a nivel local constituye una medida de fomento de la participación ciudadana en la evaluación de programas y acciones instrumentados en favor de la juventud que no puede ubicarse en alguno de los supuestos ya regulados. Implica una innovación, necesaria por las circunstancias expuestas a lo largo de este dictamen, y por lo tanto no puede oponérsele una supuesta sobreregulación.

Luego entonces, la adición de la fracción XVI al artículo 4 en los términos planteados por el iniciador es imprescindible para que el IMJUVE pueda promover la integración de consejos estatales provistos de funciones análogas a las del CONSEPP.

En cuanto a la reforma del artículo 8, fracción II, inciso c y la denominación del capítulo III de la ley para armonizarlos con el nombre dado al CONSEPP en los artículos 15 y 15 BIS del mismo ordenamiento, estimamos procedente su aprobación por razones de técnica legislativa. En el proceso del cual derivó la reforma publicada el cinco de agosto de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación que sustituyó la denominación "Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas" por la de "Consejo de seguimiento de políticas públicas en materia de juventud", no se modificaron todas las referencias a ese ente. Es conveniente corregir esa deficiencia en aras de la congruencia del texto

legal, como se ha hecho en la práctica parlamentaria cada vez que varía la denominación de un órgano o institución.

Por lo anteriormente expuesto, para efectos de lo previsto en la fracción D del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Juventud somete a la consideración de esta soberanía el siguiente:

ACUERDO

ÚNICO: Se adiciona la fracción XVI, recorriéndose la actual a XVII, del artículo 4, y se reforman el artículo 8, fracción II, inciso c), y la denominación del Capítulo III de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para quedar como sigue:

Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I a XV...

XVI. Celebrar acuerdos y convenios con las autoridades de las entidades federativas y los municipios para promover la integración de Consejos Ciudadanos de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud a nivel local, y

XVII. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

Artículo 8. La Junta Directiva se integrará por diecisiete miembros, de los cuales serán:

I. ...

a) a j) ...

Por cada Miembro Propietario, el titular podrá nombrar a un suplente, y

II. Siete miembros más que serán:

a) y b)...

c) Dos jóvenes, integrantes del **Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud.**

...

Capítulo III

Del Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas Públicas en Materia de Juventud

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Mexicano de la Juventud deberá iniciar la celebración de los acuerdos y convenios mencionados en el presente Decreto, a más tardar sesenta días después de la entrada en vigor del mismo.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los **28** días del mes de **abril** del año 2015.

DIPUTADA (O)	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. José Luis Oliveros Usabiaga **Presidente**			
Dip. Nadya de Jesús Cruz Serrano **Secretaria**			
Dip. Hugo Mauricio Pérez Anzueto **Secretario**			
Dip. Delvim Fabiola Barcenas Nieves **Secretaria**			
Dip. Laura Guadalupe Vargas Vargas **Secretaria**			
Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz **Secretaria**	*LICENCIA*		
Dip. Tania Margarita Morgan Navarrete **Secretaria**			
Dip. Humberto Armando Prieto Herrera **Secretario**			

DIPUTADA (O)	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Crystal Tovar Aragón **Secretaria**			
Dip. Juan Pablo Adame Alemán **Integrante**			
Dip. Gabriel de Jesús Cárdenas Guizar **Integrante**			
Dip. René Ricardo Fujiwara Montelongo **Integrante**			
Dip. Christian Manuel Naváez **Integrante**			
Dip. Ricardo Medina Fierro **Integrante**			
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel **Integrante**			
Dip. Gloria Elizabeth Núñez Sánchez **Integrante**			

DIPUTADA (O)	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Dulce María Muñiz Martínez **Integrante**			
Dip. Carla Guadalupe Reyes Montiel **Integrante**		*LICENCIA*	
Dip. Jesús Antonio Valdés Palazuelos **Integrante**			
Dip. Jessica Salazar Trejo **Integrante**			
Dip. Jorge Salgado Parra **Integrante**			
Dip. Jorge Francisco Sotomayor Chávez **Integrante**			
Dip. Alberto Leónides Escamilla Cerón **Integrante**			
Dip. Giuliana Guadalupe Quiroz Ávila **Integrante**			
Dip. Erica Del Carmen Velázquez Vacio **Integrante**			
Dip. Norma Elena Rangel Pachecho **Integrante**			