



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN GENERAL 36 / 2019

SOBRE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN JORNALERA AGRÍCOLA EN MÉXICO.

Ciudad de México, a 20 de mayo de 2019

TITULARES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL Y JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO; SEÑORAS SECRETARIAS DE BIENESTAR Y DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; Y, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Distinguidas (os) señoras (es):

1. En el artículo 1º, párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que esa misma Constitución establece; asimismo, la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

2. Igualmente, se establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Esto conlleva a que todos los órganos que forman parte del sistema estatal, en el marco de las atribuciones que le son conferidas por la ley, están obligados a implementar programas tendentes a prevenir violaciones a los derechos humanos y garantizar que sean efectivamente respetados.

3. En el artículo 6°, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se menciona, como atribución de este Organismo Nacional, proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se expide la presente Recomendación General.

4. Asumir de manera explícita la normatividad internacional en materia de derechos humanos con base en el artículo 1° de la Constitución Federal, conlleva la obligación de realizar acciones que se traduzcan en políticas públicas destinadas a superar las situaciones de exclusión y desigualdad de las personas Jornaleras Agrícolas en México, de conformidad con los objetivos primero, octavo y décimo previstos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

5. La presente Recomendación General tiene como objetivo exponer las prácticas administrativas que constituyen o propician la violación a los derechos humanos de las personas jornaleras agrícolas, así como contribuir a la visibilización de la precaria situación que enfrentan e impulsar el desarrollo de una estrategia que garantice el diseño, instrumentación, operación y evaluación de las políticas públicas pertinentes que, bajo un enfoque de protección de los derechos

humanos favorezca una vida digna para las personas jornaleras agrícolas en nuestro país.

6. Con la finalidad de facilitar la pronta referencia de los distintos rubros que se desarrollan en la presente Recomendación, se sigue el índice que se refiere:

APARTADO	RUBRO	PÁRRAFOS
I	Antecedentes	
I	A. Contexto geográfico, económico y social de personas jornaleras agrícolas y de los flujos migratorios internos	8-18
I	• Condición laboral de las personas jornaleras agrícolas en México	19-22
II	Situación y Fundamentación Jurídica	23-25
II	A. Recomendaciones Internacionales para el Estado mexicano sobre las personas jornaleras agrícolas	
II	• Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión en México	26-31
II	• Observaciones finales del Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)	32-35
II	• Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	36-38
III	Observaciones	
III	A. Derecho al trabajo	41-49

III	• Omisión de implementar un programa de apoyo al empleo que permita acceder al trabajo digno	50-75
III	B. Derechos en el trabajo	76-80
III	• Omisión de la autoridad laboral para supervisar las condiciones de trabajo de las personas jornaleras agrícolas.	81-111
III	• Omisión de una efectiva supervisión de la autoridad laboral en materia de seguridad e higiene en el trabajo	112-125
III	C. La omisión de garantizar el interés superior de la niñez en el contexto del trabajo agrícola.	126-158
III	D. Derecho a la seguridad social	159-170
III	• La omisión de supervisar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social de quienes emplean a las personas jornaleras agrícolas	171-192
III	E. Derecho a un nivel de vida adecuado	193-202
III	• Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	203-237
IV	Recomendaciones Generales	

7. En la presente Recomendación, la alusión a diversas instituciones, y programas, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse de la siguiente manera:

DENOMINACIONES	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	STPS
Secretaría de Desarrollo Social	SEDESOL
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	CONEVAL
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	PAJA

I. ANTECEDENTES.

A. Contexto geográfico, económico y social de personas jornaleras agrícolas y de los flujos migratorios internos.

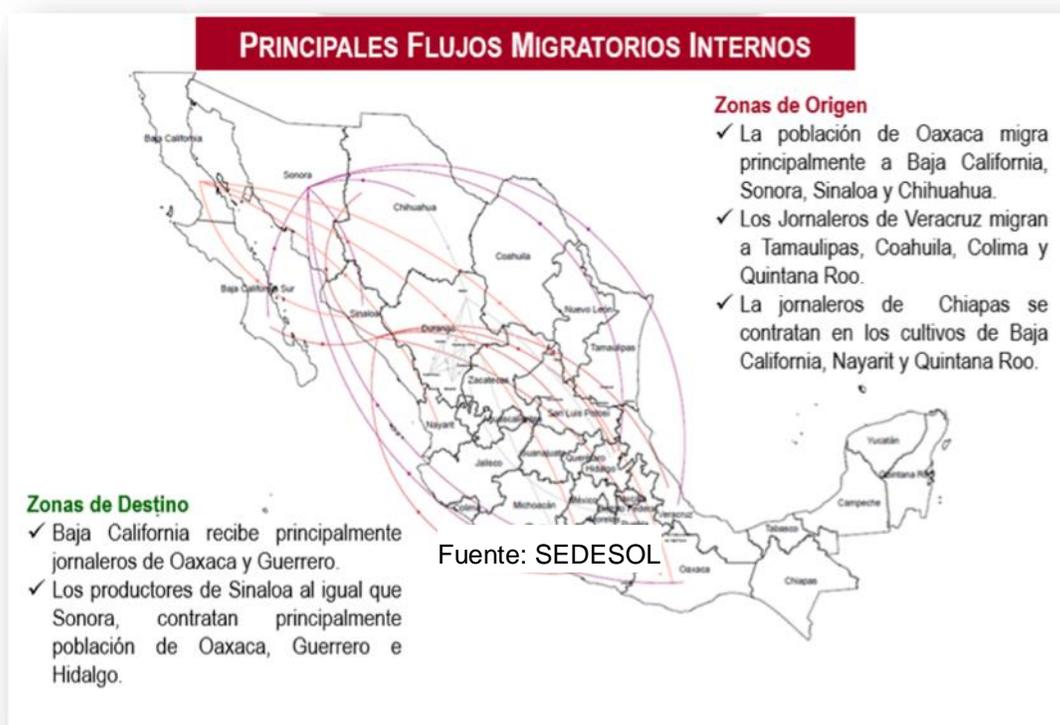
8. En México, de conformidad con la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009¹, se identificaban aproximadamente 2 millones 40 mil 414 personas jornaleras agrícolas, el 40% eran indígenas y en conjunto con sus familias alcanzaban una población total de 9 millones 206 mil 429 personas. A partir de las estimaciones generadas en dicha encuesta existe una población jornalera migrante de 2 millones 71 mil 483 personas.

9. Según datos de las organizaciones *“Enlace y Voces Mesoamericanas”* que forman parte de la *“Red de Jornaleros Internos”*, más de la mitad de las personas jornaleras agrícolas proceden de los 10 estados con mayor marginalidad del país. Las entidades federativas pueden ser agrupadas en tres categorías de acuerdo con el papel que juegan en el mercado de trabajo rural: de atracción, de expulsión e intermedios.

¹ Disponible en <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>

10. En su momento, SEDESOL² identificó distintos flujos migratorios y zonas de origen de la población jornalera agrícola, particularmente, resalta la migración de población de Oaxaca, Veracruz y Chiapas.

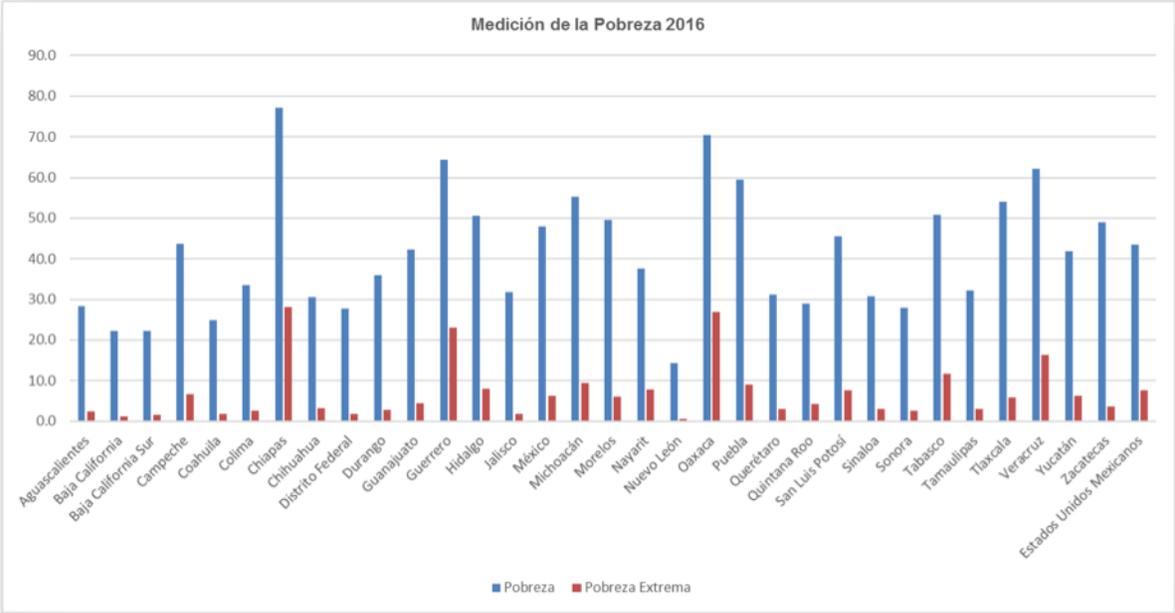
Gráfico 1



² Es importante señalar que de conformidad con la reciente reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2018, se prevé en su artículo Décimo Quinto Transitorio que *las referencias establecidas en los ordenamientos jurídicos que hacen mención a la Secretaría de Desarrollo Social se entenderán por realizadas a la Secretaría de Bienestar*; no obstante, para una mejor comprensión de la problemática jornalera agrícola en este documento se hará referencia a la entonces SEDESOL y la atención de este grupo poblacional.

11. En términos de la información disponible en el sitio “web” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se advierte que hasta 2016 las entidades federativas de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz presentaban los porcentajes más elevados de población en situación de pobreza, incluso respecto de la media nacional, como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 2

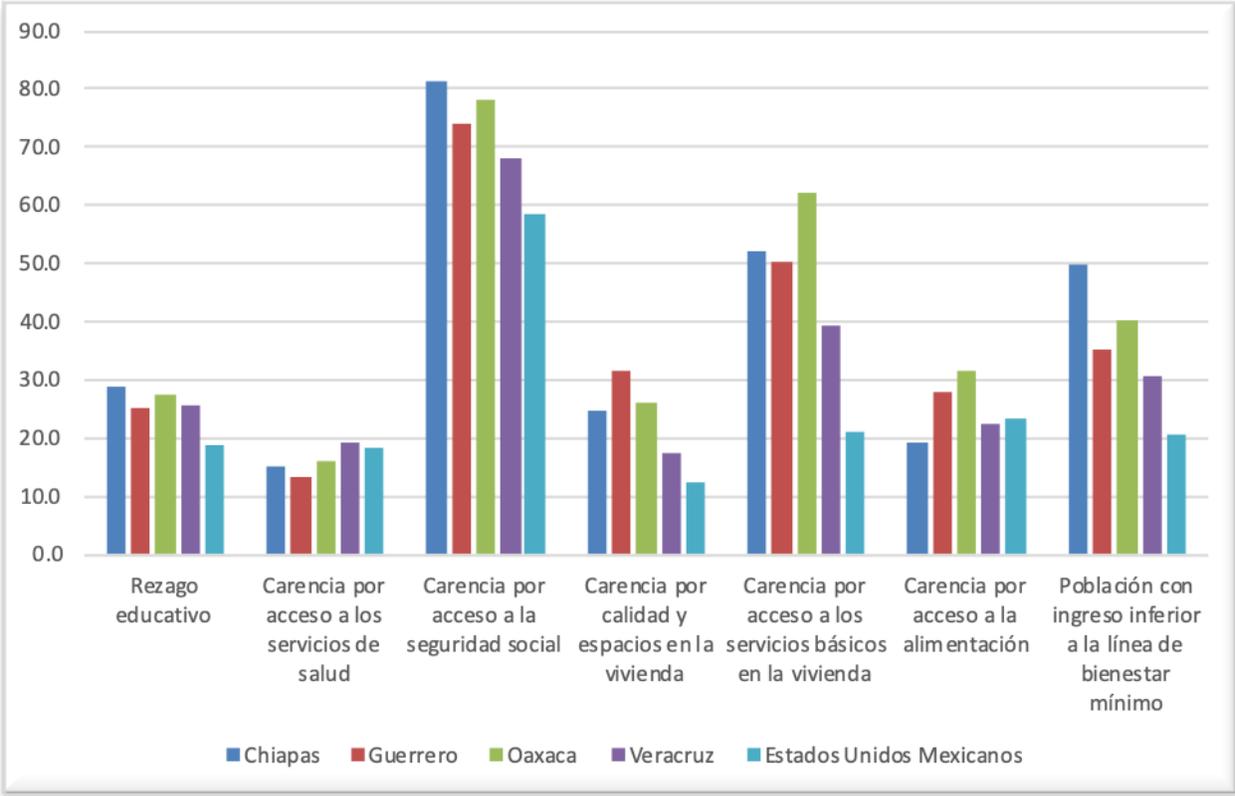


Fuente: CNDH con información de CONEVAL

12. De manera particular, las principales carencias sociales en las entidades federativas identificadas con mayor pobreza se relacionan con el rezago educativo, la calidad y espacios en la vivienda, el acceso a los servicios básicos y, especialmente, a la seguridad social, en algunos casos superior a la media

nacional como puede advertirse en el gráfico 3. No debe pasar inadvertido que, según el CONEVAL, si las personas presentan más de tres carencias sociales y un ingreso total menor que la línea de bienestar mínimo, se encuentran en situación de pobreza extrema.

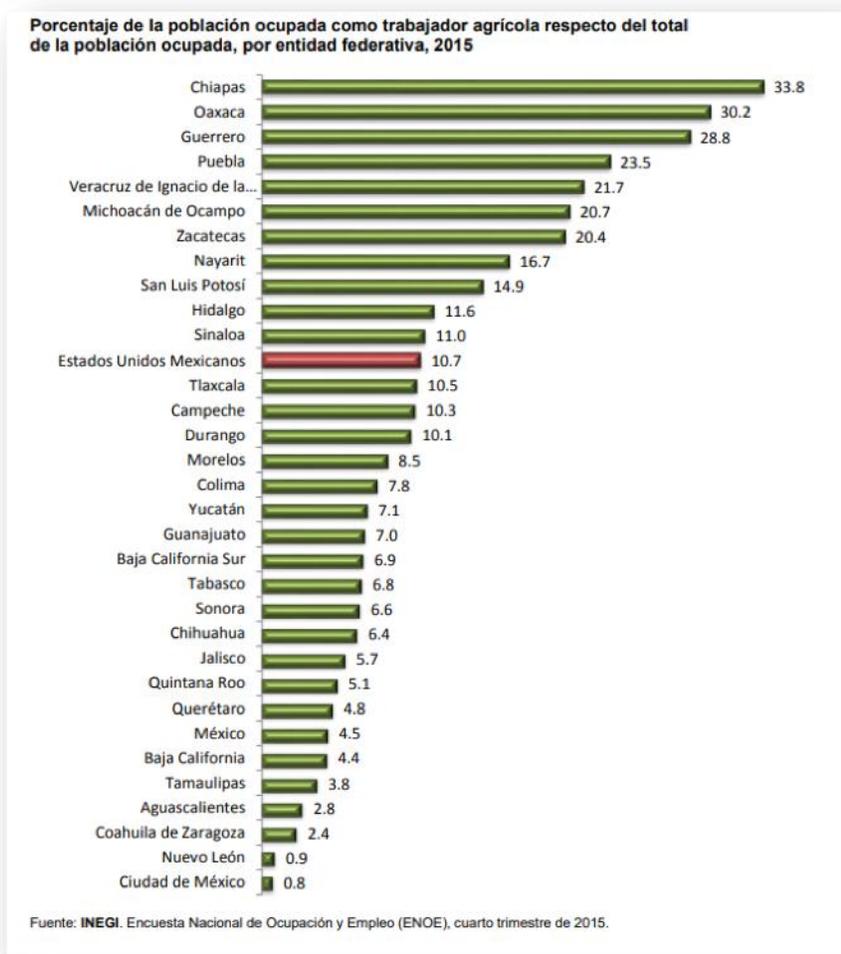
Gráfico 3



Fuente: CNDH con información de CONEVAL

13. De acuerdo con la información referida en el *“Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la prevención de la trata de personas y la detección de posibles víctimas en campos agrícolas”* elaborado por este Organismo Nacional, se advierte que *“respecto del total de personas ocupadas, la proporción de personas trabajadoras agrícolas a nivel nacional es de 10.7 por*

ciento. Por entidad federativa, son 11 las que tienen mayor porcentaje respecto a la media nacional: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Veracruz, Michoacán, Zacatecas, Nayarit, San Luis Potosí, Hidalgo y Sinaloa³.



³ CNDH. “Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la prevención de la trata de personas y la detección de posibles víctimas en campos agrícolas”, México, p. 38.

14. Recientemente, el *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018*, elaborado por el CONEVAL, señaló que *los trabajadores asalariados en el sector agropecuario equivalían en 2017 a 8.5 por ciento (3,015,740 trabajadores) del total de asalariados. En cuanto a sus percepciones, medidas en salarios mínimos, las tres cuartas partes de los trabajadores asalariados agropecuarios (74.6 por ciento) percibe hasta dos SMG⁴ y la mitad solo hasta un SMG⁵.*

15. Adicionalmente, el CONEVAL señaló que *mientras solo 12.9 por ciento de los trabajadores asalariados agropecuarios tiene acceso a la seguridad social, en comparación con los asalariados no agropecuarios (que son los que tienen un empleo formal) accede a ésta 57.8 por ciento. También es mayor el porcentaje de trabajadores por cuenta propia (35.5 por ciento en el agropecuario vs 20.1 por ciento en el no agropecuario) (ENOE, I Trimestre 2017)⁶.*

16. Por otra parte, de acuerdo con la información del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares citado en el *“Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la prevención de la trata de personas y la detección de posibles víctimas en campos agrícolas”* señala que, de cada 100 personas trabajadoras agrícolas, 24 hablan alguna lengua indígena. De ellos, 91.5% hablan también el español, por lo que se puede decir que de cada 10 agricultores hablantes de una lengua indígena, uno es monolingüe⁷.

⁴ CONEVAL se refiere al Salario Mínimo General. En México, al cierre del año fiscal la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) fija el SMG que estará vigente en el siguiente año fiscal, en 2016, correspondió a 73.04 pesos; en 2017, correspondió a 80.04 pesos; en 2018, se estableció en 88.36 pesos.

⁵ CONEVAL. *“Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2018”*, México, 2018, p. 136.

⁶ *Ibidem*. p. 137.

⁷ CNDH. *“Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la prevención de la trata de personas y la detección de posibles víctimas en campos agrícolas”*. p. 38.

17. Por su parte, la SEDESOL refirió a este Organismo Autónomo la evolución de la población potencial jornalera agrícola a nivel nacional:

ENTIDAD	2015		2016		2017	
	POBLACIÓN JORNALERA LOCAL	POBLACIÓN JORNALERA MIGRANTE	POBLACIÓN JORNALERA LOCAL	POBLACIÓN JORNALERA MIGRANTE	POBLACIÓN JORNALERA LOCAL	POBLACIÓN JORNALERA MIGRANTE
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0
Baja California	12,032	23,129	2,584	5,330	2,171	4,478
Baja California Sur	22,105	12,417	3,098	1,868	1,584	955
Campeche	11,116	0	8,277	0	9,330	0
Coahuila	28,339	6,747	6,754	1,734	6,607	1,697
Colima	30,446	1,114	940	37	822	33
Chiapas	713,525	153,67	99,361	22,873	101,735	23,420
Chihuahua	106,603	133,706	16,612	22,375	14,496	19,524
Ciudad de México	0	0	0	0	0	0
Durango	36,579	18,947	11,917	6,629	10,097	5,617
Guanajuato	33,874	0	93,799	0	103,921	0
Guerrero	210,958	3,192	34,692	574	46,466	769
Hidalgo	114,666	798	77,646	590	88,810	674
Jalisco	87,064	6,818	84,041	7,082	89,546	7,546
México	0	0	0	0	0	0
Michoacán	112,985	20,023	94,751	18,022	96,370	18,330
Morelos	26,228	16,418	22,049	14,819	22,410	15,062
Nayarit	119,784	35,476	28,528	9,069	35,935	11,424
Nuevo León	26,173	5,401	1,495	331	687	152
Oaxaca	424,496	33,691	79,044	6,755	82,590	7,058
Puebla	260,589	12,658	191,674	10,088	188,381	9,915
Querétaro	3,485	323	6,118	623	5,664	577
Quintana Roo	14,536	0	10,150	0	5,210	0
San Luis Potosí	126,861	26,366	38,676	8,627	31,493	7,025
Sinaloa	197,374	163,211	31,420	27,883	25,600	22,719
Sonora	96,188	26,760	22,887	6,833	27,393	8,179
Tabasco	31,786	1,639	21,487	1,193	30,475	1,692
Tamaulipas	59,353	18,837	13,582	4,627	13,601	4,633

Tlaxcala	0	0	0	0	0	0
Veracruz	668,826	94,076	241,814	36,498	269,280	40,644
Yucatán	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	123,188	18,976	41,325	6,836	26,753	4,426
TOTAL	3,699,159	680,723	1,284,719	221,297	1,337,430	216,546

18. De la información antes expuesta, se advierte en comparación con los datos referidos en la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas en el año 2009, un aparente decremento de la población potencial de jornaleros y jornaleras agrícolas, sin que se tenga conocimiento de las razones o causas que, de ser el caso, lo justifiquen, además de no apreciarse un desglose por edad y tampoco si la migración es interna o extranjera.

- **Condición laboral de las personas jornaleras agrícolas en México.**

19. Las personas trabajadoras agrícolas asalariadas son aquellas que laboran en los campos de cultivo, huertos, invernaderos, unidades ganaderas e instalaciones de procesamiento básico para producir los alimentos y fibras del mundo. Se consideran asalariadas porque no poseen, ni arriendan la tierra que trabajan, así como las herramientas y equipos que utilizan, lo cual, les diferencia de las personas agricultoras.

20. Los trabajadores agrícolas no constituyen un grupo homogéneo, ya que los términos y condiciones de empleo pueden tener una infinidad de variantes, creando distintas situaciones.

21. En relación con las condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas, en términos del *“Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de 2010”*⁸ elaborado por la SEDESOL, se resaltan los siguientes aspectos:

⁸ Consultado en http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/Diagnostico_PAJA.pdf

21.1 Dinámica de contratación. En las zonas agrícolas con alta demanda de mano de obra, las personas jornaleras agrícolas se vinculan con los “*enganchadores*” o “*chazoneteros*”, éstos pueden ser independientes o dependen de algún productor, pero generalmente pertenecen a alguna asociación campesina como la Confederación Nacional Campesina, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares o la Confederación de Trabajadores de México.

21.2 Existen dos tipos de “enganche”: “abastecimiento” y “*coyotaje*”. El primero sólo garantiza la promoción y traslado de mano de obra para el agricultor, de la zona de origen a la zona de trabajo sin garantizar la contratación. En la zona de destino el propio jornalero debe negociar sus condiciones laborales (el salario, la carga de trabajo, los horarios y muchas veces el hospedaje). En el “*coyotaje*”, el “*enganchador*” suministra la mano de obra al productor y se traslada con el grupo de jornaleros, quedando a cargo de éstos y con el control sobre el contrato. Al término de la contratación, el enganchador recibe la paga de todo el grupo a su cargo, a quienes paga sus respectivos salarios después de descontar los gastos de transporte, alimentos, préstamos y una comisión por sus servicios. Este tipo de “enganche” es más común en las zonas indígenas, donde la población presenta grandes carencias y limitada experiencia en la migración. En ocasiones el “enganche” es confundido con la contratación. Sin embargo, el patrón no suele firmar contratos o, en los casos en que sí lo hace, éste se establece como un contrato colectivo con algún sindicato que opere en la zona al margen de la intervención del jornalero.

21.3 Duración de la Jornada. El trabajo de los jornaleros agrícolas se relaciona con el tipo de cultivo, las fluctuaciones del mercado de trabajo y la modalidad del salario. De ser el caso, la duración continua del empleo jornalero es de 180 días al año, lo cual propicia que los jornaleros agrícolas se

vean obligados a buscar opciones en diferentes regiones y con distintos empleadores.

21.4 Independientemente del sexo y edad de los jornaleros, la jornada laboral diaria, es de 8 a 10 horas en promedio, ya que deben cubrir una determinada cuota de trabajo, adicionalmente, los horarios en que inicia la faena son variables, en algunos casos, se da a partir de las 4 de la mañana.

21.5 Seguridad y protección social. Al encontrarse expuestas al trabajo eventual, de corta duración y sin contratos formales, las personas jornaleras agrícolas son afectadas al no recibir las prestaciones sociales, ni acceso a instituciones de salud.

21.6 Exposición a riesgos. A los trabajadores agrícolas, por lo general, no se le proporciona equipo de protección personal adecuado para realizar trabajos riesgosos, en especial para el manejo de agroquímicos, además de no contar con capacitación, ni medidas de seguridad adecuadas para la aplicación de éstos por lo que son recurrentes las intoxicaciones y quemaduras provocadas por la exposición a estas sustancias. Las precarias condiciones de trabajo, las jornadas extenuantes y las inclemencias del clima generan deshidratación e insolación, a la vez que los trabajadores están expuestos a diversos riesgos de trabajo⁹. De acuerdo con estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de los 335,000 accidentes laborales fatales en el mundo, como 170,000 corresponden a fallecimientos de trabajadores agrícolas cada año (50.7%).

⁹ Se destaca el trabajo con máquinas, vehículos y animales, exposición a exceso de ruido y vibraciones, resbalones, tropiezos y caídas, levantar objetos pesados, exposición al polvo y a otras sustancias orgánicas, lo cual puede generar lesiones y enfermedades laborales.

21.7 Remuneración al trabajo. Los sistemas de remuneración más frecuentes entre los medianos y grandes productores son por tarea, jornada o destajo. Los pequeños productores pagan por jornada, en especie o con participación del productor. Es de resaltarse:

21.7.1 Pago por tarea: el jornalero tiene la obligación de cumplir con una determinada labor, independientemente de la duración de la jornada.

21.7.2 Pago por jornada: se paga por día trabajado, independientemente de la carga de trabajo.

21.7.3 Pago a destajo: el jornalero está expuesto a jornadas que se extienden por más de las 8 horas legales¹⁰.

21.8 Condiciones de vida. Tanto en los lugares de origen, como en las zonas de destino, las viviendas de las personas jornaleras tienen muchas carencias y, en ocasiones, presentan las peores condiciones dentro de sus comunidades. Los materiales de construcción son con frecuencia rústicos, de poca resistencia o durabilidad y carecen de los servicios básicos. Durante su estancia en las zonas de trabajo, los jornaleros migrantes habitan las viviendas que sus contratantes les proporcionan. Por lo regular, se trata de asentamientos temporales que no tienen las condiciones idóneas en materia de higiene y comodidad.

¹⁰ El pago a destajo designa la práctica consistente en remunerar a los trabajadores por unidad de obra realizada o servicio prestado, en vez de remunerarlos sobre la base del tiempo empleado para desempeñar su trabajo. En términos del citado Diagnóstico se entiende que cuando se refiere al pago a destajo, existe un fuerte incentivo económico para extender al máximo los horarios de trabajo, con el fin de mejorar las ganancias, de ahí que sean jornadas por más de 8 horas.

21.9 Además, las viviendas muchas veces se encuentran desbordadas en su capacidad, ya que los propietarios (salvo en casos excepcionales) no planean la ampliación de dormitorios en concordancia con la construcción de más servicios sanitarios, de preparación de alimentos y disponibilidad de agua potable. El resultado es el hacinamiento de múltiples familias en asentamientos insalubres, inseguros e inadecuados para albergar tanto a jefes de familia como a sus parejas, hijos y familiares. Estos asentamientos insalubres son un riesgo para la salud pública debido a la defecación al aire libre, la proliferación de plagas y el deficiente manejo de la basura, entre otros factores.

21.10 Para los productores que ofrecen alojamiento la prioridad son los dormitorios y no se considera el manejo sanitario de grandes conglomerados humanos. La construcción de servicios sanitarios, que en grandes concentraciones de población son la diferencia entre la salud y la enfermedad, se ignoran hasta que programas e instituciones gubernamentales insisten en ello.

21.11 Los cuartos que habitan las familias migrantes carecen de mobiliario y utensilios domésticos. En algunos lugares donde los productores no proporcionan estufas de gas, las mujeres cocinan con leña en un rincón dentro del cuarto¹¹, toda vez que no hay espacio para preparar y consumir alimentos; así como un manejo adecuado de la basura; los restos de comida y basura que se acumulan atraen insectos y roedores con el potencial de transmisión de diversas enfermedades.

¹¹ La exposición al humo de leña se ha asociado al desarrollo de enfermedad pulmonar obstructiva crónica en los adultos, así como a infecciones respiratorias agudas que afectan principalmente a la infancia.

21.12 Los jornaleros que migran por su propia cuenta con su familia, improvisan su habitación con materiales de desecho en los predios junto a las cosechas, naturalmente sin acceso a servicios. Los que cuentan con recursos (si existe la posibilidad en la zona) alquilan pequeños cuartos en los poblados cercanos a los campos.

22. De lo antes expuesto se advierte que la población jornalera agrícola, es una población en riesgo y vulnerable lo cual, no impacta en forma homogénea a todas las personas, pues en muchos de los casos confluyen en forma interseccional múltiples factores asociados a la situación de pobreza, la procedencia de regiones pobres y con menor perspectiva de empleo, con poca o nula escolarización, falta de experiencia en la migración, ser indígena, no hablar español, ser mujer, niña, niño o adolescente, lo cual ha llevado al Estado mexicano a reconocerle como un grupo de atención prioritaria.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

23. En el periodo comprendido del 1° de enero de 2015 al 31 de mayo de 2018 este Organismo Nacional recibió un total de 26 escritos de queja relacionados con personas jornaleras agrícolas, respecto de los cuales se inició expediente de queja y en 5 de estos se emitió una Recomendación. En ese sentido, se observa que las condiciones expuestas por el “*Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de 2010*” respecto de la situación de la población jornalera agrícola no ha sufrido cambios sustantivos en los últimos años; no obstante, del propio diagnóstico realizado por la entonces SEDESOL.

24. Por lo anterior, al documentar y evidenciar la problemática que enfrenta la población jornalera agrícola en distintas entidades federativas, se emitieron las siguientes Recomendaciones: 16/2015¹², 37/2015¹³, 28/2016¹⁴, 70/2016¹⁵,

¹² El 8 de junio de 2015, se emitió la Recomendación 16/2015 “Sobre la inadecuada procuración de justicia en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, jornaleros agrícolas que perdieron la vida, y de sus

2/2017¹⁶, 60/2017¹⁷ y 15/2018¹⁸ mediante los cuales se acreditó la violación a los derechos humanos al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a la educación, a la legalidad y seguridad jurídica, a la inviolabilidad de domicilio, a la integridad y seguridad personales, a la libertad sexual, a la procuración de la justicia, a la protección de la salud, al trato digno, al libre desarrollo de la personalidad y al interés superior de la niñez.

25. En las Recomendaciones en cita, se advierte que hay similitud en la condición de marginación y pobreza de este grupo poblacional; de los mecanismos de “enganche” y contratación; y, finalmente, de las acciones y omisiones en que incurren las autoridades municipales, estatales y federales para salvaguardar sus derechos, mismas que serán analizadas en apartados subsecuentes.

familiares, en el municipio de Yurécuaro, Michoacán”. Al respecto, es importante señalar que el expediente de queja se inició en el año 2013, motivo por el cual no se contabiliza en el periodo señalado en el párr. 23.

¹³ El 29 de octubre de 2015, se emitió la Recomendación 37/2015 “*Sobre el caso del albergue de los jornaleros agrícolas en Yurécuaro, Michoacán*”. Al respecto, es importante señalar que el expediente de queja se inició en el año 2014, motivo por el cual no se contabiliza en el periodo señalado en el párr. 23.

¹⁴ CNDH. “*Sobre el caso de los jornaleros agrícolas indígenas Rarámuris (Tarahumaras)*”, en Baja California Sur”, 31 de mayo de 2016.

¹⁵ CNDH. “*Sobre el caso de las violaciones a los derechos al libre desarrollo de la personalidad, al trato digno y al interés superior de la niñez, al derecho al trabajo, a la seguridad jurídica y a la procuración de justicia en agravio de V1, V2, V3, V4 y demás jornaleros agrícolas indígenas localizados en una finca en Villa de Juárez, San Luis Potosí*”, 29 de diciembre de 2016.

¹⁶ CNDH. “*Sobre la violación a diversos Derechos Humanos en agravio de personas jornaleras agrícolas del Valle de San Quintín, Ensenada, Baja California*”, 31 de enero de 2017.

¹⁷ CNDH. “*Sobre el caso de la violación a los derechos humanos al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y al interés superior del niño en agravio de V1 y V2, personas jornaleras agrícolas en el estado de Coahuila de Zaragoza*”, 27 de noviembre de 2017.

¹⁸ CNDH. “*Sobre el caso de las violaciones a diversos derechos humanos por actos de trata de personas en agravio de jornaleros indígenas de origen mixteco en condiciones de vulnerabilidad localizados en un ejido del municipio de Colima, Colima*”, 30 de abril de 2018.

A. Recomendaciones Internacionales para el Estado mexicano sobre las personas jornaleras agrícolas.

- **Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión en México.**

26. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) al advertir el incremento en la década de los 90's de las actividades económicas transnacionales, hizo hincapié en el impacto de las empresas sobre los derechos humanos. En una primera iniciativa, alentó el imponer a las empresas las mismas obligaciones de derechos humanos (promover, respetar, proteger y garantizar) que corresponden a los Estados; con posterioridad (2005), estableció un mandato para un *"Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas"*.

27. Del trabajo realizado por el Representante Especial y, después de numerosas consultas, en 2011, se presentaron los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, la aportación de éstos radica en precisar *"las implicaciones de las normas y métodos actuales para los Estados y las empresas; en integrarlas en un modelo único lógicamente coherente e inclusivo; y en reconocer los puntos débiles del actual sistema y las mejoras posibles"*¹⁹.

28. En relación con las Empresas, los principios prevén que éstas tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos donde quiera que operen conforme a las normas internacionales en la materia, esta responsabilidad es distinta de la legal y el cumplimiento de las leyes, la cual está sujeta al orden

¹⁹ *"Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas"*, Resolución A/HRC/17/31, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de la ONU, 17º período de sesiones, 2011, párr. 14.

jurídico interno de los Estados; en el caso de grupos específicos (indígenas, mujeres, niñas, niños y adolescentes, entre otros), las empresas pueden estar obligadas a cumplir otras normas y, además, requiere que éstas hagan público su “*compromiso político*” de respetar los derechos humanos.

29. El Grupo de Trabajo, representado por dos de sus miembros, visitó México en 2016, con la finalidad de “*evaluar los esfuerzos realizados para prevenir y hacer frente a las consecuencias negativas de las actividades empresariales para los derechos humanos, en consonancia con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para Proteger, Respetar y Remediar*”²⁰. Derivado de dicha visita, se identificó que entre las principales preocupaciones se encuentra la “*falta de capacidad del Gobierno de supervisar eficazmente el cumplimiento de las normas laborales...*”²¹ y la sujeción del Estado “*...a los intereses de las empresas y que en la práctica no se aplican los marcos de políticas ni se cumplen los compromisos*”.²²

30. Entre los principales problemas planteados a los representantes del Grupo de Trabajo respecto de los derechos laborales, se identifican: “*la precaria situación de los trabajadores con contratos temporales, la falta de acceso a la seguridad social, los bajos salarios...*”²³, además de la “*escasa capacidad de la inspección del trabajo para vigilar eficazmente el cumplimiento de las normas laborales*”²⁴.

²⁰ “De conformidad con las resoluciones 17/4 y 26/22 del Consejo de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, representado por dos de sus miembros, Pavel Sulyandziga y Dante Pesce, visitó México del 29 de agosto al 7 de septiembre de 2016, por invitación del Gobierno.”, 27 de abril de 2017, párr. 1

²¹ Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México, párr. 7-8

²² Íbidem. párr. 8

²³ Íbidem., párr. 63.

²⁴ Ídem.

31. El Grupo de Trabajo formuló las siguientes recomendaciones²⁵ al Estado mexicano:

“Fortalezca la capacidad de los inspectores de trabajo para vigilar el cumplimiento de las normas laborales, incluidas las condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas;”

“Incentive a las empresas para que mejoren las salvaguardias en esferas tales como la salud de los trabajadores y la lucha contra el trabajo infantil, procurando al mismo tiempo que los sistemas de certificación para promover la ‘autogestión’ de las empresas no sustituyan a la supervisión gubernamental efectiva;”

• **Observaciones Finales del Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC).**

32. El Comité DESC examinó el quinto y sexto informe periódico de México (E/C.12/MEX/5-6) en sus sesiones 2^a y 3^a, celebradas los días 12 y 13 de marzo 2018²⁶, emitió diversas observaciones finales de las cuales se resaltan:

33. Asegurar que el mecanismo de inspección laboral “...cuenta con un mandato adecuado y los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para llevar a cabo de manera efectiva la supervisión de las condiciones de trabajo... e incorpore un mecanismo adecuado para dar cumplimiento efectivo de las medidas y sanciones que emite;”²⁷

34. Mantenga “...sus esfuerzos para elaborar un sistema de seguridad social que garantice una cobertura de protección social universal y asegure prestaciones

²⁵ Apartado X, numeral 108, incisos j) y k).

²⁶ En su 28^a sesión, celebrada el 29 de marzo de 2018, aprobó las observaciones finales.

²⁷ Párr. 33, inciso (b).

adecuadas a todas las personas, particularmente a las pertenecientes a los grupos más desfavorecidos y marginados, con el objeto de garantizarles condiciones de vida dignas.”²⁸

35. *Recomienda “...elaborar y utilizar progresivamente indicadores adecuados sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a fin de facilitar la evaluación de los progresos del Estado parte en el cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto respecto de diversos sectores de la población”²⁹.*

• Observaciones Finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

36. Por otro lado, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares examinó el tercer informe periódico de México (CMW/C/MEX/2) en sus sesiones 365 y 366, celebradas los días 6 y 7 de septiembre de 2017, y emitió diversas observaciones finales de las cuales se resaltan:

37. El Comité observó que *“...todavía existen brechas legislativas y prácticas que afectan los derechos de los trabajadores migrantes...”* Asimismo, advirtió que *“pocas mujeres migrantes [tienen] acceso al trabajo decente en sectores tales como la agricultura”³⁰.*

38. Finalmente, recomendó la *“Protección de sus derechos laborales en el marco de igualdad y no discriminación; particularmente con relación al acceso a la seguridad social, sueldos, contratos laborales, terminación e indemnización; monitoreo y supervisión de sus condiciones de trabajo, investigación y sanción de*

²⁸ Párr. 38.

²⁹ Párr. 74.

³⁰ Párr. 29.

los responsables de abusos en su contra”; así como “Mecanismos de selección de candidatos a los programas bilaterales de migración laboral que sean sensibles al género”³¹.

III. OBSERVACIONES.

39. Es del interés de este Organismo Nacional visibilizar aquellas prácticas administrativas que transgreden el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas jornaleras agrícolas en México, a partir de las investigaciones documentales y de campo realizadas, analizadas conforme a la normatividad nacional y los estándares internacionales en materia de derechos humanos

40. No obstante, es preciso señalar que la actividad gubernamental sujeta a la observancia de esta Comisión Nacional se centrará en el periodo del 2015 al 2018 debido a las recurrentes problemáticas que fueron expuestas por las personas jornaleras agrícolas en distintas entidades federativas, por ende, en algunos casos se hará la referencia a instrumentos normativos o administrativos emitidos en ese período y, en su caso, a la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), a la cual correspondía operar la política pública para la atención de la población jornalera agrícola y sus familias.

A. Derecho al trabajo.

41. Como está previsto por los artículos 1º, 2º, 8º, 279 al 284 de la Ley Federal del Trabajo y 123 constitucional que decreta que *“toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”*, este derecho se salvaguarda, además, en los siguientes instrumentos internacionales: artículos 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana

³¹ Numeral 30, incisos b) y c).

sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*“Protocolo de San Salvador”*); y 1, 2 y 3 del Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

42. Garantizar condiciones justas, favorables y seguras para los trabajadores es uno de los grandes objetivos de la *“Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*, como el plan de acción global, orientador del actuar de los países hacia la prosperidad y la dignidad humana. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 denominado *“Trabajo decente y crecimiento económico”* convoca a *“promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; (...)”*, y en la meta 8 a *“proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”*.

43. La Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, señala que el derecho al trabajo es abordado de manera extensa en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y resalta que: *“El trabajo es un derecho humano fundamental... Al mismo tiempo, el trabajo es una actividad útil de las personas que les permite producir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades personales y sociales..., el trabajo es comprendido no sólo como un medio de supervivencia sino también como un medio de bienestar, dado que permite el desarrollo personal y la aceptación e integración social de quien realiza una labor o trabajo. Esto último cobra especial importancia respecto a aquellos trabajos que están más integrados a la vida de la comunidad, como los de la población campesina e indígena”*³².

³² CNDH. Recomendación 2/2017, 31 de enero de 2017, párr. 147.

44. En una concepción amplia, el derecho al trabajo incluye aquel realizado por cuenta propia como aquel en el que se presta sus servicios a un empleador bajo la modalidad de un contrato de trabajo. Dada la interdependencia de los derechos, el derecho al trabajo es fundamental para el ejercicio de otros derechos como “...*la vida, la dignidad humana, la igualdad, la alimentación, la vivienda y la educación, ...*”³³.

45. En ese orden de ideas, “*No es posible separar el derecho al trabajo de la dignidad humana...*”, por ende, cuando se refiere al trabajo digno, éste significa que aquél “*no se encuentra sometido a condiciones de explotación, de peligro o es impuesto con amenazas y que, por el contrario, cumple con un mínimo de condiciones que permiten la realización de todos los derechos de los trabajadores, referidos en los instrumentos internacionales... La palabra digno se refiere, por lo general, a algo que es mínimamente aceptable, tanto por sus condiciones como por su remuneración*”³⁴. Sobre este tema, es importante referir que la OIT utiliza el término de trabajo decente, concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno³⁵.

46. A partir de lo dispuesto en los instrumentos internacionales de los derechos humanos “... *puede argumentarse que existen por lo menos dos dimensiones del derecho individual al trabajo: 1. El derecho al trabajo o el derecho a trabajar, y 2. los derechos en el trabajo*”, este último apunta a que “*el trabajo se desarrolle en condiciones justas, equitativas y satisfactorias*”³⁶.

³³ Ibidem., párr. 148.

³⁴ Ibidem., párr. 149.

³⁵ La OIT refiere que el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.

³⁶ CNDH. Recomendación 2/2017, 31 de enero de 2017, párr. 150.

47. La referida Observación General resalta que *“el ejercicio laboral en todas sus formas y a todos los niveles supone la existencia de los siguientes elementos interdependientes y esenciales, cuya aplicación dependerá de las condiciones existentes en cada Estado Parte:*

a) *Disponibilidad. Los Estados Parte deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él;*

b) *Accesibilidad:*

iii. (...) *comprende el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional; ...”³⁷.*

48. En consecuencia, corresponde a las autoridades laborales en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo, *“propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.”*

³⁷ Ibidem., párr. 151.

49. Por ende, resulta de la mayor importancia que se implementen políticas, planes y programas que promuevan y aseguren la vinculación pertinente de la población con los sectores productivos, con especial énfasis en aquellos sectores de atención prioritaria, como lo son las personas jornaleras agrícolas y, en particular, aquellas en contexto de migración.

- **Omisión de implementar un programa de apoyo al empleo que permita acceder al trabajo digno.**

50. En términos de lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 537 y subsecuentes se establece el Servicio Nacional de Empleo (SNE), a cargo de la STPS, que tiene entre otros objetivos el promover la generación de empleos e impulsar y supervisar la colocación de los trabajadores.

51. Para tal efecto, la STPS implementó el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), cuyas Reglas de Operación establecían, hasta 2018, como objetivo proporcionar a las personas que buscan empleo, los servicios de vinculación laboral y/o apoyos, sea económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva.

52. También, el PAE tenía entre sus objetivos específicos el proporcionar a quienes buscan empleo información sobre las oportunidades de trabajo, además de vincularlos con estas oportunidades, incluso fuera de su lugar de residencia, ya sea nacional o internacional.

53. Asimismo, para fortalecer al PAE, la participación de los gobiernos de las entidades federativas y sus aportaciones presupuestales, era posible la suscripción de un Convenio de Coordinación, por el cual la STPS estaba obligada a dar asistencia técnica y capacitación al personal; apoyar en la operación del PAE; y dar seguimiento para verificar el cumplimiento de objetivos y metas.

54. Este Organismo Nacional advirtió que a través del Convenio de Coordinación se establecían, entre otros aspectos, el monto específico y destino de las aportaciones. En el caso de los recursos federales, la STPS por conducto de la Coordinación General del SNE asignaba recursos a las oficinas homologas en las entidades federativas para cumplir con los objetivos del programa (difusión de ofertas; entrega de apoyos económicos y/o en especie; ayuda de transporte; instructor, enlace de campo, material de capacitación y seguro de accidentes que se otorgan a los participantes de los cursos).

55. Además, de otros subsidios de apoyo equivalentes a acciones de difusión; contratación de asesores o promotores y su capacitación; viáticos y pasajes, entre otros, para llevar a cabo actividades de operación, promoción, difusión, concertación, acciones de seguimiento a la operación, control y supervisión del PAE a nivel local.

56. Por su parte, a los gobiernos de las entidades federativas les correspondía designar un responsable; contratar personal, promotores y asesores que laboraran exclusivamente en la oficina del SNE; imprimir material para difusión; realizar campañas; difundir y promover entre la población de la entidad portales informáticos y centros de contacto.

57. Las entidades federativas contribuían con recursos propios cuyo importe era de por lo menos el veinte por ciento del total de los recursos asignados por la STPS a través de la Coordinación General SNE, los cuales estaban destinados a cubrir gastos de operación y administración de la oficina establecida para tal efecto.

58. Aunado a lo anterior, la STPS *“estableció una modalidad de distribución de recursos denominada ‘Estímulo a la Aportación Estatal’ mediante la cual, por cada peso que los gobiernos de las Entidades federativas asignaban a la ejecución del*

*PAE, la STPS asignaba una cantidad en correspondencia, misma que se acuerda con los gobiernos de las Entidades federativas. En ese sentido, se favoreció una política de reciprocidad en la operación del PAE y se reconoció el esfuerzo de las Entidades federativas en materia de acciones de empleo*³⁸, política que se mantuvo vigente hasta 2018.

59. En términos de las citadas Reglas de Operación (2018) se definía a la Oficina del SNE, como la *“Unidad Administrativa del Gobierno de la entidad federativa, encargada de operar los programas, servicios y estrategias a cargo de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo en el marco del Servicio Nacional de Empleo”*³⁹.

60. Entre los subprogramas contemplados en el PAE, se identificaba el de *“Movilidad Laboral”* dirigido a quienes requieren trasladarse a entidades federativas, municipios o localidades distintos al lugar de su residencia, para ocupar un puesto de trabajo, el cual, se entiende debe ser acorde a su perfil laboral. Este operaba bajo dos movilidades: a) Sector Agrícola; y, b) Sectores Industrial y de Servicios, circunstancia que se modifica, en 2018, en las Reglas de Operación.

61. Con la finalidad de establecer distintos criterios para la operación del PAE, la STPS emitió el *“Manual de Procedimientos del Subprograma de Movilidad Laboral”*, para efectos de esta Recomendación, es pertinente advertir que el previsto para el sector agrícola atendía *“...a los jornaleros agrícolas con disponibilidad para migrar temporal o permanentemente, proporcionándoles información sobre las ofertas de empleo existentes en zonas de atracción de mano*

³⁸ *“Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo”*, previstas para el ejercicio fiscal 2018, numeral 3.20 Coordinación Institucional., disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508948&fecha=26/12/2017

³⁹ *Ibidem.*, numeral 1.1 Glosario de Términos y Abreviaturas.

de obra agrícola, así como apoyo económico para atender el proceso de movilidad laboral”⁴⁰.

62. La STPS pretendía *“con esta política (...) mejorar las condiciones de vida, de traslado y de trabajo de la población que migra por motivos laborales; de vida porque sólo el trabajo productivo permite al ser humano transitar a mejores niveles de bienestar para él y su familia; de traslado porque la intervención de esta política contribuye a que la movilidad laboral se registre bajo condiciones adecuadas, donde la población que migra se mueve segura y con pleno respeto a sus derechos humanos, en autobuses con las condiciones mínimas para su traslado y; de trabajo porque la población beneficiaria de esta política se mueve informada y sabe dónde trabajará, por cuánto tiempo, cuál será su ingreso, así como las condiciones de su trabajo”*⁴¹.

63. Entre los objetivos específicos del Subprograma destaca el concerniente a *“registrar y dar seguimiento a los flujos migratorios que se llevan a cabo en el país, en particular en las zonas en donde el sector agrícola presenta un mayor dinamismo económico y migratorio”*⁴².

64. En 2016, el subprograma operaba en 28 entidades federativas y no participaban: Aguascalientes, Ciudad de México, Estado de México y Querétaro, para el año 2018, el estado de Yucatán tampoco participaba. La población objetivo estaba enfocada a las personas jornaleras agrícolas de 16 años y más, quienes en su localidad no tenían oportunidad de trabajar en el sector agrícola y requerían trasladarse de manera temporal a otra entidad y/o región.

⁴⁰ CNDH. Recomendación 2/2017, párr. 161.2.

⁴¹ Ibidem., párr. 161.4.

⁴² *“Programa de Apoyo al Empleo. Manual de Procedimientos Subprograma Movilidad Laboral a) Sector Agrícola”*, 2016, p. 8.

65. De conformidad con la información proporcionada por la STPS, el presupuesto asignado y ejercido entre 2015-2017 del Subprograma de Movilidad Laboral Agrícola tuvo un decremento considerable en el año 2017 de más del 50% en comparación con 2015, circunstancia que consideraban limitaba la entrega de apoyos.

AÑO/RUBRO	ASIGNADO	EJERCIDO
2015	98,427,429	74,431,345
2016	88,000,000	84,944,775
2017	34,983,767	30,255,354

66. Se advertía en ese sector, dos tipos de movilidad laboral: interestatal (entre entidades federativas) e intraestatal (al interior de una entidad federativa). El Subprograma apoyaba “...económicamente el proceso de movilidad laboral del lugar de origen al lugar de trabajo y viceversa...”⁴³. Por lo que corresponde al ejercicio 2017⁴⁴, se contemplaban los siguientes apoyos:

66.1 De \$1,200.00 (Un mil doscientos pesos 00/100 M.N.) que era entregado por la Oficina del SNE de la entidad federativa de residencia del jornalero agrícola, una vez que la OSNE de destino confirmara a la de origen su llegada a la empresa.

66.2 De \$600.00 (Seiscientos pesos 00/100 M.N.), como apoyo para el retorno a lugar de residencia de la persona beneficiaria. Este se otorgaba por la Oficina del SNE de destino a aquellas personas que fueron enviadas por la homologa de la entidad federativa de residencia de la persona jornalera agrícola, siempre y cuando hayan cumplido con el periodo laboral.

⁴³ Ibidem., p. 14.

⁴⁴ Se hace referencia al ejercicio 2017, toda vez que el Subprograma de Movilidad Laboral tiene un apartado específico para Sector Agrícola, circunstancia que no se observa para el ejercicio 2018.

67. Las empresas o empleadores que decidían participar estaban sujetos a las siguientes obligaciones:

“Declarar bajo protesta de decir verdad que [cumplía] con lo que [establecía] la Ley Federal del Trabajo, así como la infraestructura suficiente para alojar a los jornaleros durante su periodo de contratación.

Cumplir con los compromisos establecidos en sus requerimientos de mano de obra registrados ante las OSNE”⁴⁵.

68. En caso de que la empresa o empleador incumpliera con lo estipulado en la verificación de Condiciones Físicas (formato SA 01), el Requerimiento de Jornaleros Agrícolas (formato SA 02) firmado con la Oficina del SNE Destino, proporcione datos o documentos falsos era retirado su Registro de Empresa o empleador y suspendido de la vinculación de buscadores de empleo.

69. De acuerdo con la información proporcionada por la STPS, en términos generales, las oficinas del Servicio Nacional de Empleo, tanto de destino como de origen desarrollaban las siguientes actividades para la vinculación de empresas y buscadores de empleo:

OFICINA SNE DESTINO	OFICINA SNE ORIGEN
Registro de empresas y captación de vacantes.	Sin actividad
Verifica las instalaciones para la estancia, requisita formato SA-01. En caso afirmativo requisita formato SNE-02 y registra en sistema informático,	Sin actividad

⁴⁵ “Programa de Apoyo al Empleo. Manual de Procedimientos Subprograma Movilidad Laboral a) Sector Agrícola”, 2016, p. 25.

asignando número de folio.	
Proporciona a la empresa el formato SA-02 a fin de que especifique la información general de la mano de obra requerida, las características de la vacante y los estados de origen de los jornaleros. Se registra en sistema informático y se asigna folio.	Sin actividad
Envía formato SA-02 para difusión, reclutamiento y selección de jornaleros.	Recibe formato SA-02 para difusión, reclutamiento y selección de jornaleros.
Sin actividad	Registra el formato SNE-01 que contiene datos personales y laborales de las personas interesadas en participar.
Sin actividad	Informa a los jornaleros las condiciones especiales de la vacante conforme a lo asentado en el formato SA-02.
Sin actividad	De aceptar se entrega documentación y se registra a las personas interesadas, con la finalidad de tramitar el recurso económico para otorgar el apoyo de movilidad laboral. Se requisita formato SA-05 <i>“Carta de Conformidad Origen”</i>
Sin actividad	Se les cita para su fecha de salida a la empresa agrícola y para la entrega del medio electrónico por el cual se transfiere su apoyo.

Sin actividad	Elabora el formato SA-06 Constancia de acreditación de origen, la cual ampara el traslado de las personas jornaleras agrícolas.
Sin actividad	Genera el formato SA-10 Registro de Transporte, el cual contiene todos los datos del autobús, conductor y póliza.
Sin actividad	Proporciona plática de Contraloría Social que les explica derechos y obligaciones, además de los datos para levantar una queja. También se les hace del conocimiento el formato SA-09 a fin de que puedan denunciar cualquier intento de soborno por los servicios otorgados.
Sin actividad	Previa a la salida de los jornaleros se les aplica una Encuesta de Satisfacción al 10% del grupo.
Sin actividad	Se requisita en el sistema el formato automatizado SA-04.
Se recibe el formato automatizado SA-04 para verificar la llegada a la empresa de los jornaleros relacionados, solo en ese momento es posible dispensar el apoyo.	Sin actividad

70. De la información documentada por este Organismo Nacional y, de acuerdo con el procedimiento antes descrito se observan distintos aspectos relacionados con la implementación del Subprograma de Movilidad Laboral “Sector Agrícola” en

las entidades federativas, el cual fue explícito en el Subprograma de Movilidad Laboral hasta 2017.

70.1 Las acciones de trabajo generalmente daban prioridad a las actividades económicas de mayor impacto en la entidad federativa de que se trate, por ende, en el caso del trabajo agrícola predominaba la autorregulación entre los trabajadores agrícolas y los centros donde podían trabajar.

70.2 La incorporación o permanencia de los centros de trabajo agrícola en el PAE y su respectivo subprograma era limitada. Aunado a que no se vinculaba a las personas jornaleras agrícolas interesadas en emplearse en dichos centros. Por ejemplo, se advirtió que la Oficina del SNE Chihuahua reportó a la STPS que en el año 2016 tenían identificados 24 centros, empresas o personas con actividad agrícola que participan en el Subprograma el cual ofreció en su totalidad 6408 vacantes, sin embargo, solo fueron inscritas 3226 personas.

70.3 La información proporcionada por las Oficinas del SNE a las personas interesadas debía ser pertinente, accesible, clara y detallada, así como la selección de empresas y personas empleadas debía ser adecuada.

70.4 Aunado a lo anterior, también se advirtió que algunos centros de actividad agrícola participan en el PAE y el subprograma respectivo, al mismo tiempo que recurrían a intermediarios para la búsqueda de trabajadores agrícolas, en consecuencia, no había una efectiva supervisión por parte de las oficinas del SNE tanto en el ámbito local, como en la Coordinación General.

70.4.1 En la atención a quejas, denuncias o inconformidades, las autoridades de manera recurrente refieren que *“en ningún momento se recibió queja”*; no obstante, es importante señalar que en el *“Manual de Procedimientos del Subprograma Movilidad Laboral a) Sector Agrícola”* se refería de manera

genérica las instancias en las cuales podrían presentarse éstas sin que se advierta la imposibilidad legal de recibir denuncias anónimas o, en su caso, el impedimento de las personas servidoras públicas de que una vez que tienen conocimiento de los hechos efectúen alguna investigación; además, es evidente que no había, en un carácter preventivo, una pertinente supervisión tanto del empleador como de las personas que buscan empleo al momento de materializarse la oferta, sino más bien reactivo ante la presión mediática.

70.5 De igual forma, fue deficiente el seguimiento a la atención de las necesidades de las personas jornaleras agrícolas, incluso de aquellas que por decisión propia hubiesen deseado regresar, porque generalmente acudían a esas oficinas en la búsqueda de un empleo que les posibilite un mejor ingreso económico, cuando la oferta de trabajo no cumple con lo ofrecido, si las personas decidían regresar no se otorgaba el apoyo económico de traslado, omitiendo considerar que en muchas ocasiones no contaban con recursos económicos para solventar su alimentación o regresar a su lugar de origen.

71. Este Organismo Nacional ha expuesto y evidenciado en las distintas Recomendaciones emitidas que las personas jornaleras agrícolas generalmente se incorporan a los distintos centros de trabajo con actividad agrícola, por medio de intermediarios, *“...quienes tras hacer una oferta de trabajo a grupos de jornaleros indígenas en sus comunidades, se encargan de sus traslados, alimentos (escasos e inadecuados), de las zonas de pernocta (indignas e insalubres), de su seguridad (limitada) y su retorno a sus lugares de origen (en vehículos inapropiados y en condiciones de hacinamiento), sin que ninguna autoridad supervise la actuación de tales”*⁴⁶ y en la mayoría de los casos esta situación origina que no tengan ningún trato directo con quienes les emplean.

⁴⁶ CNDH. *Op. cit.*, p. 43.

72. Las acciones implementadas por el PAE han sido limitadas no solo para incrementar el número de centros de trabajo agrícola que participan en éste, sino también a las personas que migran a centros de trabajo de sus lugares de origen o bien cercanos a éstos, en busca de un mejor empleo y, por ende, de una mejor calidad de vida.

73. Lo anterior, acorde a su finalidad principal de vincular a quienes buscan empleo con las oportunidades laborales y en el caso de las personas jornaleras agrícolas, “...mejorar las condiciones de vida, de traslado y de trabajo de la población que migra ...”, por lo que, es de la mayor importancia fortalecerle tanto en el aspecto operativo como en el presupuestal, además de considerar que “...si bien apoya a la población, solamente lo hace por periodos, lo que los convierte en un empleo incierto y prácticamente informal”⁴⁷.

74. No debe pasar inadvertido que, en las distintas entidades federativas, las respectivas leyes orgánicas que establecen la organización de la administración pública prevén la existencia de una autoridad del trabajo⁴⁸, éstas pueden adoptar

⁴⁷ CNDH-Universidad Nacional Autónoma de México. “*Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos*”, México, 2016, p. 157.

⁴⁸ Subsecretaría del Trabajo de Aguascalientes (dependiente de la Secretaría General de Gobierno), Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Baja California, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Baja California Sur, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Campeche, Secretaría del Trabajo de Chiapas, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Chihuahua, Secretaría del Trabajo de Coahuila, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Colima, Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Durango, Secretaría del Trabajo del Estado de México, Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social de Guanajuato (dependiente de la Secretaría de Gobierno), Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Guerrero, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Hidalgo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Jalisco, Dirección de Trabajo y Previsión Social de Michoacán (dependiente de la Secretaría de Gobierno), Secretaría de Trabajo de Morelos, Secretaría del Trabajo, Productividad y Desarrollo Económico de Nayarit, Secretaría del Trabajo de Nuevo León, Secretaría del Trabajo de Oaxaca, Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico de Puebla, Secretaría del Trabajo de Querétaro, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Quintana Roo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de San Luis Potosí, Dirección del Trabajo y Previsión Social de Sinaloa (dependiente de la Secretaría General de Gobierno), Secretaría del Trabajo de Sonora, Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social de Tabasco (dependiente de la Secretaría de Gobierno), Secretaría del Trabajo y Asuntos Jurídicos de Tamaulipas, Dirección del Trabajo y Previsión Social de Tlaxcala (dependiente de la Secretaría de Gobierno), Secretaría del

distintas denominaciones o bien encontrarse adscritas a otras secretarías. En términos generales, a estas dependencias les corresponde, entre otras atribuciones, coordinar y conducir la política laboral, de conformidad con las atribuciones del Ejecutivo estatal; coordinar y, en su caso, vigilar el funcionamiento del Sistema Estatal de Empleo; e, impulsar acciones relacionadas con capacitación, seguridad e higiene en el trabajo, en consecuencia, las entidades federativas de origen de la población jornalera agrícola tampoco pueden eludir su responsabilidad para impulsar acciones concretas que permitan a sus habitantes acceder a oportunidades laborales dignas.

75. Considerando que el derecho al trabajo es indivisible de la dignidad humana, este Organismo Nacional estima que las actividades de las Oficinas del SNE tanto del ámbito federal como de las distintas entidades federativas si bien pueden ajustarse procedimentalmente a las actividades previstas en el Manual, ello no significa que sea de manera eficaz, toda vez que aún y cuando existen oficinas *ex profeso* para difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo, no hay una pertinente supervisión de las ofertas; las condiciones insatisfactorias de la oferta de trabajo son obviadas y, en consecuencia, ese empleo no cumple con el mínimo estándar aceptable acorde con la dignidad humana.

B. Derechos en el trabajo.

76. Los artículos en materia laboral del Derecho Positivo Mexicano y de los instrumentos internacionales precitados, incluyendo el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración de la OIT, reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren una

Trabajo, Previsión Social y Productividad de Veracruz, Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Yucatán, Dirección del Trabajo y Previsión Social del Estado de Zacatecas (dependiente de la Secretaría General de Gobierno, cit. por CNDH. “*Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la prevención de la trata de personas y la detección de posibles víctimas en campos agrícolas*”, p. 14.

remuneración que proporcione como mínimo un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; la seguridad y la higiene en el trabajo; igual oportunidad para ser promovida dentro de su trabajo a la categoría superior que les corresponda; al descanso; al disfrute del tiempo libre; a la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas; y, la remuneración de los días festivos.

77. La Observación General 18 advierte que el “...ejercicio laboral en todas sus formas y a todos los niveles supone la existencia de los siguientes elementos interdependientes y esenciales, cuya aplicación dependerá de las condiciones existentes en cada Estado Parte:

(...)

c) *Aceptabilidad y calidad. La protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo”.*

78. La Observación General 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, señala que el disfrute de este derecho “...es un requisito previo y el resultado del disfrute de otros derechos recogidos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales], por ejemplo el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, mediante la prevención de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, y el derecho a un nivel de vida adecuado, mediante una remuneración aceptable”⁴⁹.

⁴⁹ Párr. 1.

79. La Observación General 23 puntualiza respecto del contenido normativo del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), entre otros aspectos, lo relativo a la remuneración, en cuya concepción *“incluye las prestaciones complementarias directas o indirectas y, en efectivo o en especie pagadas por el empleador al empleado, que deberían ser de una cuantía justa y razonable”*⁵⁰ que le permita a la persona trabajadora y su familia gozar de otros derechos previstos en el Pacto como *“la seguridad social, la atención de salud, la educación y un nivel de vida adecuado que le permita acceder a alimentos, agua, saneamiento, vivienda y vestido y cubrir gastos adicionales, como los costos de transporte”*⁵¹; un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; de manera particular, en el caso de *“condiciones de trabajo de las mujeres no inferiores a las de los hombres y de salario igual por trabajo igual”* impone que no haya discriminación directa por motivos de sexo.

80. Por su parte, el artículo 282 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) establece que, tratándose de trabajadores del campo, las *“...condiciones de trabajo se redactarán por escrito, observándose lo dispuesto en el artículo 25 y demás relativos de esta Ley”*. Estas condiciones de acuerdo con lo previsto en el referido artículo 25, deben satisfacer como mínimo:

“(...)

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, Clave Única de Registro de Población, Registro Federal de Contribuyentes y domicilio del trabajador y del patrón;*
- II. Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado, por temporada, de capacitación inicial o por tiempo indeterminado y, en su caso, si está sujeta a un periodo de prueba;*

⁵⁰ Párr. 7.

⁵¹ Párr. 18.

- III. *El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;*
- IV. *El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo;*
- V. *La duración de la jornada;*
- VI. *La forma y el monto del salario;*
- VII. *El día y el lugar de pago del salario;*
- VIII. *La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y*
- IX. *Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan el trabajador y el patrón.”*

- **Omisión de la autoridad laboral para supervisar las condiciones de trabajo de las personas jornaleras agrícolas.**

81. Por lo que respecta al trabajo agrícola, el artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI constitucional, indica las ramas que son exclusivas de la competencia federal, sin que en éstas se contemple dicha actividad, por tanto, corresponde a las autoridades locales vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral que regula las relaciones de trabajo entre trabajadores del campo y quienes se ostentan como patrones, acorde a lo establecido en los artículos 279 a 284 de la LFT.

82. La normatividad que rige a las autoridades del trabajo prevé una estructura orgánica–administrativa que, de acuerdo con sus respectivas atribuciones, en términos generales están encaminadas, entre otros aspectos, a la inspección de centros de trabajo, a la defensa del trabajo y a la inclusión laboral.

83. De conformidad con el “*Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la prevención de la trata de personas y la detección de posibles víctimas en campos agrícolas*” elaborado por este Organismo Nacional, el

“Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones establece en su artículo cuatro que las Autoridades del Trabajo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán la integración de padrones de Centros de Trabajo y realizarán entre sí el intercambio de información con el objeto de planear, ejecutar y supervisar de manera coordinada los Programas de Inspección a los Centros de Trabajo que les correspondan”⁵².

84. Además, en el artículo 20 del mencionado Reglamento General indica que *“las Autoridades del Trabajo podrán llevar a cabo Inspecciones de constatación de datos, con el propósito de obtener información que permita mantener actualizados los padrones de Centros de Trabajo...; y el artículo 21, refiere que dicha acción permite la determinación de competencia administrativa a fin de establecer si un Centro de Trabajo debe estar sujeto a la vigilancia de la Autoridad del Trabajo federal o local”⁵³.*

85. De acuerdo con dicho Estudio (supra p. 57), el *“...51.5 por ciento de las Autoridades del Trabajo no informó o no realizó acciones para la detección, identificación y registro de los centros de trabajo agrícolas. Es de resaltar que en seis de las Entidades Federativas en las que las Autoridades no informaron o contestaron de manera negativa, se concentran el 32.1 por ciento del total de personas ocupadas como trabajadoras y trabajadores agrícolas: Puebla⁵⁴, Michoacán, Estado de México, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas”⁵⁵*; por otro lado, el 9 por ciento, lo realizaron mediante inspecciones laborales y 5 por ciento mediante el Subprograma de Movilidad Laboral *“Sector Agrícola”* del PAE, lo cual puede advertirse en la siguiente tabla:

⁵² Op. cit, p. 44.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ La Autoridad de Puebla refiere que las estadísticas y registros son llevados por la Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial.

⁵⁵ CNDH. p. 45.

Autoridades del Trabajo que realizan acciones para la detección, identificación y registro de los centros de trabajo de campos agrícolas que emplean mano de obra de jornaleras y jornaleros temporales.		
Autoridades que no informan la realización de acciones (10)	Autoridades que reportan que no realizan acciones (7)	Autoridades que reportan la realización de acciones (16)
Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco.	Aguascalientes, Campeche, Michoacán, Morelos, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.	Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y la STPS.

86. Aunado a lo anterior, el “*Protocolo de Inspección para Actividades Agrícolas*” publicado por la STPS, el 17 de mayo de 2016, establece que es responsabilidad de esa Secretaría “*Establecer una base de datos o directorio que contenga información básica relacionada con la razón social y tipos de plaguicidas que se utilizan, detallada por Entidad Federativa, además de su ubicación y domicilios exactos de cada campo agrícola*”, aunado a lo anterior, está obligada a elaborar un informe bimestral de actividades que “*...contenga el análisis de los resultados de las acciones instrumentadas en la estrategia, los cuales serán entregados al responsable de la Dependencia*” y del directorio aludido.

87. Esta Comisión Nacional ha advertido en sus distintas investigaciones que las autoridades laborales del orden local e incluso del orden federal no tienen identificados en su totalidad los centros de trabajo agrícola, la información con que cuentan en ocasiones está incompleta o desactualizada y, si bien, pueden suscribirse convenios de colaboración a fin de intercambiar información para conformar bases de datos se ha documentado que las acciones implementadas para el cumplimiento de esos Convenios no se satisfacen o son limitadas y, en algunos casos, esos instrumentos jurídicos requieren actualizarse, por consiguiente, deben contar con un efectivo seguimiento con la finalidad de cumplir con su objetivo final, es decir, una adecuada inspección en las actividades agrícolas .

88. Por ende, se ha insistido de manera reiterada en la implementación, revisión y/o actualización de los mecanismos de coordinación y concertación entre la Federación, los Estados y los Municipios, sin descartar las acciones de concertación entre los sectores social y privado, así como las organizaciones civiles y de empleadores, toda vez que esta coordinación es trascendental no solo para entender la problemática de las personas jornaleras agrícolas sino también para proponer acciones inmediatas, preventivas y correctivas, principalmente, políticas públicas para fortalecer los esquemas laborales de acuerdo con los movimientos migratorios, la gestión administrativa e incluso los procedimientos de inspección y supervisión del cumplimiento de la normatividad.

89. En relación con las acciones de inspección, como fue expuesto en párrafos precedentes las autoridades del trabajo del orden local cuentan además en su estructura orgánica con la respectiva dirección de Inspección en el Trabajo, a la cual le corresponde, en términos generales, todas las acciones necesarias para vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, programando para tal efecto visitas de inspección ordinarias y extraordinarias a los centros de trabajo, a fin de constatar el cumplimiento de disposiciones aplicables en materia laboral, incluidas las del ámbito internacional.

90. En el *“Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la prevención de la trata de personas y la detección de posibles víctimas en campos agrícolas”* efectuado por esta Comisión Nacional se refiere que de conformidad con el artículo 2, fracción III del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, una inspección es un *“acto de la Autoridad del Trabajo competente mediante el cual se realiza la promoción y la vigilancia del cumplimiento a la legislación laboral, o bien se asiste y asesora a los trabajadores y patrones en el cumplimiento de la misma. Su desahogo se realiza de manera presencial en el Centro de Trabajo, a través de los servidores públicos facultados*

*y autorizados para ello, o bien, mediante el uso de las tecnologías de la información, requerimientos documentales y análogos*⁵⁶.

91. De acuerdo al Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones existen dos tipos de inspecciones: ordinarias y extraordinarias, las *“...ordinarias que se realizan con un citatorio previo y pueden ser iniciales, periódicas y de comprobación, y las extraordinarias que se llevan a cabo en cualquier momento cuando la Autoridad tenga conocimiento de que existe un peligro o riesgo inminente o reciba quejas o denuncias por cualquier medio o forma, de posibles violaciones a la legislación laboral, o se entere por cualquier conducto de probables incumplimientos a las normas de trabajo*⁵⁷.

92. En materia de inspección a campos agrícolas, solo *“...compete a la STPS, conforme a las facultades establecidas en los artículos 123 constitucional, Apartado “A”, fracción XXXI, inciso b, punto 3, último párrafo; y, 524 y 527, fracción II, punto 3, último párrafo de la LFT, las inspecciones en materia de seguridad e higiene y en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadoras y trabajadores*⁵⁸.

93. El multicitado Estudio señala que *“Las inspecciones del trabajo además de ser un punto de partida en la revisión del cumplimiento de la normatividad laboral, coadyuvan en la detección de grupos en situación de vulnerabilidad y de posibles casos de trata de personas con fines de trabajos o servicios forzados*⁵⁹.

⁵⁶ CNDH, Op. cit., p. 49.

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Ídem.

94. Por consiguiente, las inspecciones a los centros de trabajo permiten:

94.1 Promover y verificar el cumplimiento de la legislación laboral: puede llevarse a cabo utilizando tanto medios de persuasión como sanciones rigurosas que pueden ser un elemento de disuasión.

94.2 Prestar asesoramiento y facilitar información: pueden ayudar a resolver problemas identificados durante las inspecciones del trabajo, promover buenas prácticas e impartir formación, en particular a sindicatos, empleadores, organizaciones de la sociedad civil y otras autoridades gubernamentales.

94.3 Brindar asesoría y orientación: pueden difundir información a las y los trabajadores a través de las inspecciones, en relación con sus derechos y los mecanismos para su protección y defensa; y, a los empleadores, en relación con el cumplimiento de sus obligaciones.

95. De acuerdo con los datos recabados con motivo del multicitado Estudio, se observa que el 33.3 por ciento de las Autoridades del Trabajo no informó o no llevó a cabo inspecciones ordinarias y/o extraordinarias en los centros de trabajo agrícolas que tienen registrados. Las respuestas en negativo pueden clasificarse bajo tres rubros: las que informan otro tipo de acciones; las que se han enfocado en otros sectores y, por tanto, no han atendido los campos agrícolas y las que mencionan que no tienen competencia⁶⁰, lo cual se desglosa en el siguiente cuadro:

⁶⁰ CNDH, Op. cit., pp. 51-52.

Autoridades del Trabajo que realizan inspecciones de verificación ordinarias y extraordinarias en los centros de trabajo rurales registrados.		
Autoridades que no informan la realización de acciones (2)	Autoridades que reportan que no realizan inspecciones (9)	Autoridades que reportan la realización de inspecciones (22)
Estado de México y Puebla.	Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, ⁴⁸ Tabasco y Veracruz.	Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y la STPS.

96. Sobre la colaboración interinstitucional para las inspecciones, la mayoría de las Autoridades del Trabajo señalan a la Delegación Federal del Trabajo: “...*Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. La Secretaría del Trabajo de Coahuila señaló la colaboración con la Secretaría de Salud Estatal; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Jalisco refirió la cooperación con el DIF de la Entidad y el municipio correspondiente, y la Dirección del Trabajo y Previsión Social de Tlaxcala señaló que desde 2015, se implementaron inspecciones extraordinarias en las que acuden con la Comisión Nacional Forestal, la STPS, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y las dependencias estatales de Protección Civil y Turismo, así como la instancia municipal*”⁶¹.

97. La omisión de la autoridad laboral del orden local de supervisar las condiciones de trabajo y el cumplimiento de la normatividad por parte de quienes emplean a las personas jornaleras agrícolas evidencia que este grupo poblacional enfrenta violaciones reiteradas a sus derechos en el trabajo, circunstancia que fue observada por este Organismo Nacional con motivo de los testimonios recabados de personas jornaleras o aquellas vinculadas con la actividad agrícola en distintos campos agrícolas del territorio nacional, de las cuales se observa una distinción

⁶¹ CNDH, Op. cit., p. 57

entre quienes se desempeñan de manera indefinida y quienes laboran como trabajadores eventuales.

98. En el primer caso (relación de trabajo indefinida), laboran en áreas distintas al campo, no realizan actividades de siembra y cosecha, firman un contrato, cuentan con seguro social y prestaciones de ley. También es importante distinguir aquellas personas que pertenecen a una organización gremial, tal es el caso del estado de Sonora, quienes se encuentran agremiados al Sindicato Estatal de Trabajadores del Campo y son trabajadores de planta por lo tanto tienen pactados 30 días de aguinaldo; 28 días de pago de utilidades, haya o no utilidades; prima vacacional del 50%; cuentan con seguro de vida por 140 000 pesos por muerte natural y 280 000 pesos por muerte accidental. En cambio, los agremiados que se desempeñan como eventuales, lo mínimo que pueden ganar son 196 pesos, éste es un salario integrado, pues todas las prestaciones van incluidas, de acuerdo a la información recabada comprendía utilidades, vacaciones, aguinaldo

99. En el segundo supuesto (trabajadores eventuales), la contratación se realiza de manera verbal; hay diferencias en el salario, aunque las personas efectúen las mismas tareas, circunstancia que afecta en mayor número a las mujeres; ya que no reciben ninguna prestación adicional a su salario (aguinaldo, pago de vacaciones, utilidades), salvo el pago de horas extras; en promedio se laboran 9 horas, aunque en tiempo de cosecha pueden ser entre 11 y 12 horas.

100. En ese sentido, preocupa a este Organismo Nacional que, por una parte, no se cuente con un registro pertinente de los centros de trabajo con actividad agrícola, toda vez que se han advertido datos inexactos en relación con éstos, tales como razón social, domicilio, actividades, número de trabajadores empleados, entre otros, circunstancias que obstaculizan efectuar las inspecciones y, por ende, los efectos del gasto erogado son ineficaces. Además, las inspecciones se practican en las oficinas o espacios de inocuidad o empaque, sin que se haga una visita, salvo casos muy excepcionales, en los campos agrícolas,

en los cuales se ha documentado por este Organismo Nacional que el empleador –sea una persona física o moral- no cumple con las condiciones laborales mínimas establecidas en la normatividad, al diluir y eludir su responsabilidad en relación con la contratación de los trabajadores eventuales, al establecer contacto con “*contratistas*” o “*intermediarios*” que actúan al margen de la ley, al inobservar las condiciones de trabajo mínimas previstas en la norma.

101. Se aprecia además la falta de coordinación tanto de la autoridad local como federal con las Procuradurías de la Defensa de los Trabajadores en distintas entidades federativas, que si bien el personal de Inspección “...*no puede representar los intereses de las personas trabajadoras frente al patrón, no dan intervención inmediata a esas Procuradurías, junto con sus hallazgos, para la defensa de las y los trabajadores. Por lo que a pesar de que se acrediten omisiones en el cumplimiento de sus obligaciones patronales, se deja en desprotección a la y el jornalero agrícola que desconoce sus derechos laborales, además se permite al patrón evadir su responsabilidad al liquidar únicamente al contratista o enganchador...*”⁶²; por ende, es recurrente el argumento de las Procuradurías al señalar que no han recibido denuncias o quejas por condiciones generales de trabajo en centros agrícolas, circunstancia que es similar en cuanto a los servicios de asesoría o representaciones legales.

102. Aunado a lo anterior, en reiteradas ocasiones, las autoridades estatales del trabajo han referido en sus informes ante este Organismo Nacional que las quejas presentadas no son de su competencia, al considerar que señalan de manera categórica a la STPS, o bien porque quienes las presentan hacen narraciones generales sin una pertinente distinción de los derechos violentados, en consecuencia, eluden el cumplimiento de lo previsto en los artículos 123, Apartado A, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 527, 527-A y 529 de la Ley Federal del Trabajo.

⁶² CNDH. Op. cit., p. 42

103. Lo anterior, fue expuesto por la STPS, en respuesta a *“un punto de acuerdo del 15 de diciembre de 2015, de la Cámara de Diputados, en donde se le solicita promover y vigilar los derechos humanos consagrados en el artículo 1° de la CPEUM, a efecto de evitar la transgresión de éstos en perjuicio de la libertad laboral y de las correctas condiciones de trabajo de diversas comunidades campesinas del norte del país, así como reforzar las acciones para detectar y denunciar a los patrones que violen las normas laborales que prevén los derechos de los jornaleros agrícolas”*⁶³ y respecto del cual señaló que la revisión de las condiciones generales de trabajo corresponde a la autoridad estatal.

104. No debe pasar inadvertido que, en las distintas Recomendaciones emitidas, las personas jornaleras agrícolas entrevistadas no tienen un conocimiento de sus derechos, no identifican a la autoridad que le corresponde la revisión de sus condiciones de trabajo o las de seguridad e higiene, son monolingües y/o analfabetas. Igualmente, muchas de ellas, ni siquiera tienen contacto con los patrones, además de tener una necesidad económica apremiante que les motiva a aceptar cualquier oferta de trabajo, por ende, es de la mayor relevancia que las autoridades cumplan de manera efectiva con sus atribuciones y, en su caso, establezcan acciones de colaboración con autoridades de otros órdenes de gobierno.

105. En consecuencia, la carencia o deficiencia de inspecciones ordinarias disminuye la capacidad de implementar acciones preventivas en los campos agrícolas, mediante la promoción y vigilancia de la legislación laboral, y limita la participación de las autoridades laborales a una postura reactiva, toda vez que las inspecciones extraordinarias responden a la presencia de situaciones que requieren de una atención inmediata.

⁶³ CNDH. Op. Cit., p. 54.

106. Adicionalmente, no debe pasar inadvertido el deber estatal de prevenir la trata de personas con cualquier fin de explotación, así como la protección a las víctimas de acuerdo a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) ha precisado que la *“finalidad de explotación implica que el traficante realice el acto con el objetivo de utilizar a una persona de manera abusiva para su propio beneficio. De esta manera, se atribuye un valor al individuo, por ejemplo, por medio de su mano de obra, para después convertirlo en un beneficio propio, bajo condiciones abusivas e injustas o fraudulentas, beneficio que es el resultado de la cosificación o comercialización del mismo individuo”*⁶⁴.

107. A su vez, *“ha afirmado que los Estados deben adoptar medidas integrales, así como contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias”*⁶⁵, por ende, resulta necesario que el personal de inspección en el ámbito de su competencia, en las inspecciones que efectúe a los centros laborales prevenga y detecte oportunamente la trata de personas.

108. Acorde a lo previsto en el artículo 1° constitucional se advierte que el Estado tiene, entre otras, tres obligaciones principales: de respeto, de protección y de cumplimiento de los derechos humanos, lo cual en su conjunto demanda del Estado *“...medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otra índole necesarias para la plena efectividad del derecho al trabajo...especialmente de las personas o grupos que por razones ajenas a su voluntad, no pueden ejercer ellos mismos, con los medios de los que disponen, su*

⁶⁴ CrIDH. “Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala”, sentencia de 9 de marzo de 2018, párr. 315.

⁶⁵ CrIDH. “Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil”, sentencia de 20 de octubre de 2016, párr. 320, y “Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala”, sentencia de 9 de marzo de 2018, párr. 316.

*derecho...*⁶⁶, las cuales pueden tener un efecto inmediato o progresivo, atendiendo a su propia naturaleza.

109. Con tales apoyos jurídicos, esta Comisión Nacional estima que las autoridades laborales locales, en consonancia con el artículo 1° constitucional, tienen obligaciones ineludibles, la planeación, organización, coordinación y supervisión de la política laboral en el Estado, en sus diferentes aristas: incorporación de las personas jornaleras agrícolas al sector laboral formal (efecto progresivo), la supervisión e implementación de medidas preventivas y correctivas de quienes les emplean (efecto inmediato) y la defensa efectiva de sus derechos (efecto inmediato).

110. Por ende, *un sistema efectivo de protección laboral requiere de mecanismos que operen a lo largo de la cadena productiva y donde intermediarios y empleados finales sean responsables. Asimismo, es necesario el fortalecimiento y reconocimiento de las organizaciones de los jornaleros agrícolas, para que ejerzan la representación de los trabajadores y velen por el cumplimiento de las condiciones laborales garantizadas en la ley*⁶⁷.

111. Adicionalmente, al observar que en distintas entidades federativas ha ocurrido una transición de gobierno, entre el momento en que suceden hechos que dan lugar a una queja y el inicio de la investigación, o bien, como aconteció en el ámbito federal la conclusión de una administración; ello no implica que las obligaciones del Estado pueden interrumpirse o cesar por esa situación, toda vez que las dependencias competentes deben vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, garantizando en todos los centros de trabajo el cumplimiento efectivo por parte de los patrones y el goce de los derechos por las personas trabajadoras.

⁶⁶ CNDH. Recomendación 2/2017. párr. 197.

⁶⁷ *“Protección laboral para los jornaleros agrícolas en México”*. El Colegio de México. Apuntes para la Equidad, No. 3, junio/2017, pp. 1-4.

- **Omisión de una efectiva supervisión de la autoridad laboral en materia de seguridad e higiene en el trabajo.**

112. En la salvaguarda de los derechos en el trabajo, merece un especial pronunciamiento lo relativo a la seguridad e higiene, atendiendo a lo previsto en los artículos 123, apartado “A”, fracción XXXI constitucional; 2º, segundo párrafo de la Ley Federal del Trabajo; y 40, fracciones I y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que determina la competencia de las autoridades federales, en este caso, de la STPS cuando se trate de obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo; así como lo estatuido en los artículos 5, fracciones IV, V y XIV, 7, 17, 44, 45, 66, 67, 114 y demás aplicables del Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo, el *“Protocolo de Inspección en Materia de Seguridad e Higiene y Condiciones Generales de Trabajo y Capacitación y Adiestramiento para Centros de Trabajo con Actividades Agrícolas”* y la Norma Oficial Mexicana NOM-007-STPS-2000, Actividades agrícolas-Instalaciones, maquinaria, equipo y herramientas - Condiciones de seguridad en los cuales se determinan los diversos aspectos que componen la seguridad e higiene en el trabajo en sus distintas actividades, los procedimientos administrativos y sanciones aplicables.

113. Se reconoce a la seguridad e higiene en el trabajo como factores del trabajo digno o decente y tienen particular importancia porque el cumplimiento de la normatividad que las regula, así como su efectiva implementación en los centros de trabajo, permite entornos laborales seguros, previene enfermedades profesionales o accidentes de trabajo que, en algún momento, trastocan la vida de las personas y el ejercicio de otros importantes derechos.

114. En ese orden de ideas, surte efectos lo previsto en el artículo 18 del Reglamento Interior de la STPS, al indicar que le corresponde entre otras, las siguientes atribuciones:

“II. (...) Realizar directamente o con auxilio de las autoridades de las entidades federativas, (...) verificación del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo;

III. Coordinar la elaboración del programa de inspección (...), así como solicitar opinión a las principales organizaciones de patrones y trabajadores (...);

(...)

VI. Programar, ordenar y practicar (...), las inspecciones ordinarias y extraordinarias, (...) para verificar el cumplimiento de la normatividad laboral;

VII. Ordenar (...) la supervisión de las actividades realizadas por los inspectores federales (...);

VIII. Ejercer, cuando lo estime pertinente, la atracción de los asuntos en materia de inspección a cargo de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, (...);

(...)

XXX. Determinar (...) las actuaciones de inspección de las que se desprendan presuntas violaciones a la legislación laboral;

XXXI. Denunciar ante el Ministerio Público competente, los hechos que se susciten o se conozcan con motivo de las diligencias de inspección (...);

(...)

XXXIV. Diseñar y ejecutar (...), el programa anual de capacitación especializada dirigido al personal implicado en el proceso de inspección”.

115. Es de resaltarse que de conformidad con el artículo 18, fracción XXVI del Reglamento Interior de la STPS le corresponde a la dirección de Inspección en el Trabajo, “...*Suministrar información a la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, con el propósito de actualizar el Directorio Nacional de Empresas, a través de inspecciones de constatación de datos a fin de contar con la información actualizada de los centros de trabajo*”, y en coordinación con las Delegaciones Federales del Trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 31, fracción XIX del mismo Reglamento Interior, vigilar “*la oportuna integración y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene y mixtas de capacitación y adiestramiento (...)* con el auxilio de las autoridades estatales del trabajo en aquellas sujetas a la competencia local”.

116. Por otra parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 123 constitucional, apartado A, en su fracción XII “*Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas...*”.

117. En este mismo sentido, el artículo 283, fracciones II y III de la LFT registra como obligaciones especiales de los patrones, “*II. Suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionales al número de familiares o dependientes económicos que los acompañen y, en su caso, un predio individual o colectivo, para la cría de animales de corral;*” y, “*III. Mantener las habitaciones en buen estado, haciendo en su caso las reparaciones necesarias y convenientes; ...*”

118. De las visitas realizadas a centros de trabajo agrícola y a espacios de pernocta de personas jornaleras agrícolas, esta Comisión Nacional observó:

118.1 Se omite integrar la Comisión de Seguridad e Higiene en el centro de trabajo, además de proporcionar en lo general capacitación.

118.2 Las personas jornaleras agrícolas realizan su trabajo sin contar con vestimenta adecuada a las condiciones climatológicas y sin protección solar. A diferencia de las áreas de selección o empaque en éstas se proporciona cofia, cubre bocas y guantes.

118.3 En algunos casos no hay cuadrillas de dotación de agua, botellones y vasos suficientes para consumirla o sanitarios en los campos, por lo que, esta última necesidad se satisface en espacios cercanos.

118.4 Tratándose del uso y manejo de pesticidas y/o fertilizantes, en muchos casos, quienes realizan esta labor no reciben capacitación para su aplicación ni usan equipo de protección personal, se *“protegen con un trapo en el rostro y posterior a la aplicación del químico, el proceso de limpieza y descontaminación lo realizan con un trapo limpio”*. De las propias investigaciones, se apreció que las personas que hacen las fumigaciones deben utilizar un overol completo resistente a productos químicos, mascarillas de protección respiratoria con filtro, guantes y lentes de seguridad o máscaras de cobertura completa, contar con capacitación y ser regularmente sujeto al análisis de *“colinesterasa”* para determinar alguna afectación.

118.5 Hay una distinción relevante entre los centros de trabajo con actividad agrícola cuya producción es de exportación, toda vez que han incorporado programas como Plan Recolección de envases vacíos para reciclaje (REVA) y el “Buen Uso y Manejo de Agroquímicos” (BUMA), mediante el cual los proveedores de agroquímicos les capacitan para manejo de fertilizantes

(orgánicos e inorgánicos); o bien, cuentan con certificaciones nacionales e internacionales “*PrimusGFS*” y la del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) que les obliga a tener un área específica para el resguardo del material, además del equipo consistente en mascarilla y traje. De ahí que resulte fundamental impulsar la capacitación entre los pequeños y medianos productores⁶⁸.

118.6 En relación con las habitaciones, las diferencias advertidas están en función de los recursos de los empleadores o, en su caso, de la voluntad del “intermediario”. En el primer supuesto, los empleadores pueden hacer esfuerzos por contar con conjuntos habitacionales para mujeres y hombres solos o en pareja, sin hijos, también para familias. Las características de estas habitaciones son variadas, algunas son de lámina, tabique o adobe; el piso puede ser de concreto o tierra, pueden contar con algunos servicios (drenaje, agua potable, cerca perimetral y alumbrado público) o con ninguno; pueden contar con infraestructura sanitaria con todos los servicios (agua potable, drenaje, gas, o electricidad) o bien con algunos de éstos; en su mayoría no cuentan con un espacio específico para cocinar y consumir alimentos ni con áreas deportivas; las camas pueden ser improvisadas sobre tarimas de madera o jergón corrugado, algunas habitaciones pueden tener literas tubulares o camas de concreto; en ocasiones, se proporcionan colchonetas o duermen en colchones que no están en buenas condiciones; a veces hay poca o nula iluminación y ventilación, tampoco los sanitarios o habitaciones cuentan con puertas.

⁶⁸ Sobre este tema también se debe considerar lo establecido por la NOM-005-STPS-1998, Relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo para el manejo, transporte y almacenamiento de sustancias químicas peligrosas, publicada en el Diario Oficial de la Federación 02 de febrero de 1999.

118.7 En el caso de que el “intermediario proporcione” la habitación para pernoctar, pueden ser casas que tampoco reúnen las condiciones mínimas para albergar a un determinado número de personas, pernoctan hombres y mujeres en los mismos espacios, no cuentan con utensilios de cocina, ni refrigerador, en lugares donde las temperaturas son altas no cuentan con ventiladores, ni con aire acondicionado.

118.8 En su mayoría, no hay un adecuado manejo de los residuos sólidos que se generan en los conjuntos habitacionales o espacios para pernoctar.

118.9 Generalmente, las habitaciones se ven rebasadas en ocupación, toda vez que en un cuarto pueden pernoctar más de ocho personas.

119. La STPS respondió a este Organismo Nacional que *“en el ámbito de su competencia y, tomando en consideración lo establecido en los Procedimientos y fundamentos legales de inspección en centros de trabajo con actividades agrícolas, entre STPS y COFEPRIS [Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios], establecen que los inspectores deberán tener especial cuidado en la detección de incumplimientos relacionados con Servicios al Personal: establecer de acuerdo con las actividades del centro de trabajo, sistemas higiénicos de agua potable, lavabos, regaderas, vestidores y casilleros, así como excusados y mingitorios dotados de agua corriente, separados los hombres y mujeres y marcados con avisos o señales que los indiquen; establecer lugares higiénicos para el consumo de alimentos; agua potable con dotación de vasos desechables; proporcionar al personal ocupacionalmente expuesto jabón y agua limpia para lavarse y bañarse; proporcionar habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionarles al número de familiares o dependientes económicos que los acompañen; proporcionar a los trabajadores y sus familiares que los*

*acompañen asistencia médica o trasladarlos al lugar más próximo en el que existan servicios médicos*⁶⁹.

120. De las inspecciones efectuadas por las Delegaciones Federales de Trabajo y de las cuales ha tenido conocimiento este Organismo Nacional, se evidenció que en el caso de las habitaciones proporcionadas a las personas jornaleras agrícolas no hay un pronunciamiento, salvo casos excepcionales, de las condiciones en que éstas se encuentran cuando se realizan y documentan las inspecciones, y si además cumplen con lo dispuesto en el artículo 283 de la LFT antes citado, así como de los aspectos que deben observarse en el campo agrícola que fueron detallados en el párrafo precedente.

121. Asimismo, no debe soslayarse el deber del Estado mexicano de prevenir y proteger a la población jornalera agrícola en México y sus familias a efecto de que no sean víctimas de vulneraciones a los derechos humanos, al ser reconocido como un grupo de la población en riesgo, vulnerable y de atención prioritaria.

122. Al respecto, la Corte IDH se ha pronunciado en el sentido de *“establecer que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos”*. Es decir, *“no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la extrema pobreza o marginación”*⁷⁰.

⁶⁹ CNDH. Op. cit., pág. 61.

⁷⁰ CrIDH. “Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia”, sentencia de 15 de septiembre de 2005, párr. 111 y 113, y “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 154.

123. Por las razones expuestas con anterioridad, resulta fundamental que las autoridades de las entidades federativas y las del orden federal colaboren, en el ámbito de su competencia y de manera conjunta, para efectuar las inspecciones en materia de condiciones de trabajo y seguridad e higiene, ésta última competencia de la STPS; por lo que, es de la mayor importancia unificar el procedimiento en lo concerniente a centros de trabajo con actividad agrícola, capacitar al personal de Inspección en ambas materias y establecer un programa específico de inspección dirigido a centros con actividad agrícola. Estas acciones no solo beneficiarán a las personas trabajadoras, también fortalecerá el quehacer de la propia autoridad laboral.

124. Al respecto, se debe mencionar de forma orientativa, el Convenio núm. 184, sobre la seguridad y la salud en la agricultura y de la OIT, el cual refiere que los Estados deberán formular, poner en práctica y examinar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud en la agricultura, política que deberá tener por objetivo prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, mediante la eliminación, reducción al mínimo o control de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo en la agricultura.

125. Asimismo también puede referirse el Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo (agricultura) en el que se establece que todo miembro deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura el cual vele por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, descanso semanal y vacaciones; seguridad, higiene y bienestar; empleo de mujeres y menores, y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.

C. La omisión de garantizar el interés superior de la niñez en el contexto del trabajo agrícola.

126. Los derechos de niñas, niños y adolescentes se encuentran consagrados en los artículos 1º, párrafos primero, segundo, tercero y quinto, 3º, párrafo segundo, y 4º, párrafo noveno, constitucionales; 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 24.1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 10.3, 12.2, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (*“Protocolo de San Salvador”*), Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio 182, ambos de la OIT, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil⁷¹, el Título Quinto Bis intitulado *“Trabajo de los Menores”* de la Ley Federal del Trabajo y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

127. La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en su preámbulo consideró que los niños requieren *“protección y cuidado especiales”* y en el artículo 3.1 adoptó que: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas (...) una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”*.

128. La *“Observación General 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”* del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, del 29 de mayo de 2013, en su párrafo 5 regula que *“La plena aplicación del concepto del interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin*

⁷¹ En el caso de la normatividad nacional también resulta conveniente considerar las Normas Oficiales Mexicanas que inciden en la protección de trabajadores en edad permitida las cuales se enlistan en *“El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”*, p. 107.

de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana (...)”.

129. En la Observación General 13 *“Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia”* de las Naciones Unidas, del 18 de abril de 2011, previene que: *“(…) La violencia pone en grave peligro la supervivencia de los niños y su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (...) Esos actos pueden causar (...) problemas de salud física (...) consecuencias psicológicas y emocionales como (...) trastornos afectivos, trauma, temores, ansiedad, inseguridad y destrucción de la autoestima; problemas de salud mental (como ansiedad, trastornos (...) de la memoria) (...)”*.

130. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas *“recuerda a los Estados Partes que el artículo 6 [de la Convención sobre los Derechos del Niño] engloba todos los aspectos del desarrollo, y que la salud y el bienestar psicosocial del niño pequeño son, en muchos aspectos, interdependientes. Ambos pueden ponerse en peligro por condiciones de vida adversas, negligencia, trato insensible o abusivo y escasas oportunidades de realización personal. Los niños pequeños que crecen en circunstancias especialmente difíciles necesitan atención particular”*; destaca además que *“Los niños pequeños que sufren discriminación múltiple (por ejemplo, en relación con su origen étnico, situación social y cultural, género y/o las discapacidades) están en una situación de particular riesgo”*. Asimismo, el Comité es contundente al señalar que es obligación y responsabilidad de los Estados Parte observar que *“el principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño”*⁷².

⁷² CNDH, Recomendación 15/2018, párr. 227.

131. *“Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas establecen en el numeral 8.7 que se deben adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil”⁷³.*

132. Además, debe considerarse la realización de los Objetivos primero y décimo de la Agenda 2030 consistentes en *“Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y “Reducir la desigualdad en y entre los países”,* en especial, en relación a las metas 1.1, 1.5 y 10.2, respectivamente, las cuales tienen como misión: *“erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema [...] fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad [...] en todas sus formas promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición [...]”⁷⁴.*

133. Los ordenamientos nacionales e internacionales establecen en términos generales que el normal desarrollo de los niños y niñas abarca los aspectos físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social, aunado a que, atendiendo al principio del interés superior de la niñez, se debe garantizar su desarrollo óptimo.

134. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que *“En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; (...) y 3, 4, 6 y 7 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, [acorde al concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos] la*

⁷³ CNDH. Comunicado de Prensa DGC/192/17, del 12 de junio de 2017, párr. décimo.

⁷⁴ CNDH. Recomendación 15/2018, párr. 66.

expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño"⁷⁵.

135. En relación con el trabajo en edad permitida, el Convenio 138 de la OIT precisa que "...la edad mínima de admisión al empleo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a 15 años. El Estado Parte cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existiesen, especificar inicialmente una edad mínima de 14 años (artículos 2.3 y 2.4). La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, no deberá ser inferior a los 18 años (Artículo 3.1)"⁷⁶.

136. El Convenio núm. 182 de la OIT considera "un niño al menor de 18 años de edad (Artículo 2) y, a los efectos del Convenio, la expresión 'peores formas de trabajo infantil' abarcan: la esclavitud o servidumbre o trabajo forzosos; la prostitución o la pornografía; las actividades ilícitas, en particular las vinculadas a los estupefacientes, y el trabajo que puede dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños (Artículo 3). La norma impone el establecimiento de mecanismos de vigilancia y la adopción de programas de acción (artículos 5 y 6). Todo Miembro deberá elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil (Artículo 6.1)"⁷⁷.

⁷⁵ CNDH. Recomendación 60/2017, párr. 176.

⁷⁶ "El trabajo infantil en México: Avances y desafíos". STPS. México, 2014, p. 102.

⁷⁷ Ibidem., pp. 102-103.

137. Los artículos 173 a 180 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), relativos al trabajo de personas menores de edad, prevé entre otros aspectos:

137.1 Éste *“queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales”*.

137.2 Queda prohibido el trabajo de personas menores de dieciocho años en: *“establecimientos no industriales después de las diez de la noche”, “expendios de bebidas embriagantes”, “en trabajos susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres”*.

137.3 Se consideran como labores peligrosas o insalubres aquellas desarrolladas en *“condiciones climáticas externas en campo abierto, que los expongan a deshidratación, golpe de calor, hipotermia o congelación”*⁷⁸, *“agrícolas, forestales, de aserrado, silvícolas, de caza y pesca”*⁷⁹ y que impliquen *“esfuerzo físico moderado y pesado; cargas superiores a los siete kilogramos; posturas forzadas, o con movimientos repetitivos por períodos prolongados, que alteren su sistema musculoesquelético”*⁸⁰, entre otras.

138. Conforme al artículo 47 fracciones V y VI de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes obliga a las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por el trabajo antes de la edad mínima de quince años o tratándose de adolescentes en actividades que puedan perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso.

⁷⁸ Artículo 176, fracción II, numeral 6 de la Ley Federal del Trabajo.

⁷⁹ Ibidem., fracción II, numeral 7.

⁸⁰ Ibidem., fracción III.

139. Aunado a lo anterior, el artículo 12 de la citada Ley señala que *“Es obligación de toda persona que tenga conocimiento de casos de niñas, niños y adolescentes que sufran o hayan sufrido, en cualquier forma, violación de sus derechos, hacerlo del conocimiento inmediato de las autoridades competentes, de manera que pueda seguirse la investigación correspondiente y, en su caso, instrumentar las medidas cautelares, de protección y de restitución integrales procedentes en términos de las disposiciones aplicables”*⁸¹.

140. El *“Protocolo de Inspección del Trabajo en Materia de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Trabajo Adolescente Permitido”* emitido por la STPS tiene como finalidad *“establecer el procedimiento de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral vigente en materia de ocupación laboral infantil, incluyendo el procedimiento legal para el tratamiento de presuntos casos de delito en contra de niñas, niños y adolescentes trabajadores, integrando los hechos en el acta respectiva y dando el seguimiento correspondiente ante las autoridades competentes”*⁸², el cual es de observancia obligatoria para las autoridades que participan en procesos de inspección del trabajo.

141. En términos del Protocolo citado, si el personal de inspección en el trabajo identifica a personas menores de catorce años sin acompañamiento de su padre, madre o tutor, deberá solicitar el apoyo de las autoridades competentes que lo asisten en la diligencia, a fin de que definan la custodia de niñas, niños y adolescentes y lo hagan del conocimiento del Ministerio Público. En caso de que se trate de personas menores en edad permitida para laborar, deberá verificarse que no estén expuestos a labores peligrosas, insalubres y no exista la presunción de un delito, en este último supuesto deberá informarse a la representación social.

⁸¹ CNDH. Recomendación 15/2018, párr. 86.

⁸² *“El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”*, p. 113.

142. No pasa inadvertido que las niñas, niñas y adolescentes no pueden laborar en los campos agrícolas al considerarse una actividad peligrosa que puede poner en riesgo su salud, en consecuencia, al percatarse de *“...posibles incumplimientos a la normatividad laboral en materia de trabajo de niñas, niños y adolescentes y protección de derechos de adolescentes trabajadores en edad permitida, se instaurarán los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes y, en su caso, se impondrán las sanciones que en derecho procedan, sin menoscabo de los recursos jurídicos con que cuenta la parte inspeccionada para combatir la actuación. En caso de las autoridades inspectivas locales que no cuenten con un procedimiento administrativo sancionador establecido en su marco normativo, deberán solicitar el auxilio de las Autoridades Federales mediante petición expresa, con la finalidad de iniciar el procedimiento correspondiente”*⁸³.

143. De acuerdo con la STPS, en nuestro país, el trabajo infantil *“se define como aquel que se da con la participación de una niña, niño o adolescente en una actividad, remunerada o no, que realiza al margen de la ley, en muchas ocasiones en condiciones peligrosas o insalubres, o de violación a sus derechos, lo cual les puede producir efectos negativos inmediatos o futuros para su desarrollo físico, mental, psicológico o social, u obstaculizar su educación”*⁸⁴.

144. Las causas que originan el trabajo infantil están relacionadas con factores culturales, sociales, económicos y políticos; no obstante, en el Informe *“Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil: Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012”*, de 2013, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indicó que *“se observa un patrón general entre los hogares de un mismo país, donde el trabajo infantil es más común en aquellos más pobres”*⁸⁵, aunque ingresos y pobreza pueden ser factores determinantes, también se reconoce que

⁸³ *“Protocolo de Inspección para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida”*, STPS, México, p. 57.

⁸⁴ *“El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”*, p. 56.

⁸⁵ OIT. *“Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil: Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012”*, p. viii.

éstos no son los únicos e identifica: educación, normas sociales y demanda de trabajo infantil (negocios familiares u otro tipo de empresas).

145. El Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño agrupa las consecuencias del trabajo infantil en físicas, psicológicas, educativas y económicas:

Físicas	<p><i>“La obligación de adoptar posturas forzadas o cargas excesivas puede comprometer su crecimiento normal”.</i></p> <p><i>“La exposición a sustancias químicas y a la radiación solar los afecta con más intensidad”.</i></p>
Psicológicas	<p><i>“Son más vulnerables a las vejaciones físicas, sexuales y emocionales”.</i></p> <p><i>“Trabajar en un entorno donde se sienten denigrados u oprimidos puede provocarles daño psicológico (baja autoestima, desconfianza o frustración)”.</i></p>
Educativas	<p>Afectaciones en su rendimiento escolar.</p> <p>Analfabetismo y ausentismo escolar.</p> <p>Deserción, reprobación o escaso aprovechamiento.</p>
Económicas	<p>Reproducción del ciclo de pobreza familiar.</p>

Fuente: *“El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”*, STPS, págs. 60-64.

146. La agricultura es el sector económico que concentra a nivel mundial el 59% de todos los niños y niñas en situación de trabajo infantil (98 millones), además de ser uno de los tres sectores con *“mayor índice de muertes relacionadas con el trabajo, accidentes no mortales y enfermedades profesionales”*⁸⁶.

⁸⁶ *“El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”*, pp. 73 y 74.

147. En México, el 53.9% (39.2 millones de niñas, niños y adolescentes) de la población total de personas entre 0 a 17 años de edad “...carece de las condiciones mínimas para garantizar el ejercicio de uno o más de sus derechos sociales; además de que el ingreso de su hogar es insuficiente para satisfacer sus necesidades elementales. La situación se agrava cuando se trata de población indígena pues se calcula que el 78.6% se encuentra en situación de pobreza”⁸⁷.

148. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁸⁸, **2.1 millones de niñas, niños y adolescentes cifra equivalente al 7.1 % de la población de 5 a 17 años realizaron una ocupación no permitida**, siendo las entidades federativas de Nayarit (12.2%), Zacatecas, Guerrero y Puebla con 11.9% cada uno las que reportaron los niveles más altos y en mayor proporción tratándose de niños con un 73.2% respecto del 26.8% de las niñas. En 2017, 39.3% de la ocupación no permitida no recibe ingresos por su trabajo y el 31.3% percibe como máximo hasta un salario mínimo; seguido de un 20.9% que percibe entre uno y dos salarios mínimos.

149. En México, la ocupación no permitida se concentra principalmente en el sector agropecuario con 34.5%; en ese sentido, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) expone en su estudio denominado “*Trabajo Infantil*”, que “*Un 44% de los hogares de jornaleros agrícolas contaban con al menos un niño o niña trabajador [...] Además [...] un 44.9% de las familias jornaleras en las que está presente el trabajo infantil son indígenas, de manera que la migración supone para ellos un cambio radical en sus costumbres, cultura e idioma*”⁸⁹.

⁸⁷ CNDH. Comunicado de Prensa DGC/209/17, 24 de junio de 2017.

⁸⁸ INEGI. Comunicado de Prensa Núm. 269/18, 12 de junio de 2018.

⁸⁹ CNDH. Recomendación 15/2018, del 30 de abril de 2018, párr. 55.

150. En relación con las condiciones de trabajo de los niños, niñas y adolescentes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe denominado *“Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección”* aprobado el 30 de noviembre de 2017, señaló que *“si bien el trabajo infantil se ha reducido sustancialmente en la región, 5,7 millones de niñas y niños trabajan sin haber cumplido la edad mínima de admisión al empleo o realizan trabajos perjudiciales para su desarrollo o que constituyen una forma de explotación según el Convenio núm. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil”*⁹⁰. Asimismo, subrayó que *“el derecho a ejercer niveles cada vez mayores de autonomía y de responsabilidad en la toma de decisiones por parte de los NNA [niñas, niños y adolescentes], no anula las obligaciones que incumben a los Estados de garantizar su protección”*.

151. El *“Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”* resaltó en su informe de 2017 que el Estado mexicano creó en 2013 la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México. El objetivo de la Comisión es *“coordinar a las entidades de la Administración Pública Federal en el diseño, implementación y evaluación de políticas, programas y acciones para erradicar las peores formas de trabajo infantil”*⁹¹.

152. Entre las acciones reportadas por la STPS en relación con el trabajo infantil ante ese Grupo de Trabajo, se identifican: *“una dirección de correo electrónico para que los ciudadanos pudieran denunciar casos de trabajo infantil”, “un protocolo para la inspección de los lugares de trabajo con el fin de erradicar el trabajo infantil”, el “Distintivo México sin Trabajo Infantil” y el “Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil”*⁹² sin advertir avances significativos en la

⁹⁰ Ibidem., párr. 56.

⁹¹ *“Informe del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión en México”*, párr. 73.

⁹² Ibidem., párr. 73-75.

reducción del trabajo infantil, además de que los mecanismos para presentar denuncias tampoco pueden considerarse accesibles y culturalmente adecuados.

153. Derivado de las Recomendaciones emitidas por este Organismo Nacional, se identifican distintas acciones y omisiones en que han incurrido las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para proteger, defender y garantizar los derechos humanos vulnerados de las personas menores de 18 años:

153.1 Preocupa a esta Institución Autónoma que en las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA) bajo la coordinación de la entonces SEDESOL previera otorgar apoyos económicos al arribo a personas jornaleras agrícolas de 16 años, lo cual no inhibe la incorporación de esta población al trabajo agrícola considerado como peligroso, por lo cual, se considera que este apoyo podría incentivar la participación de adolescentes en éste, situación que no debe promoverse. Aunado a ello, no es admisible el alegato de progresividad en el ejercicio de un derecho cuando se transgrede otro, por ende, es de la mayor relevancia que los programas de apoyo distingan que el trabajo agrícola es considerado peligroso y, se efectúen los ajustes pertinentes para generar programas puntuales que estén enfocados al desarrollo de conocimientos y habilidades de niñas, niños y adolescentes que no que no pongan en riesgo su integridad y desmotiven su integración al trabajo agrícola.

153.2 La Delegación Federal del Trabajo en la entidad federativa y la Subprocuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer, la Familia y el Adulto Mayor omiten adoptar las medidas de protección (acompañamiento jurídico oficioso, atención médica y psicológica inmediata, protección de datos personales e identidad) acorde a lo establecido en la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes. Es decir, aquellas que permitan garantizar la integridad física y psicoemocional de las personas menores de edad.

153.3 Hay demora o no se da intervención a las instancias competentes: Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y adolescentes de cada entidad federativa; y, a la Representación Social que corresponda, limitando su actuación únicamente al aspecto administrativo.

153.4 Las autoridades federales y locales del trabajo, *“en su función pública, únicamente desarrollan sus funciones en el ámbito administrativo laboral, sin considerar que los agraviados, en tanto su condición de personas menores de edad (...), requerían de acciones para procurar su protección integral y que les garantizaran el ejercicio de todos sus derechos, buscando todos los mecanismos posibles para que esto se llevara a cabo, privilegiando el interés superior de la niñez al de los procedimientos administrativos en materia laboral”*⁹³.

153.5 La información en ocasiones es contradictoria o incompleta entre las propias autoridades que intervienen en los hechos, no se instrumentan censos de población con información desagregada o no se asientan de manera pertinente las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

153.6 No hay un seguimiento oportuno a los casos de personas menores de edad ubicados en centros con actividad agrícola, tanto de la reintegración a sus núcleos familiares como del retorno a sus lugares de origen, circunstancia que en la mayoría de los casos es efectuada por el patrón o contratista, sin que haya un acompañamiento de alguna autoridad que garantice que no serán expuestos a ninguna situación de violencia o riesgo.

⁹³ CNDH. Recomendación 70/2016, párr. 80.

153.7 Existe deficiencia en la implementación de acciones correctivas a patrones o empresas agrícolas en los cuales se ubicaron a personas menores de edad laborando.

154. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional que el *“Protocolo de Inspección del Trabajo en materia de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Trabajo Adolescente Permitido”* prevé solo supuestos de actuación del personal de inspección cuando las personas menores de edad son ubicados en los centros con actividad agrícola; en ese sentido, cuando las inspecciones se realizan en otros espacios generalmente oficinas no hay posibilidad de que el personal verifique la presencia o no de personas menores de edad.

155. Por otra parte, de acuerdo a lo previsto en el artículo 121 y 122 de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes corresponde a las Procuradurías de Protección, prestar asesoría y representación a niños, niñas y adolescentes en los procedimientos judiciales o administrativos; denunciar ante el Ministerio Público aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en su contra en los cuales estén involucrados; implementar medidas de protección a su favor cuando tales derechos sean amenazados o violados, además de establecer contacto y trabajar conjuntamente con todas aquellas autoridades que sean necesarias para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, circunstancia que debe fortalecerse.

156. Por otra parte, si bien esta Comisión Nacional ha expresado que aunque *“los padres tienen la responsabilidad primordial sobre la crianza y cuidado de sus hijos, así como de la satisfacción de las necesidades materiales que permitan su sano desarrollo, de conformidad con los artículos 18.2 y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; en la medida en que los padres no estén en condiciones de cumplir con estas responsabilidades por sus propios medios, el Estado tiene el deber de apoyarles y de intervenir para proteger los derechos del niño ‘y, en caso necesario, proporcionará asistencia material y programas de*

apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda’. Esta relación de co-garantes entre los padres y el Estado es reafirmada por el artículo 3.2 de la propia Convención, que establece el deber de los Estados parte de asegurar al niño el cuidado y la protección que sean necesarias para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de los padres, tutores u otras personas responsables”⁹⁴.

157. Al ser evidente la insuficiencia de posibilidades materiales de los padres para proveer a niñas, niños y adolescentes los satisfactores y cuidados básicos, entre estos una vivienda segura y salubre, corresponde al Estado intervenir para crear las condiciones para generarlos, lo que debe hacer de manera más intensa y diligente al tratarse de un grupo especialmente vulnerable, como lo es la niñez de familias jornaleras agrícolas⁹⁵.

158. La observancia y cumplimiento del interés superior de la niñez debe regir también el actuar de las autoridades federales, estatales y municipales encargadas de la implementación de políticas y programas en materia de desarrollo social, especialmente cuando la población objetivo de éstos sean niñas, niños y adolescentes, con la finalidad de garantizar el goce y ejercicio de todos sus derechos.

D. Derecho a la seguridad social.

159. El artículo 123, apartado A, fracción XXIX constitucional, establece que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública, reconociendo que ésta comprende *“seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”*.

⁹⁴ CNDH. Recomendación 37/2015, párr. 104.

⁹⁵ Ibidem., párr. 105

160. Al respecto, los artículos 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*“Protocolo San Salvador”*) y el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 de la OIT señalan que toda persona, como integrante de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, cuyo fin es la protección contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que le imposibilite física o mentalmente obtener medios de subsistencia.

161. Por su parte el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, de la *“Agenda 2030”*, hace un llamado a erradicar la pobreza en todas sus formas; para lo cual, su tercera meta hace imperativa la puesta *“en práctica a nivel nacional [de] sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos”*, así como lograr *“una amplia cobertura de las personas y los vulnerables”*.

162. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 al conceptualizar a la seguridad social retomaba lo establecido por la OIT, como *“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”*.

163. En México, *“...el acceso a la seguridad social está directamente relacionado con la condición laboral y favorece principalmente a quienes cuentan con un trabajo formal. La estructura actual del Sistema de Seguridad Social se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social de limitada portabilidad*

entre ellos y con diferencias significativas entre sí. Dicha estructura ha resultado en una distribución desigual del gasto social y representa una limitante para generar incentivos que induzcan a la formalidad⁹⁶.

164. La Ley del Seguro Social (LSS) en su artículo 2º, define que la *“seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”*.

165. El artículo 4º refiere que: *“El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos”*.

166. La Observación General 19 del Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 9 del PIDESC, considera como elementos de ese derecho:

166.1 *“prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales”*; atención de salud; proporcionar *“prestaciones en efectivo durante los periodos de pérdidas de ingresos a las personas imposibilitadas de trabajar por razones de salud”*; *“prestaciones de vejez, (...) y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que no reúnan los periodos mínimos de cotización”*; prestaciones por desempleo, por accidentes de trabajo y fallecimiento; en efectivo o especie; por maternidad, y discapacidad.

⁹⁶ CNDH. Recomendación 2/2017, de 31 de enero de 2017, párr. 224.

167. Además, en la citada Observación General 19 se refieren obligaciones específicas respecto de poblaciones indígenas y minorías raciales, étnicas y lingüísticas a fin de que *“no queden excluidas de los sistemas de seguridad social por discriminación directa o indirecta, en particular debido a la imposición en condiciones de admisión poco razonables, o a la falta de información suficiente”*; y que *“los derechos de los trabajadores migratorios tampoco deben verse afectados por el cambio del lugar de trabajo”*.

168. En relación con los desplazados e inmigrantes internos prevé que se *“deben tomar medidas proactivas para garantizar su acceso en igualdad de condiciones a los planes”* (sistemas de seguridad social) y disponer *“que puedan recibir prestaciones u otros servicios afines en el lugar del desplazamiento”*. *“Los migrantes internos deben poder tener acceso a la seguridad social en su lugar de residencia, y los sistemas de registro de residencia no deben restringir el acceso a la seguridad social de las personas que se desplazan a otro distrito en donde no están registrados”*.

169. La seguridad social, conforme a lo señalado en la Observación General 19 *“...debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”*; al ser reconocida como derecho humano, es importante considerarla como un bien social y no como una mercancía o un instrumento de política económica o financiera.

170. Por lo antes expuesto, la referida Observación General 19 sanciona que los Estados Parte deben proteger, *“con carácter extraterritorial el derecho a la seguridad social, impidiendo que sus propios ciudadanos y empresas violen este derecho en otros países”*.

- **La omisión de supervisar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social de quienes emplean a las personas jornaleras agrícolas⁹⁷.**

171. El acceso a la seguridad social se relaciona estrechamente con la condición laboral, es decir, con quienes tienen un trabajo formal⁹⁸. En nuestro país, es el IMSS el organismo público descentralizado encargado de la organización y administración del seguro social, y aunque existen otros organismos⁹⁹, corresponde a este Instituto lo concerniente a la población jornalera agrícola, según el artículo 123 constitucional, en su apartado A.

172. Conforme el artículo 6 de la Ley del Seguro Social, este derecho comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario. La presente Recomendación hace referencia al régimen obligatorio, pues en términos del artículo 12 de ese ordenamiento son sujetos de aseguramiento de ese régimen: *“Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado (...) los socios de sociedades cooperativas y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esa Ley y los reglamentos correspondientes”.*

⁹⁷ Este Organismo Nacional retoma en este apartado aspectos relevantes relacionados con el derecho a la seguridad social en correlación con el derecho al trabajo de las personas jornaleras agrícolas que fueron referidos en la Recomendación 2/2017, 31 de enero de 2017, párr. 233-239, 247-248.

⁹⁸ No obstante, el Estado mexicano debe cumplir con las obligaciones internacionales asumidas para proteger y garantizar el derecho a la seguridad social de todas las personas, particularmente, de aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y/o no cuentan con un trabajo que garantice el acceso a la seguridad social.

⁹⁹ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y Petróleos Mexicanos, entre otros.

172.1 El régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales.

172.2 Los patrones están obligados, entre otros aspectos, conforme al artículo 15 de la Ley del Seguro Social a: *“Registrarse e inscribir a sus trabajadores (...); Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto (...); Cumplir con (...) el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; Cumplir con las demás disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, y Expedir y entregar, tratándose de trabajadores eventuales de la ciudad o del campo, constancia de los días laborados de acuerdo a lo que establezcan los reglamentos respectivos”*.

173. El artículo 18 del mismo ordenamiento, advierte que: *“Los trabajadores tienen el derecho de solicitar al Instituto su inscripción, comunicar las modificaciones de su salario y demás condiciones de trabajo y, en su caso, presentar la documentación que acredite dicha relación, demuestre el período laborado y los salarios percibidos. Lo anterior no libera a los patrones del cumplimiento de sus obligaciones ni les exime de las sanciones y responsabilidades en que hubieran incurrido”*.

174. El artículo 5A, fracción XIX de la LSS, considera como trabajador eventual del campo *“a la persona física que es contratada para labores de siembra, deshije, cosecha, recolección, preparación de productos para su primera enajenación y otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal o mixta, a cielo abierto o en invernadero. Puede ser contratada por uno o más patrones durante un año, por períodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón. En caso de rebasar dicho período por patrón será considerado trabajador permanente. Para calcular las semanas laboradas y determinar la forma de cotización se estará a lo previsto en la ley y en el reglamento respectivo”*.

175. Aunado a lo anterior, el Título II, Capítulo X de la LSS, prevé en sus artículos 234 al 239, la seguridad social en el campo, de lo cual se resalta:

175.1 *“Los trabajadores asalariados, eventuales y permanentes en actividades del campo (...) accederán a la seguridad social (...) conforme a las modalidades que establezcan los reglamentos que correspondan”.*

175.2 Cuando el IMSS no cuente con instalaciones para la prestación de los servicios de salud y servicios de guardería, se podrán celebrar convenios con los patrones del campo para que estos otorguen las prestaciones en especies y la subrogación de los servicios, respectivamente.

175.3 Los patrones del campo al registrarse en el Instituto deberán *“proporcionar el periodo y tipo de cultivo, superficie o unidad de producción, estimación de jornadas a utilizar en cada período y los demás datos que les requiera el Instituto...”* y *“Comunicar altas, bajas y reingresos de sus trabajadores, así como las modificaciones de su salario y los demás datos, en los términos del reglamento correspondiente, dentro de plazos no mayores de siete días hábiles”.*

175.4 *“El Instituto podrá verificar que los patrones del campo se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones (...), previamente al otorgamiento de los subsidios, apoyos o beneficios”* otorgados por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

175.5 *“Los indígenas, campesinos temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas, cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social...”,* las cuales comprenden *“acciones de salud comunitaria,*

asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria”, financiadas por la Federación.

176. El Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización del IMSS dispone en su artículo 2º, fracción I que se entiende como patrón del campo a la *“...persona física o moral que realiza actividades agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, independientemente de su naturaleza jurídica o económica y que contrata trabajadores para la explotación de dichas actividades”*.

177. De conformidad con el Reglamento antes citado, para efectos de inscripción ante el Instituto, *“no se consideran trabajadores eventuales del campo, aquéllos que realicen labores de oficina, actividades de transporte, almacenamiento, exposición y venta de productos, así como la de empaque en lugares fijos, salvo cuando esta última se realice como preparación del producto para su primera enajenación”*, además de observar en este último caso lo dispuesto en la LSS.

178. En relación con la afiliación el IMSS cuenta con la Unidad de Incorporación al Seguro Social, a quien corresponde en términos del artículo 72, fracciones I, II y IX de su Reglamento Interior, el *“registro y control de patronos y demás sujetos obligados; el registro y control de trabajadores y demás sujetos de aseguramiento; la elaboración de los convenios o esquemas relativos al establecimiento de modalidades especiales para la inscripción y pago de cuotas de grupos cuyas características especiales así lo ameriten”*, como es el caso de las personas jornaleras agrícolas.

179. La unidad administrativa antes citada, cuenta en su estructura con la dirección de Incorporación y Recaudación que se define en el propio *“Informe de Labores y Programa de Actividades 2016-2017”* publicado en el sitio web del Instituto como *“el área normativa responsable de formular las políticas y estrategias de afiliación, clasificación de empresas, prima del Seguro de Riesgos*

de Trabajo, vigencia de derechos, recaudación y fiscalización (...). A través de estas disposiciones generales en la materia, se busca salvaguardar los derechos de los trabajadores, fomentar la equidad en el pago de las contribuciones obrero-patronales de seguridad social, aumentar los ingresos obrero-patronales, y contribuir a la estrategia de formalización del empleo (...)”.

180. El artículo 73, fracción I, inciso j) del Reglamento Interior del IMSS dispone que la Unidad de Fiscalización y Cobranza del Instituto tiene, entre otras atribuciones, la *“planeación, programación y realización de visitas domiciliarias, la corrección patronal, el dictamen sobre el cumplimiento de las obligaciones patronales ante el Instituto por contador público autorizado y la revisión, sin que medie visita domiciliaria, en términos de la Ley y demás disposiciones aplicables”*.

181. En razón de lo anterior, los artículos 139, 144, 149 y 150 del Reglamento Interior del IMSS dispone que las delegaciones y subdelegaciones estatales del Instituto *“serán las directamente responsables de la operación de los servicios institucionales”*, otorgándole distintas atribuciones igualmente relacionadas con el registro de patrones, la afiliación de trabajadores, visitas de auditoría, imposición de multas y demás sanciones, auxiliándose de las subdelegaciones dentro de su circunscripción territorial como órganos operativos del Instituto.

182. El IMSS informó a este Organismo Nacional que entre las acciones implementadas para garantizar la observancia y aplicación de la normatividad en los centros de trabajo con actividad agrícola en las cuales se desempeñan las personas jornaleras agrícolas se identifican:

182.1 La implementación del *“Programa de Promoción a Patrones de Campo”* (Registro de patrones e inscripción de las personas jornaleras agrícolas trabajadoras).

182.2 Acciones de fiscalización a patrones omisos en la inscripción de sus trabajadores, y la emisión de los actos de fiscalización (Supervisión y fiscalización a centros de trabajo).

182.3 La suscripción de un Convenio con la STPS, el cual tiene por objeto establecer criterios de colaboración para que personas servidoras públicas de la dirección de Incorporación y Recaudación del IMSS participen en las visitas de inspección efectuadas por la STPS.

183. El *“Programa de Promoción a Patrones de Campo”* se analizó hasta el año 2018 y planteaba como objetivo *“difundir los beneficios de la seguridad social y promover el registro de los trabajadores eventuales del campo entre sus patrones”*, disponían de *“personal operativo contratado por obra y tiempo determinado cuya figura se denomina promotor del campo para la incorporación de trabajadores eventuales del campo”*, quienes realizaban las siguientes funciones:

“Orientar a los patrones del campo, sobre sus derechos y fomentar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social, conforme a lo establecido en la Ley del Seguro Social y al Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.”

Evaluar y proponer los casos de patrones que deban ser objeto de visitas domiciliarias directas del tipo general.

Realizar programas de promoción de regularización voluntaria mediante actividad censal y detección de nuevos patrones.

Proporcionar orientación personalizada al patrón en materia de afiliación, recepción de trámites de afiliación, coadyuvar en la asignación de números

de seguridad social, asesoría y apoyo en el proceso de pago de las cuotas obrero-patronales.

Realizar visitas a los propios campos de cultivo a fin de concientizar al patrón sobre los beneficios que obtendrán sus trabajadores al afiliarlos al Seguro Social”.

184. El IMSS reportó que durante 2017 contó con 174 promotores (as) del campo distribuidos en todo el territorio nacional, los cuales visitaron a 4,833 patrones del campo y se obtuvo como resultado la incorporación de 2, 519, 903 trabajadores eventuales del campo.

185. Las entidades federativas que presentaron el mayor número de patrones visitados fueron Baja California (261), Coahuila (314), Chihuahua (387), Durango (494), Michoacán (497), Sinaloa (357) y Tamaulipas (302). En relación con el número de trabajadores eventuales del campo afiliados, destaca Baja California (316,594), Durango (257, 129), Michoacán (148,322) y Sinaloa (1, 604, 062).

186. En relación con las acciones de afiliación, incorporación y fiscalización efectuadas por el IMSS del *“Informe de Labores y Programa de Actividades 2016-2017”* publicado en su sitio *web*, este Organismo Nacional advirtió:

186.1 En relación con la afiliación, del informe no se advierten datos específicos en relación con la población jornalera agrícola. No obstante, en términos de las estadísticas publicadas por ese Instituto, se observa la siguiente evaluación en esa materia, en relación con trabajadores eventuales del campo:

Asegurados asociados a un empleo eventual del campo por delegación, 1997 - 2017 (*) (1).

Cuadro No. 1.78

Delegaciones											Conclusión
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Nacional	115 565	125 123	127 154	147 909	160 211	169 510	187 560	198 646	212 236	234 264	
Aguascalientes	908	914	875	830	855	811	835	996	1 047	1 265	
Baja California	9 625	8 121	7 741	15 163	16 069	7 052	10 513	10 837	9 053	11 882	
Baja California Sur	4 719	4 296	4 312	4 955	4 106	5 160	6 214	10 263	9 775	10 670	
Campeche	874	647	576	494	536	979	1 249	947	908	620	
Coahuila	2 505	2 585	3 043	3 306	3 811	3 480	3 775	3 962	4 009	4 284	
Colima	1 534	1 881	2 069	1 896	2 167	2 281	2 516	2 773	3 097	2 802	
Chiapas	1 774	2 310	2 683	3 235	3 444	4 010	4 375	3 158	3 142	3 311	
Chihuahua	2 941	2 992	3 054	3 014	3 107	3 321	3 625	3 249	3 222	3 196	
Ciudad de México Norte (2) (3)											
Ciudad de México Sur (2) (3)											
Durango	580	530	383	575	689	478	459	402	382	391	
Guanajuato	4 494	3 668	4 128	4 270	3 398	3 855	4 619	5 178	5 465	7 012	
Guerrero	413	529	723	646	725	690	424	407	360	333	
Hidalgo	682	539	404	340	298	266	296	281	279	239	
Jalisco	10 167	11 728	13 117	15 962	17 437	24 083	25 965	26 609	30 695	34 105	
México Oriente	392	420	426	409	295	250	216	194	162	14	
México Poniente	1 376	1 543	1 499	1 539	1 463	1 411	1 451	1 658	1 614	1 686	
Michoacán	5 449	6 173	9 050	9 151	10 632	11 233	13 387	17 310	19 184	23 347	
Morelos	2 735	2 943	3 228	3 219	3 370	3 524	3 436	2 734	2 628	2 906	
Nayarit	1 425	1 436	2 284	1 574	2 336	3 372	3 376	4 640	4 369	3 624	
Nuevo León	166	269	271	384	295	371	227	455	314	365	
Oaxaca	1 941	1 808	1 661	1 573	1 799	1 857	1 817	1 548	1 776	1 859	
Puebla	1 707	1 988	2 440	2 542	3 024	3 424	4 378	3 930	4 449	4 856	
Querétaro	2 934	2 784	2 684	2 613	2 866	3 110	3 227	3 218	3 206	3 061	
Quintana Roo	665	1 152	1 069	1 784	1 457	118	152	404	628	653	
San Luis Potosí	3 520	3 998	7 260	4 982	7 731	6 755	9 246	9 163	9 204	10 223	
Sinaloa	25 961	28 368	21 705	28 946	25 376	36 932	41 241	41 526	47 343	52 105	
Sonora	8 566	11 165	10 230	11 919	14 057	15 436	13 875	16 105	20 189	20 500	
Tabasco	1 225	1 018	1 975	1 904	2 334	2 306	3 545	2 846	3 035	3 532	
Tamaulipas	4 052	5 310	5 606	5 073	5 354	4 002	5 017	4 366	4 306	4 358	
Tlaxcala	57	46	42	48	39	34	29	218	158	506	
Veracruz Norte	3 941	4 216	3 493	4 290	5 914	5 554	5 087	5 441	5 524	5 910	
Veracruz Sur	6 995	8 443	7 866	10 009	13 838	11 955	11 523	12 169	10 606	12 495	
Yucatán	603	502	533	600	678	806	792	882	900	1 011	
Zacatecas	639	741	726	598	711	596	613	777	1 209	1 343	

(*) Cifras al 31 de diciembre de cada año.

(1) Agrupa las modalidades 13.2, 13.4 y 14.

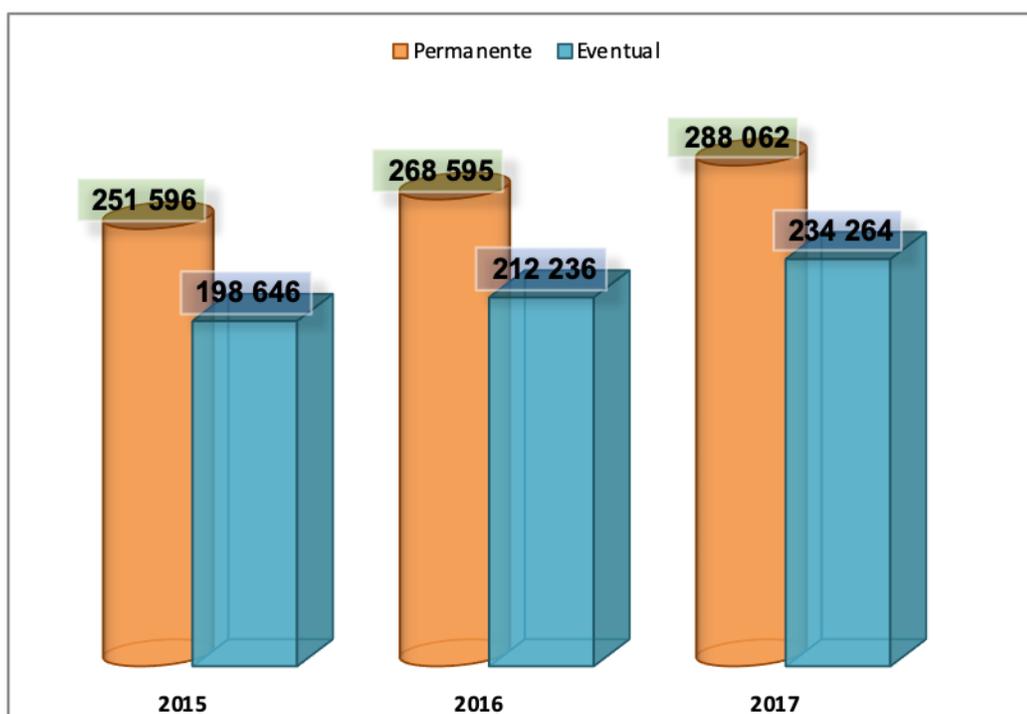
(2) Por acuerdo 556/2004 del 24 de noviembre de 2004 se fusionan las delegaciones 1 Noroeste del D. F. y 2 Noreste del D. F. en Norte del D. F. y las delegaciones 3 Suroeste del D. F. y 4 Sureste del D. F. en Sur del D. F. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de abril del 2005.

(3) De conformidad a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 2016, a partir del 30 de enero del año en curso se establece que la Ciudad de México es parte integrante de la Federación por lo que se modifica el nombre de Distrito Federal por el de Ciudad de México. Por lo anterior, las Delegaciones D.F. Norte y D.F. Sur cambian de nombre a CDMX Norte y CDMX Sur respectivamente.

186.2 Las entidades de Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz presentan el mayor número de personas aseguradas en el año 2017, no pasa inadvertido que en seis de estas entidades federativas la Comisión Nacional inició quejas y, en cuatro de ellas se emitió una Recomendación.

186.3 En relación con los asegurados asociados a un empleo permanente o eventual del campo, se advierte una evolución moderada en su afiliación, en comparación con la población jornalera agrícola estimada por la entonces SEDESOL, además de existir una diferencia considerable entre un grupo y otro.

Gráfico 4: Asegurados asociados a un empleo permanente o eventual del campo



Fuente: CNDH con información de IMSS.

186.4 Por otra parte, se implementó un “*Modelo Integral de Fiscalización*” el cual permitía “*identificar los riesgos de evasión atendiendo a los tipos y tamaño de patrones, su ubicación geográfica, sector, industria, composición salarial, entre otros, elementos, al tiempo que fortalece la coordinación con otras autoridades fiscales, con las que se intercambia información relevante*” como el Sistema de Administración Tributaria (SAT) o bien, el Instituto del

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y la STPS.

186.5 Los actos de fiscalización efectuados por el Instituto, de acuerdo con su naturaleza jurídica prevista en el artículo 5 de la Ley del Seguro Social, se refieren a visitas domiciliarias, revisiones de gabinete, presentación del dictamen en materia de seguridad social, cartas-invitación y promociones dirigidas a patrones para la regularización voluntaria de sus obligaciones ante el Instituto.

186.6 En relación con la fiscalización, es importante señalar que, conforme a la información proporcionada por el IMSS, en 2016, se efectuaron 476 y, en 2017, 376 actos de fiscalización, los cuales en su mayoría se llevaron a cabo a través de cartas invitación, con estas acciones se regularizaron 8,634 trabajadores del sector agrícola.

186.7 Las entidades federativas que concentraron el mayor número de actos de fiscalización en el periodo indicado en el párrafo precedente fueron Baja California (128), Jalisco (128), Michoacán (104), Sinaloa (165) y Sonora (180).

187. Del Convenio suscrito con la STPS, se destacan los siguientes aspectos relevantes: el intercambio de información y experiencias de éxito en materia de inspección e investigación de irregularidades cometidas por patrones en relación con sus obligaciones en materia de seguridad social; la integración de un grupo de trabajo; la limitación del personal del Instituto que asiste a la inspección se sujetará a sugerirle al personal actuante la información que debe solicitarse al patrón por lo que se refiere al cumplimiento del pago de las cuotas obreras patronales y, en su caso, puede requerirse en ese acto se realice la inscripción correspondiente, convenio cuyo vigencia estaba prevista hasta septiembre de 2018.

188. De los resultados obtenidos con motivo de la implementación del Convenio, el Instituto señaló que en 2017 se acordaron 34 inspecciones conjuntas en las entidades federativas de Baja California, Michoacán, Chiapas y Sinaloa. El 70% de los patrones visitados no presentaron desviaciones en temas de seguridad social y en el 30% se identificaron las siguientes incidencias: omisiones del registro de la totalidad de los trabajadores, incorrecta clasificación de la empresa y discrepancia en el salario real y el registrado¹⁰⁰.

189. Si bien las distintas Delegaciones y Subdelegaciones, en su mayoría, cuentan con registro de empresas y directorio, esta información no siempre es compatible con la reportada por instancias estatales o federales (STPS); las acciones implementadas (invitación a afiliarse al Instituto o visitas de verificación) han resultado insuficientes para que los patrones con actividad agrícola cumplan con sus obligaciones ante ese Instituto; además, de advertirse la necesidad de fortalecer los mecanismos de recepción de denuncias de personas jornaleras agrícolas y la colaboración con los Estados de origen de este grupo poblacional; toda vez que de las visitas realizadas por este Organismo Nacional a centros de trabajo y campos agrícolas en distintas entidades federativas de la República Mexicana, así como de las Recomendaciones emitidas se advierte que tratándose de personas jornaleras agrícolas, persiste una desigualdad entre trabajadores de planta y trabajadores eventuales del campo -el cual representa la mayor proporción- toda vez que, en su mayoría, no están afiliados al IMSS; desconocen las obligaciones de los patrones en ese rubro y sus derechos.

190. De considerar que la mayoría de los trabajadores agrícolas son contratados como trabajadores eventuales *“...es posible deducir que casi en su totalidad esta población carece de un seguro social integral, más del 95% de los trabajadores*

¹⁰⁰ En el *“Informe de Labores y Programa de Actividades 2016-2017”* del IMSS, se refiere que *“en relación con el salario base de cotización, su registro correcto ante el Instituto es esencial para determinar las prestaciones en dinero que se cubren en los distintos ramos de aseguramiento, así como para el cálculo correcto de las pensiones y de las cuotas que se deben pagar en materia de seguridad social”*, p. 137.

agrícolas son considerados estacionales, no acumulan antigüedad (...), ni reciben las prestaciones mínimas de (...) la seguridad social. Cada temporada se inicia de nuevo su relación de trabajo, no mejoran sus prestaciones y se les niegan las prestaciones mínimas que la ley establece para los trabajadores de planta (...). Aun con carácter eventual, sería posible proporcionarles seguro social integral y garantizar su registro para que acumulen cotizaciones y puedan gozar de los derechos de jubilación y pensión por edad o por enfermedad...”¹⁰¹.

191. Esta situación se corrobora con lo expuesto por personal de ese Instituto quien manifestó ante este Organismo Nacional que tratándose de trabajadores del campo, en el primer trimestre de 2018, se incrementó el empleo en el sector agrícola; sin embargo, es el incumplimiento de los patrones en la afiliación de sus trabajadores agrícolas lo que contribuye a que no se materialice el derecho a la seguridad social de este grupo, la dificultad según se presenta debido a que es que el Instituto solo puede verificar el cumplimiento de las obligaciones de los patrones que tiene registrados.

192. Por consiguiente, este Organismo Nacional considera necesario que el IMSS fortalezca la coordinación y vinculación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno para contar con información de patrones con actividad agrícola y flujos migratorios de las personas jornaleras agrícolas, a fin de que los esfuerzos, recursos y personal de las delegaciones y subdelegaciones, así como del nivel central se canalicen oportunamente, exhortando respetuosamente a las distintas dependencias del orden federal, estatal y municipal a proporcionar la información que el Instituto requiera en ejercicio de sus funciones y atribuciones.

¹⁰¹ Guerra Ochoa, María Teresa. “La seguridad social de los trabajadores del campo en México”, disponible en <http://aijdtssgc.org/2007/11/07/la-seguridad-social-de-los-trabajadores-del-campo-en-mexico/>

E. Derecho a un nivel de vida adecuado¹⁰².

193. Del artículo 4° constitucional se infiere un derecho fundamental de toda persona a acceder a un nivel de vida adecuado o digno, el cual, de acuerdo al criterio expuesto por la Primera Sala del máximo Tribunal tiene como característica distintiva “...*la íntima relación que mantiene este con otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida, alimentación, vestido, vivienda, educación y salud, pues es claro que para que una persona se encuentre en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar requiere que todas sus necesidades básicas se encuentren adecuadamente satisfechas*”¹⁰³.

194. Este derecho encuentra fundamento expreso en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin que pase inadvertido que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 de la Agenda 2030 convoca a “*Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*”.

195. Aunado a lo anterior, el máximo tribunal del país también se ha pronunciado respecto al derecho al mínimo vital¹⁰⁴ el cual cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales previstos en los artículos 1°, 3°, 4°, 6°, 13, 25, 27, 31, fracción IV y 123 de la Constitución General, estas condiciones que permiten un mínimo de subsistencia digna, “*para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (...) cada persona (...) tiene un mínimo vital diferente, (...) el análisis de este*

¹⁰² Este Organismo Nacional retoma en este apartado aspectos relevantes relacionados con el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas jornaleras agrícolas que fueron referidos en la Recomendación 2/2017, 31 de enero de 2017, párr. 258-264.

¹⁰³ Jurisprudencia Constitucional “*DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. LA OBLIGACIÓN DE ASEGURAR LA PLENA EFICACIA DE ESTE DERECHO RECAE TANTO EN LOS PODERES PÚBLICOS COMO EN LOS PARTICULARES.*”, Semanario Judicial de la Federación. Septiembre de 2016, registro 2012504.

¹⁰⁴ El derecho al mínimo vital ha sido también abordado en la Recomendación General 34/2018, 14 de noviembre de 2018, párr. 117-127.

*derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso*¹⁰⁵.

196. Sobre este derecho fundamental, un criterio orientador lo establece la sentencia C-776/2003, de la Corte Constitucional de la República de Colombia, al señalar que el derecho al mínimo vital es un principio del Estado Social de Derecho, cuyos fines generales incluyen, entre otros, contrarrestar las desigualdades sociales existentes, ofrecer a todas las personas las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y así superar los apremios materiales, promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; y asegurar la vigencia de un orden justo¹⁰⁶.

197. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que *“los Estados deben adoptar las medidas necesarias para salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna”*¹⁰⁷, y entre estas condiciones se ha referido al acceso y calidad del agua, alimentación, salud, educación y medio ambiente sano, indicando que estas condiciones impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Tesis constitucional *“DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR.”*, Semanario Judicial de la Federación. Febrero de 2013, registro 2002743.

¹⁰⁶ CNDH. Recomendación 37/2015, del 29 de octubre de 2015, párr. 85.

¹⁰⁷ CrIDH. “Caso de los Niños de la Calle Villagrán Morales y otros vs. Guatemala”, sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 144.

¹⁰⁸ CrIDH. “Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay”, sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 163; “Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay”, sentencia de 2 de septiembre de 2004, párr. 255; “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, sentencia de 29 de marzo de 2006, párrs. 156 a 178; “Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay”, sentencia de 24 de agosto de 2010, párrs. 194 a 213; y Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, párr. 109.

198. En nuestro orden jurídico, el artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social expresa que: *“Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

199. En ese sentido, dicha Ley General dispone el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social cuya coordinación correspondía a la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), con la *“conurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones”*, en términos de los artículos 39 y 43, fracciones I y IV, de la Ley General de Desarrollo Social.

200. Hasta 2018, en las Entidades Federativas, las funciones de coordinación y ejecución de los programas y acciones en materia de desarrollo social, así como la vinculación institucional eran de la competencia de las Delegaciones Estatales de SEDESOL, conforme a lo establecido en su Reglamento Interior.

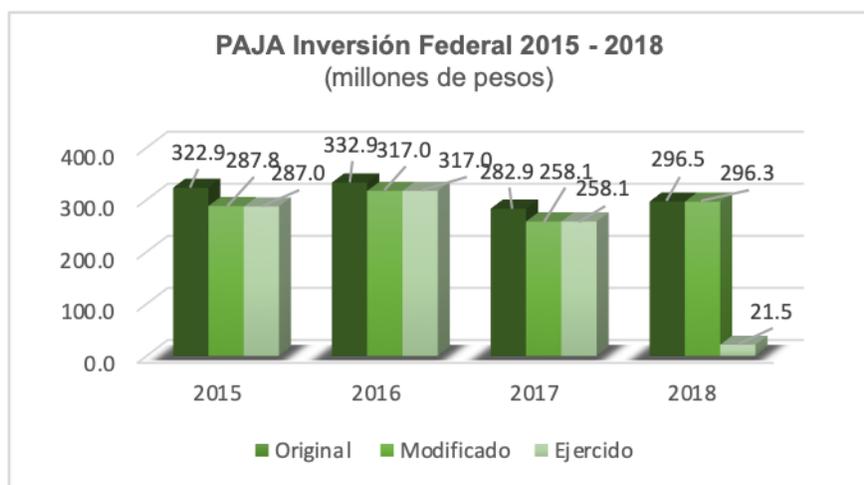
201. Tratándose de personas jornaleras agrícolas, en 2001, empezó a operar el *“Programa de Atención a Personas Jornaleras Agrícolas (PAJA)”*, programa en el que se les reconoce como un grupo de atención prioritaria.

202. La Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios fungía como unidad administrativa responsable del Programa y conforme a sus atribuciones le correspondía *“Promover la celebración de convenios y acuerdos entre los tres órdenes de gobierno para coordinar sus respectivas acciones en materia de desarrollo social y humano dirigidas a los grupos prioritarios en las regiones más marginadas del país”*, además de *“promover la participación de las y de los beneficiarios en los programas a su cargo, en la planeación, ejecución y vigilancia de las actividades de los mismos.”*

- **Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).**

203. El PAJA estaba alineado al Objetivo 2,1 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al Objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social, en este último caso preveía fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, particularmente, de aquellas personas en situación de pobreza¹⁰⁹.

204. El PAJA tenía como objetivo general contribuir para “...fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, incidiendo positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante la reducción de las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares”, asignándole presupuesto federal para su ejecución, mismo que presentó la siguiente evolución en el periodo comprendido entre 2015 – 2018¹¹⁰:



Fuente: CNDH con información de SEDESOL

¹⁰⁹ Hasta la emisión de la presente Recomendación no ha sido publicado el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2024, por lo que este Organismo Nacional no ha identificado si la administración actual prevé política pública para la atención de la población jornalera agrícola; sin embargo, el Programa no fue previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

¹¹⁰ El presupuesto señalado como “ejercido a 2018”, no corresponde al total del ejercicio fiscal.

205. Del gráfico precedente se advierte que los presupuestos asignados en 2017 y 2018 presentaron una reducción entre el 8 y 10% en comparación con 2015. Solo en 2016, hubo un ligero incremento en el presupuesto para el programa.

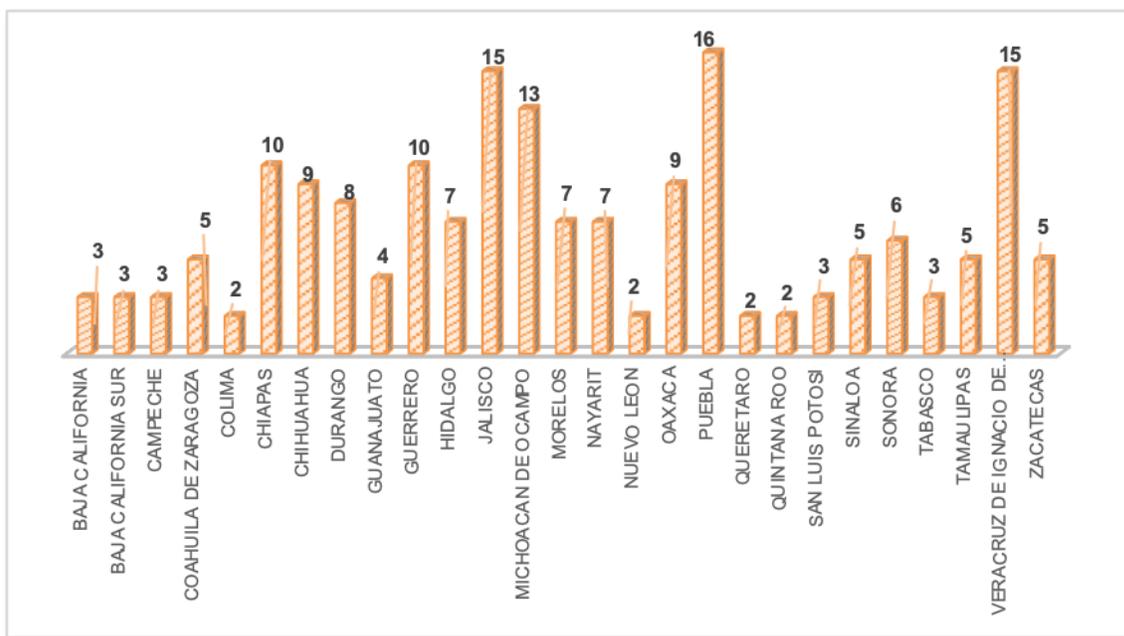
206. Para la operación del PAJA, cada año se expedían “Reglas de Operación” (ROP), entre 2015 y 2018, las reglas emitidas habían mantenido los siguientes aspectos: la población objetivo del programa: mujeres y hombres de 16 años y más integrantes de un hogar jornalero; y los tipos de apoyo otorgados consistían en: apoyo económico al arribo, becas para la permanencia en el aula, apoyo alimenticio, servicios básicos; además de la realización de ferias de apoyo y servicios y proyectos para el ejercicio de los derechos de las personas jornaleras agrícolas.

207. El PAJA atendía a los lugares con presencia y concentración de población jornalera, identificadas como Regiones de Atención Jornalera (RAJ)¹¹¹, para su identificación y delimitación se utilizaba distinta información: “Encuesta Nacional Jornalera (2010)”¹¹² sic; Cobertura Geográfica autorizada del PAJA; Sistema de información Agropecuaria y Pesquera, Base de datos 2006, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA); Sistema de información INFO-AZÚCAR del sistema-producto caña de azúcar, SAGARPA; Enciclopedia de municipios de México y la ITER 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹¹¹ Las RAJ se define en las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2018 como el “Área geográfica que integra zonas agrícolas de producción de cultivos con uso intensivo de mano de obra. Constituye la unidad mínima de planeación de los procesos para la implementación de acciones a favor de la población jornalera agrícola. Identificándose población potencial y objetivo”.

¹¹² Hasta la fecha en que se emite la presente Recomendación, no se tiene constancia de que se haya aplicado alguna encuesta por SEDESOL.

Gráfico 5: Regiones de Atención Jornalera por Entidad Federativa.



Fuente: CNDH con información de SEDESOL.

208. En términos de la información proporcionada por la entonces SEDESOL, el programa tenía presencia en 27 entidades federativas, con 179 Regiones de Atención Jornalera identificadas en 1142 municipios y 186,175 localidades.

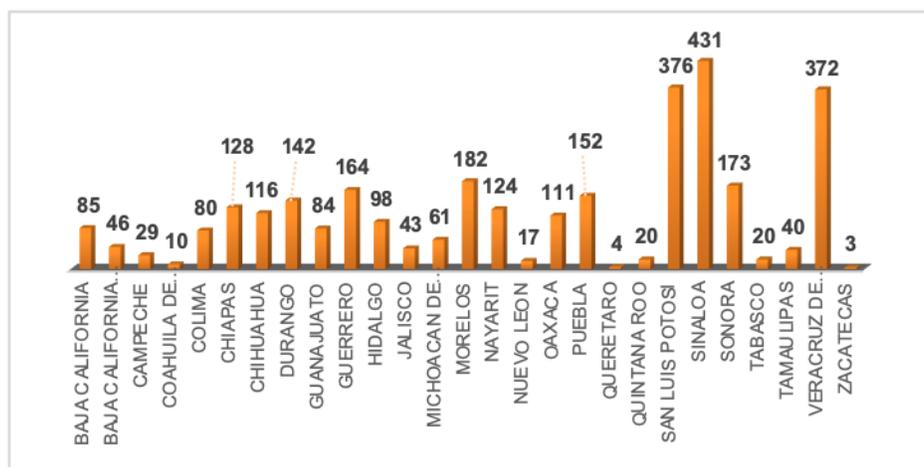
209. Es importante señalar que en las RAJ se encuentran las “*Unidades de Trabajo (UT)*” definidas en las propias Reglas de Operación del PAJA como el “*Espacio físico donde se concentra o acude la población beneficiaria; se concibe como la unidad mínima de programación, ejecución de acciones y proyectos de promoción social, coordinación interinstitucional y apoyos directos e inversión*”, es importante señalar que las unidades de trabajo no se refieren a los centros de trabajo agrícola, según se advierte de las modalidades que conforman esas unidades:

209.1 Zonas de destino: Lugares a donde migra la población jornalera y habita temporalmente para realizar labores agrícolas. Incluye los albergues de propiedad privada o social, campamento o cuarterías y comunitarios (zonas de atracción).

209.2 Zonas de Tránsito: Lugares que se encuentran entre las zonas de origen y las zonas de destino habitados durante periodos breves por la población jornalera agrícola (hasta que se desplacen a su destino final). En estas zonas pueden ubicarse las Unidades de Servicios Integrales (USIs)¹¹³.

209.3 Zonas de origen: Localidades de residencia habitual de la población objetivo (zonas de expulsión).

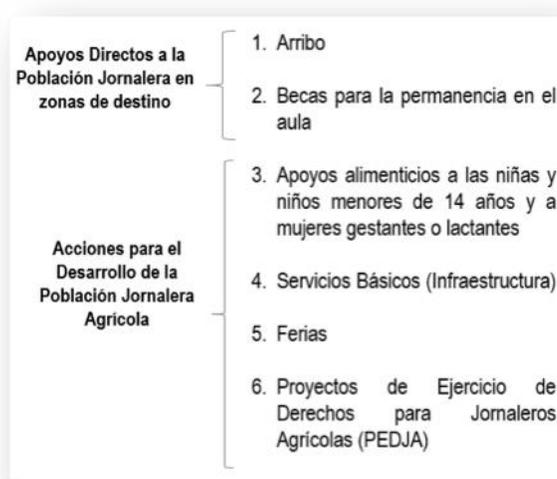
Gráfico 6: Total de Unidades de Trabajo por Entidad Federativa



Fuente: CNDH con información de SEDESOL

¹¹³ En las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas para el ejercicio fiscal 2018, se define a las USIs como el “Espacio de atención a la población jornalera en donde se les puede proporcionar diversos servicios relacionados con su actividad como trabajadores agrícolas y sus procesos migratorios, se otorga información sobre mercados laborales, orientación para el ejercicio de sus derechos, contactos con las instituciones que dan atención a este grupo de la población, incorporación al padrón de PAJA, condiciones adecuadas para la espera previa al inicio de su viaje hacia las regiones de destino, entre otros”.

210. El PAJA otorgaba seis tipos de apoyos, dos de ellos consistían en apoyos directos a la población jornalera en zonas de destino y los cuatro restantes están encaminados a acciones para su desarrollo:



211. En relación con los apoyos directos, eran de tipo económico y se otorgaban en las RAJ de destino, las personas interesadas debían registrarse en las unidades de trabajo ante el personal de la SEDESOL.

212. El apoyo económico al arribo se otorgaba, hasta 2018, por la cantidad de 1,150 pesos por hogar en un máximo de tres ocasiones por ejercicio fiscal. Entre los requisitos específicos que se solicitaban eran la presentación de la Clave Única de Registro de Población (CURP)¹¹⁴ y alguno de estos documentos: Credencial para votar vigente, credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), Acta de Nacimiento, Constancia de identidad y edad con fotografía expedida por autoridad municipal o formas migratorias.

¹¹⁴ Este requisito no es solicitado a las personas migrantes extranjeras que laboran en el país como jornaleros agrícolas.

213. En el caso de las becas de permanencia en el aula, debía certificarse la asistencia a ésta, toda vez que no debían presentarse más de tres faltas injustificadas al mes; en el caso del nivel preescolar y primaria el apoyo que se otorgaba tanto a hombres como mujeres era de 400 y 500 pesos por nivel respectivamente. Tratándose del nivel secundaria, el apoyo otorgado era de 650 pesos para mujeres y 600 pesos para hombres.

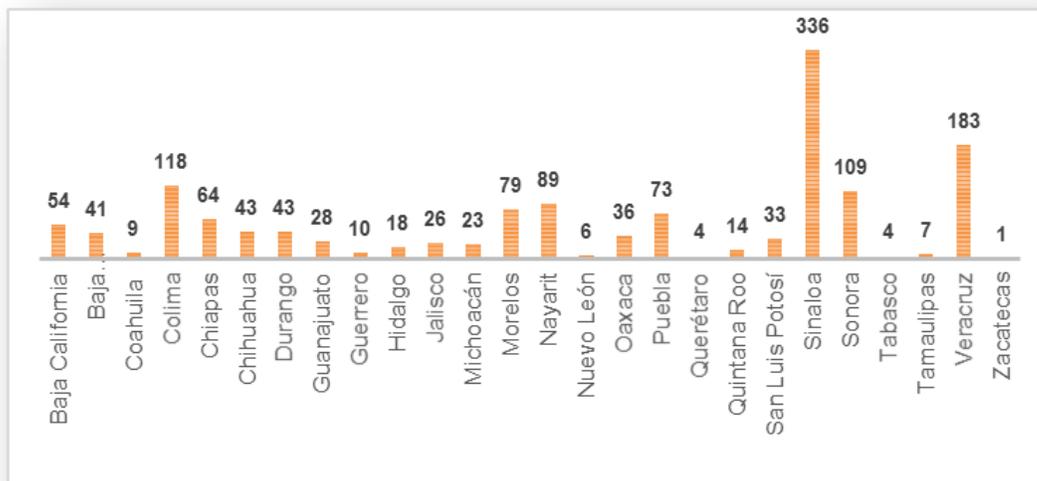
214. Los apoyos relacionados con las acciones para el desarrollo de la población jornalera agrícola, podían ser en especie o económicos, la población objetivo era variable, en algunos casos bastaba tener 16 años o más y ser integrante de un hogar jornalero migrante; tener menos de 14 años de edad; ser mujer y estar embarazada o en lactancia materna.

215. En general, las acciones para potenciar el desarrollo se materializaban en la realización de ferias de apoyos y servicios o proyectos específicos para el ejercicio de derechos con apoyo de organizaciones de la sociedad civil.

216. Los apoyos para servicios básicos eran subsidios para la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de infraestructura para atender a la población jornalera agrícola en las unidades de trabajo, principalmente encaminada a la mejora de albergues.

217. La SEDESOL refirió a este Organismo Nacional que la cobertura del Programa integró a 1,451 unidades de trabajo, de las cuales 1,336 son unidades de trabajo de destino, 107 de origen y 8 de tránsito. Durante el periodo de 2013–2017 los apoyos otorgados se concentraron en mayor número en las entidades federativas de Sinaloa y Veracruz, seguidas de Colima y Sonora.

Gráfico 7: Apoyos otorgados por Entidad Federativa 2013 - 2017.



Fuente: CNDH con información de SEDESOL

218. Los tipos de albergue identificados por la entonces SEDESOL eran el comunitario, privado y social, sus diferencias consisten en el sujeto que les administra y el porcentaje de apoyo que podía otorgar esa Secretaría:

TIPO DE ALBERGUE	OPERACIÓN	PARTICIPACIÓN SEDESOL
Comunitario	La administración es responsabilidad de Ayuntamientos, Gobiernos Estatales, Comités Jornaleros o Asociaciones Civiles. Construidos en zonas de Destino Atiende a la población jornalera agrícola que arriba a la comunidad a contratarse en los cultivos de la zona.	Otorga subsidios para construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento*. Previa solicitud de interesados* Puede contribuir hasta con el 100% de la inversión.
Privado	La administración es responsabilidad de Productores o empresas agrícolas.	(*) Aplican de igual manera a este supuesto.

	Población jornalera agrícola que se contrata para el productor o empresa propietaria del albergue.	Puede contribuir hasta con el 80% de la inversión, dependiendo de ésta.
Social	La administración es responsabilidad de los Ejidatarios, Sociedades cooperativas y organizaciones sociales propietarias de los espacios.	(*) Aplican de igual manera a este supuesto. La Secretaria puede contribuir hasta con el 80% de la inversión, dependiendo de ésta.

Fuente: CNDH con información de SEDESOL

219. Las Unidades de Servicios Integrales (USI) y los albergues comunitarios eran los únicos inmuebles que podrán ser administrados por la SEDESOL. Es importante, hacer notar que los albergues privados fueron las unidades de trabajo que más apoyo recibieron en el periodo 2013-2017.

220. Por otra parte, la SEDESOL informó a este Organismo Nacional que el PAJA presentó algunas modificaciones en el periodo comprendido entre 2015-2018, tales como:

220.1 Incremento del monto en el apoyo económico al arribo (de 800 pesos a 1,150 pesos);

220.2 Incremento en el monto y, en su caso, homologación de los estímulos para la asistencia y permanencia escolar;

220.3 Incremento en el monto por ración alimenticia entregada por niña o niño de 15.07 a 23.70 pesos con base en la Canasta Básica Alimentaria Urbana;

220.4 Reducción de los documentos que debían presentar los solicitantes y se adicionó la aceptación de los documentos expedidos a su nombre por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR);

220.5 En el caso de apoyos para servicios básicos se impuso a las empresas la responsabilidad del mantenimiento del albergue, además de requerir una coparticipación financiera de al menos el 50%, contar con el “*Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil (DEALTI)*” y documento expedido por el IMSS que acreditara que sus trabajadores agrícolas contaban con las prestaciones de ley;

220.6 Se redujeron los plazos para análisis y validación de proyectos; y,

220.7 Las acciones de protección social y participación comunitaria fueron eliminadas, por lo que, también desaparece la figura del “*Gestor Voluntario PAJA*”, derivado de los altos costos de operación, falta de registros de acciones, avances y evaluación del impacto.

221. De acuerdo con las Reglas de Operación del PAJA se identificaban dos figuras importantes vinculadas a la ejecución del Programa: los Grupos de Coordinación Estatal (GCE) y los Comités de Contraloría Social. En el primer caso, se establecieron como una instancia para la determinación y ejecución de acciones interinstitucionales dirigidas a la atención de las personas jornaleras agrícolas y sus familias, grupo integrado por dependencias de los tres órdenes de gobierno y, en su caso, por instituciones del sector social y privado.

222. En términos de la información proporcionada por la SEDESOL, en 2014 se expidieron unos lineamientos en relación con el funcionamiento de los grupos de Coordinación Estatal, los cuales se mantuvieron vigentes hasta 2017. A partir del ejercicio fiscal 2018, se implementó una “*Estrategia para los Grupos de Coordinación Estatal*”, de la cual se resaltan los siguientes aspectos:

222.1 Los GCE se entendían como un mecanismo organizado con participación interinstitucional e intersectorial que efectuaba actividades de análisis, líneas y agendas de trabajo, supervisaba y, en su caso, acordaba estrategias específicas para la atención de la población objetivo.

222.2 La Coordinación General de estos grupos también estaba a cargo de SEDESOL.

222.3 Se considera que, para un óptimo funcionamiento, los GCE debían contar con la representación de cinco sectores:

SECTOR	INSTITUCIÓN o PROGRAMA	
Salud	Secretaría de Salud Vete Sano Regresa Sano Jurisdicción Sanitaria del Sector	Seguro Popular DIF Estatal IMSS ISSSTE
Educativo	SEP INEA	CONAFE
Abasto	DICONSA	LICONSA
Derechos	Registro Civil CDI STPS	CEDH INMUJERES PA
Social	SEDESOL SAGARPA	SEMARNAT

222.4 El GCE debía considerar actividades de diagnóstico, plan de trabajo, acciones por institución, estrategias conjuntas por ámbito de intervención, seguimiento de las acciones, análisis y cierre, para tal efecto, las instituciones participantes aportaban información para integrar un banco de datos de la situación de las personas jornaleras agrícolas, además de integrar una comisión de trabajo que elaborara y enriqueciera ese diagnóstico.

222.5 El plan de trabajo debía concertar acciones con las empresas y organizaciones agrícolas, así como la atención a demandas sociales específicas que requerían de la intervención intersectorial.

222.6 La SEDESOL daba seguimiento a los acuerdos y a las acciones convenidas mediante minutas y llenado de formatos de seguimiento.

223. Por su parte, los Comités de Contraloría Social se conformaban en los albergues comunitarios, con la representación de una mujer y un hombre beneficiarios del Programa quienes fungían como vocales, las delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas eran los responsables de la constitución de estos Comités y la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios daba seguimiento a los avances de estas acciones.

224. Entre las principales funciones del Comité resaltaban la de recibir quejas y denuncias que presentaran los beneficiarios del programa, a fin de entregarlas a la Delegación, además de vigilar que el albergue contara con los servicios básicos para su funcionamiento y que solo habitaran los beneficiarios del Programa.

225. De las visitas e investigaciones realizadas por este Organismo Nacional, se advirtió en relación con la implementación del PAJA, los siguientes aspectos:

225.1 Existía población jornalera agrícola que no era atendida por el programa, se observó que en los lugares donde se presentaron quejas por presuntas violaciones a derechos humanos no se tenían contempladas unidades de trabajo, por lo cual no hay un conocimiento pertinente de los flujos migratorios y, en su caso, la ejecución de acciones para modificar las regiones de atención jornalera.

225.2 Las personas jornaleras agrícolas no contaban con la información pertinente para acceder a los beneficios del PAJA. Por tal motivo, los mecanismos de difusión de información como de recepción de denuncias no eran lo suficientemente accesibles y culturalmente adecuados.

225.3 De la revisión de cédulas diagnósticas y de las propias visitas a los albergues (independientemente de su naturaleza), se observa que en su mayoría no cuentan con las condiciones de infraestructura y servicios para albergar a población jornalera agrícola. De considerarse, el mantener la operación de los albergues, las Reglas de Operación deben prever normas mínimas para su conservación, mantenimiento, operación y designación de responsables cuando estos espacios reciben subsidios; de lo contrario se incrementa su deterioro y desuso. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 no se tienen contemplados recursos para el PAJA, además de que no se advierte si este programa fue sustituido por otro, motivo por el cual, en su caso, las autoridades laborales locales en colaboración con las federales deben garantizar que los patrones proporcionen habitaciones para las personas jornaleras agrícolas de acuerdo con la normatividad laboral.

225.4 La SEDESOL omitía dar un oportuno seguimiento a la conformación de los Grupos de Coordinación Estatal, toda vez que, en entidades federativas como el estado de Nuevo León, éste no se conformó durante 2016, 2017 y 2018.

225.5 La actividad de los Grupos de Coordinación Estatal resultó insuficiente, al concentrar sus esfuerzos en una o dos actividades, aunado a ello, estos grupos en las diferentes entidades federativas diferían en la metodología de trabajo, por lo que, es necesario homologar ésta y efectuar un pertinente seguimiento y evaluación que no quede sujeto a la voluntad de los participantes o el carácter reactivo de la intervención, y, con independencia del mecanismo adoptado es necesario que las dependencias den cumplimiento a las atribuciones que les corresponden para la atención de la población jornalera agrícola.

225.6 Preocupa a este Organismo Nacional que en la Estrategia planteada para el 2018, el seguimiento se limitara a una revisión de gabinete, por lo cual, se estima necesario apoyar los informes con material audiovisual y visitas en campo.

225.7 En algunos casos no hay acciones de coordinación de las Delegaciones Estatales de la SEDESOL con autoridades federales, estatales y municipales o éstas resultan insuficientes.

225.8 No se cuenta con información del número de Comités de Contraloría Social integrados, los resultados obtenidos y las acciones implementadas para su funcionamiento ante los ciclos agrícolas temporales y la propia migración de la población jornalera agrícola, por ende, no se cumple con el objetivo de ser un órgano de apoyo para recibir denuncias y plantear ante la autoridad las distintas problemáticas que se suscitan, circunstancia que agrava su situación de indefensión

225.9 Las actividades de las Delegaciones de la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar) de mantenerse, deben fortalecer su actividad como instancias coordinadoras de las distintas dependencias a quienes compete la atención de la población jornalera agrícola.

225.10 En relación con el requisito solicitado a los centros con actividad agrícola consistente en el documento expedido por el IMSS que acreditaba que sus trabajadores agrícolas cuentan con las prestaciones de ley, es importante que de mantenerse el PAJA o generarse una política o programa específico distinto a éste para la atención de la población jornalera agrícola se establezcan mecanismos de colaboración con ese Instituto y con las autoridades laborales tanto locales como federales, toda vez que ha sido expuesto en la presente Recomendación que generalmente los patrones no registran a sus trabajadores eventuales, quienes representan la mayor proporción de su planta laboral y enfrentan una mayor desigualdad.

226. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional que la suscripción de Acuerdos o Convenios de Colaboración entre las entidades federativas y las dependencias del orden federal pueden tener un impacto significativo si hay acciones puntuales para cumplir con su objeto y, en aquellos casos en que sea posible debe acompañarse de un programa de trabajo, con una vigencia indefinida que permita un trabajo continuo, sin que resulte afectado por cambios en la administración de que se trate.

227. Finalmente, en relación con la operación del PAJA y el impacto en la población jornalera agrícola, de conformidad con los informes emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, en 2016, este órgano técnico observó en las Reglas de Operación de ese ejercicio fiscal, *“una desvinculación de su objetivo con las causas del fenómeno problemático que afecta a este grupo de la población relacionadas con la violación de los derechos humanos y laborales de los*

jornaleros y los integrantes de sus familias...En cuanto a la identificación de los beneficiarios, la SEDESOL no contó con una cuantificación actualizada de los jornaleros agrícolas y de los integrantes de su familia”¹¹⁵. Además, señaló que, en su momento, “no dispuso de información para valorar los resultados del apoyo en el fortalecimiento de las habilidades y competencias sociales de los asistentes”¹¹⁶ en las distintas actividades (ferias, talleres, entre otros) efectuadas.

228. En opinión de ese órgano técnico, el PAJA “*se concibe como una política pública asistencialista que otorga subsidios directos (...) y subsidios indirectos (...) con los que la SEDESOL pretende subsanar las condiciones de precariedad en las que vive este grupo de población, originadas por sus deficientes condiciones laborales. Sin embargo, aun cuando la secretaría cumplió con otorgar subsidios, el diseño de las reglas de operación del programa presentó inconsistencias, por lo que no fue posible evaluar la contribución del PAJA en el fortalecimiento del cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares”¹¹⁷.*

229. Lo anterior, fue expuesto en el “*Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por Una Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México*” elaborado por esta Organismo Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México, al señalar que los programas presupuestarios del ámbito social, como es el PAJA, han recibido críticas al ser calificados en su mayoría de clientelares, patrimonialistas y asistencialistas.

230. Aunado a ello, refiere el Estudio “*...la acción del gobierno federal se orienta a cumplir con metas específicas de desempeño de cada uno de sus programas, los cuales pueden contribuir a mejorar el acceso a un Derecho, pero su evaluación es estrictamente en términos del cumplimiento de su meta particular, su eficacia,*

¹¹⁵ Auditoría Superior de la Federación (ASF). “*Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Segunda Parte*”, p. 87.

¹¹⁶ *Ibidem.* p. 88.

¹¹⁷ *Ídem.*

su logro en concreto y no tanto en función del enfoque de derechos y todo lo que ello implica”¹¹⁸.

231. Bajo este enfoque, los programas buscan proveer un servicio o bien público y las personas son metas de atención y de cobertura, no se consideran titulares de derechos, de ahí que la valoración cuantitativa pese más que cualquier otra consideración incluyendo la de derechos. En ese sentido, en el caso de las personas jornaleras agrícolas es pertinente, previa valoración, *redirigir los programas públicos para que los apoyos no se concentren en los campos de arribo, sino que se distribuyan más equitativamente en las comunidades de origen y la movilidad y garanticen mejores condiciones de asentamiento*¹¹⁹.

232. En razón de lo antes expuesto, es fundamental materializar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual enuncia en el tercer párrafo “...los principios de los Derechos Humanos –la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad-; se mencionan las obligaciones para todas las autoridades dentro de sus competencias, aclarando así quienes son los sujetos de la exigibilidad y ante quién se debe reclamar su cumplimiento, protección y reparación de violaciones de los derechos...”¹²⁰. Esta reforma constitucional sentó las bases para la modificación del marco normativo, institucional y presupuestal del ejercicio de gobierno e implicó una “*nueva manera de guiar la acción pública*”¹²¹.

233. Lo anterior, es acorde al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mediante el cual el Estado mexicano ha asumido obligaciones respecto de los derechos humanos consistentes en su respeto, protección y cumplimiento sin distinción alguna¹²².

¹¹⁸ CNDH-Universidad Nacional Autónoma de México. Op. cit., pp. 107-108.

¹¹⁹ “Protección laboral para los jornaleros agrícolas en México”. p. 4.

¹²⁰ CNDH-Universidad Nacional Autónoma de México. Op. cit., Ibidem., pág. 28.

¹²¹ Ídem.

¹²² CNDH. Recomendación 2/2017, párr. 449.

234. Si el Estado omite el cumplimiento de esas obligaciones, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, con independencia de aquella que, en su momento, pueda corresponder de manera particular a las personas servidoras públicas, a quienes les compete conforme al marco jurídico aplicable el despliegue de acciones específicas para hacer efectivos esos derechos¹²³.

235. En ese sentido, es conveniente reiterar la Observación General 3 (1990) relativa a *“La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y 202/225 Culturales)”*, emitida por el Comité DESC de las Naciones Unidas al señalar que los Estados Partes asumen obligaciones jurídicas generales, legislativas, judiciales, administrativas educacionales y sociales para *“asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos...”* [y debe demostrar que ha realizado] *“...todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”*.

236. En el multicitado *“Estudio sobre Presupuesto Público y Derechos Humanos”*, se expone que el proceso concreto de diseño, negociación y aprobación de la política de gasto del país está muy lejos de considerar en su lógica una construcción y objetivos de Derechos Humanos *“La negociación entre administradores de recursos y administradores de programas no parte de las obligaciones en materia de Derechos Humanos, sino más bien se plantea en términos de montos de recursos, pesos y centavos”*¹²⁴.

¹²³ Ibidem., p. 451.

¹²⁴ CNDH-Universidad Nacional Autónoma de México, Op. cit., p. 108.

237. Por ende, es de la mayor importancia que los entes públicos avancen en la implementación del enfoque de Derechos Humanos, de tal manera que se identifique el contenido del derecho, es decir, *“...los satisfactores mínimos que el Estado debe proveer sin contraargumentos fácticos de imposibilidad que están basados en la escasez de recursos o similares, así como los ‘Derechos Llave’, que son aquellos que con su cumplimiento se puede tener acceso a otros derechos”*¹²⁵; de tal manera que este piso mínimo permita establecer metas a alcanzar en un periodo determinado a fin de alcanzar el máximo de calidad o cobertura.

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula, respetuosamente, a ustedes señoras Secretarías de Bienestar y del Trabajo y Previsión Social; Gobernadora, Gobernadores y Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; así como al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. Coadyuvar entre sí en la elaboración de un diagnóstico nacional que permita identificar: la población jornalera agrícola existente, considerando la perspectiva de género, la edad y la diversidad cultural; los flujos migratorios; las entidades federativas de origen y destino; y las problemáticas recurrentes; lo anterior, a fin de impulsar la política pública que oriente la actividad gubernamental de los distintos órdenes de gobierno para la atención de esa población.

SEGUNDA. Analizar los programas existentes y, en su caso, generar aquellos que permitan acciones puntuales para hacer efectivo el goce de los derechos humanos de la población jornalera agrícola acorde al mandato constitucional, a los compromisos internacionales pactados por nuestro país y las obligaciones que en cada materia deriven de ello, además de considerar los principios de universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad, la perspectiva de

¹²⁵ Ibidem., p. 19.

género y el interés superior de la niñez, por ende, el programa que se emita deberá contener objetivos, acciones, responsabilidades y recursos que competen a cada ente público; además de señalar explícitamente los derechos sobre los que se espera incidir de manera directa e indirecta.

TERCERA. Intercambiar, con autoridades de los distintos órdenes de gobierno, información relacionada con población jornalera agrícola y con los centros o empresas agrícolas que sea recabada con motivo del cumplimiento de sus atribuciones, a efecto de coadyuvar en la promoción, protección, defensa y garantía de los derechos humanos de las y los jornaleros agrícolas y sus familiares, así como la integración o en su caso actualización de un registro único y actualizado de centros o empresas agrícolas.

CUARTA. Celebrar los instrumentos jurídicos necesarios de colaboración y coordinación para la ejecución de proyectos en beneficio de la población jornalera y adoptar, en caso de subsistir, los acuerdos o medidas necesarias para que las unidades de trabajo y albergues cuenten con los servicios básicos e infraestructura sanitaria necesaria, promoviendo la concertación con los sectores público, social y privado.

QUINTA. Establecer mecanismos de prevención de delitos, particularmente en las rutas de tránsito de las comunidades de origen hacia los lugares de trabajo y para la erradicación de niños, niñas y adolescentes en el trabajo agrícola.

SEXTA. Establecer mecanismos accesibles y culturalmente adecuados para la recepción de denuncias, quejas e inconformidades y difundirlos entre las personas jornaleras agrícolas, así como la información oportuna de los servicios, apoyos e instancias conforme a su competencia y procedimientos.

SÉPTIMA. Emitir una circular dirigida al personal de las distintas dependencias responsables de la atención a la población jornalera agrícola, relativa a que, en el caso de advertir o se tenga conocimiento por cualquier medio de la existencia de personas menores de edad que hayan laborado o están laborando en campos agrícolas, esta situación deberá hacerse del conocimiento de sus superiores, así como de las autoridades competentes, además de documentar toda acción que sea generada para tal efecto.

OCTAVA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos involucrados en la atención a población jornalera agrícola, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, especialmente sobre los derechos de los grupos de atención prioritaria, perspectiva de género, la niñez y las comunidades indígenas, y la prevención de la trata de personas.

A LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; GOBERNADORA, GOBERNADORES Y JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

PRIMERA. Dar seguimiento hasta su cumplimiento a los acuerdos adoptados en la Conferencia Nacional de Secretarios del Trabajo, en especial, aquellos relacionados con la población jornalera agrícola.

SEGUNDA. Que se asuman los acuerdos necesarios entre los distintos órdenes de gobierno para implementar acciones transversales específicas para el fortalecimiento del empleo digno y decente y la capacitación para el trabajo de las personas jornaleras agrícolas, en su lugar de origen y, en su caso, promover la migración laboral ordenada y segura.

TERCERA. Instruir, por escrito, al personal de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo de su competencia a cumplir pertinentemente las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, especialmente, que la selección de empresas y personas empleadas debe ser adecuada y la información pertinente, accesible, clara y detallada, así como impulsar un modelo de protección laboral que considere las distintas etapas de reclutamiento y contratación sea a través del Programa de Apoyo al Empleo o independiente de éste.

CUARTA. Establecer un programa específico de inspección a centros con actividad agrícola, así como de las condiciones en que viven las personas jornaleras agrícolas y sus familias en las comunidades de destino, en el cual debe preverse la colaboración entre las distintas autoridades laborales de las entidades federativas y las del orden federal en el ámbito de su competencia para planear, ejecutar y supervisar de manera coordinada los Programas de Inspección, además de la integración de un representante de la Procuraduría para la Defensa del Trabajo de la entidad federativa de que se trate, requiriendo que las actuaciones instrumentadas para tal efecto adjunten evidencia fotográfica o video gráfica. Dicha inspección deberá considerar como mínimo, la edad, condiciones de trabajo y vivienda de las personas jornaleras agrícolas.

QUINTA. Emitir una circular dirigida al personal de inspección laboral de acuerdo con su competencia, para que al advertir incumplimiento de la normatividad laboral que sea del ámbito de diversa autoridad lo asiente por escrito e informe lo conducente para que los hechos sean investigados.

SEXTA. Difundir, por medios impresos y/o electrónicos, entre las dependencias y/o áreas a su cargo, particularmente de aquellas involucradas con los aspectos expuestos en la presente Recomendación a fin de que coadyuve a una mejor comprensión de la problemática que enfrenta la población jornalera agrícola y de sus derechos humanos.

SÉPTIMA. Informar a este Organismo Nacional las medidas que serán adoptadas para salvaguardar a la población jornalera agrícola objetivo, hasta en tanto se comunica el programa o programas que atenderán dicha población.

A LA SECRETARÍA DE BIENESTAR:

PRIMERA. Concretar la elaboración y aplicación de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas considerando la perspectiva de género, la edad, la diversidad cultural y, en su caso, incorporar aquellos tópicos referidos en la presente Recomendación, difundiendo los resultados obtenidos entre los entes públicos involucrados en la atención de la población jornalera agrícola.

SEGUNDA. Dado que la Población Jornalera Agrícola es un grupo de atención prioritaria, diseñar un programa que integre el enfoque de derechos humanos y los distintos aspectos señalados en esta Recomendación, además de los procedimientos y mecanismos para delimitar las responsabilidades de las autoridades federales, estatales y municipales, y demás instancias involucradas, en caso de subsistir, establecer las disposiciones normativas y/o administrativas que regulen la administración, mantenimiento, operación y vigilancia de los albergues y USI.

TERCERA. En caso de subsistir, considerar la instalación, mejora o remodelación de albergues para el alojamiento de las personas jornaleras agrícolas o Unidades de Servicios Integrales a nivel nacional y que estos cuenten con un reglamento para su administración, y se delimite a quién corresponderá su operación, o, en su caso, establecer acciones de colaboración con las autoridades laborales y locales para garantizar que las personas jornaleras agrícolas cuenten con habitaciones para pernoctar de acuerdo con la normatividad aplicable.

CUARTA. Establecer las disposiciones necesarias para que los albergues existentes contemplen un programa de mantenimiento y cuenten con los requisitos señalados en la Recomendación anterior.

QUINTA. Informar a este Organismo Nacional las medidas que serán adoptadas para salvaguardar los derechos humanos de la población jornalera agrícola y sus familias que migre de sus comunidades de origen a las diferentes comunidades de destino para laborar en centros o empresas agrícolas, hasta en tanto se determina y comunica el programa o programas que atenderán dicha población.

AL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL:

PRIMERA. Desarrollar acciones de difusión para que las personas que laboran en campos o empresas agrícolas identifiquen sus derechos de seguridad social y el acceso a los servicios de salud que ofrece el Instituto.

SEGUNDA. Fortalecer las acciones encaminadas a incrementar el registro de patrones del campo y personas jornaleras agrícolas afiliadas al Instituto con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la seguridad social y el acceso a este derecho, respectivamente, por lo que resulta fundamental dar seguimiento oportuno e informar los resultados de su implementación.

238. La presente Recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140, de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria 382 de fecha 13 de mayo de 2019; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

239. Con base en el mismo fundamento jurídico se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ