

La Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Thalia Viveros Uehara

SUMARIO: I. Introducción. II. El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos laborales en México. III. La Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 1. Creación. 2. Actividades de protección. 3. Actividades de promoción y difusión. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue el primer ordenamiento supremo en el mundo que reconoció en su texto derechos sociales, como al trabajo. Sin embargo, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos laborales en México es apenas

reciente. Su institucionalización, traducida en la atención de presuntas violaciones en la materia por parte de los organismos protectores de derechos humanos, data del año 2011, cuando la reforma constitucional de derechos humanos les doto de competencia constitucional para ello.

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), dicha reforma motivó en 2012, entre otras cuestiones, la creación de la Sexta Visitaduría General (6VG) como unidad encargada de proteger y promover los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), entre los que se encuentran aquellos atinentes a las trabajadoras y los trabajadores del país. Es decir, dentro del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, a nivel nacional, en la 6VG de la CNDH descansan las funciones conducentes al pleno goce y ejercicio de los derechos laborales. Por tanto, el abordaje de la temática, desde el punto de vista de la atención institucional a sus presuntas violaciones, no puede ni debe perder de vista las labores de dicha Visitaduría General.

Se ha puesto de manifiesto la compleja situación que enfrenta México respecto a los derechos humanos. Y específicamente, los derechos de las trabajadoras y los trabajadores del país, no escapan del calificativo. Al primer trimestre del 2017, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 59.35% de la población en edad de trabajar se encontraba laborando;¹ proporción de la cual, durante el mismo periodo,

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Tasa neta de participación nacional", *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, julio de 2017,

el 27.29% trabajaba en el sector informal, es decir, carecía de las prestaciones económicas y sociales básicas que devienen de una relación formal de trabajo, padeciendo esta situación, en su mayoría, las mujeres.²

A los retos de igualdad, no discriminación y acceso a condiciones laborales dignas, se suma el hecho que más de 7 millones de trabajadoras y trabajadores en el país perciben únicamente hasta un salario mínimo; monto al 2017 vigente, de \$80.04 pesos diarios,³ resulta insuficiente para cubrir las necesidades sociales elementales para una persona y su familia, como la alimentación, la educación, los servicios de salud, el transporte, la recreación, entre otras; pues de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para satisfacerlas se requiere, a junio de 2017, de \$2,834.29 pesos mensuales, que constituye el costo de la línea de bienestar.⁴

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=787&c=25593>

- ² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Tasa de ocupación en el sector informal, nacional trimestral”, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, julio de 2017, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=715&c=25589>
- ³ Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos general y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2017. México, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2016.
- ⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Valor mensual por persona de la línea de bienestar (canasta alimentaria urbana más canasta no alimentaria urbana), a junio de 2017”, *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*, México, julio de 2017, <http://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestary-canasta-basica.aspx>

Desafortunadamente, el porcentaje de personas en esta situación, aunque con algunas fluctuaciones positivas, ha ido, del 2014 a la fecha, en aumento.⁵

En una lógica correspondencia, el contexto descrito se ha visto reflejado en las labores de protección y promoción de los derechos laborales ejercidas por la CNDH a través de su 6VG. Desde su creación, al 2016, la Sexta Visitaduría General ha atendido más de 600 expedientes de queja por hechos presuntamente violatorios a los derechos humanos laborales; entre los de mayor frecuencia destacan la inejecución de laudos, el impedir el ejercicio del derecho al trabajo digno y socialmente útil y la omisión, por parte de las autoridades, de proporcionar igualdad de condiciones en el trabajo. Ante ello, la Visitaduría ha emitido diversas conciliaciones, recomendaciones y documentos de incidencia a efecto de promover mejores prácticas administrativas que redunden en una mejor protección a tales derechos; trabajo que será abordado más detenidamente en la tercera sección del capítulo.

El presente capítulo ofrece, a manera de preámbulo, un muy sintético recuento de la evolución jurídico-institucional del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, en su función específica respecto a los laborales; posteriormente, se abordan los antecedentes y se profundiza en las labores sustantivas de la 6VG como elemento de dicho sistema encargado de la atención de los derechos laborales; y final-

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Población ocupada según nivel de ingreso, nacional trimestral”, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, julio de 2017, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=602&c=25582>

mente, en la parte conclusiva, se esgrimen algunas reflexiones en torno a los retos observados desde la CNDH, para lograr el pleno goce y disfrute de los derechos atinentes a las trabajadoras y los trabajadores del país.

II. El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos laborales en México

En México, la institucionalización de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos encuentra sus primeros y lejanos antecedentes en el siglo XIX, con la publicación de la Ley de la Procuraduría de los Pobres en 1847. Promovida por don Ponciano Arriaga en el Estado de San Luis Potosí, este ordenamiento confería al *Procurador de Pobres*, en su artículo 2o., la facultad de tutelar los derechos y garantías de los pobres frente a los agravios que cometieran en su contra autoridades judiciales, políticas e incluso militares.⁶

No obstante, el auge de la protección de los derechos humanos como política nacional propiamente se remonta hacia el siglo XX, en el año de 1989 cuando surge la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Secretaría de Gobernación.⁷ Además de la proposición de proyectos de programas y acciones que contribuyeran a la salvaguarda de los derechos

⁶ Santiago Oñate, “El Procurador de Pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de derechos humanos”, *Anuario jurídico*, México, vol. I, 1974, pp. 517-518.

⁷ Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. México, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4806169&fecha=13/02/1989

humanos en el país, dicha Dirección, conforme al artículo 15 del entonces Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, tenía a su cargo la recepción y atención de quejas administrativas que sobre violaciones a los derechos humanos presentaran los particulares o las instituciones públicas o privadas, y proponer al Titular del Ramo las acciones necesarias para su resolución. Cabe destacar que tal normatividad no excluía competencia sobre la materia laboral; esto queda claro en la fracción I del citado artículo, el cual enmarca la facultad de proponer programas que impulsen el cumplimiento de acuerdos signados por México, dentro de la Carta Internacional de Derechos Humanos. Ello incluye los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativos de los derechos laborales.

A partir de ese momento en la vida institucional del país, se suscitaron una serie de acontecimientos de naturaleza ejecutiva y legislativa que definieron los actuales contornos del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

El 6 de junio de 1990 surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación,⁸ en cuyo decreto de creación no se desconocían los derechos laborales como parte de las funciones y responsabilidades de la institución. Sin embargo, es de notar que la competencia para la protección de tales libertades se limitaba a la denuncia “ante las autoridades

⁸ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. México, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990

competentes de actos que conozca que puedan comportar violaciones a los derechos humanos,⁹ más no propiamente la atención de quejas y garantía de los derechos vulnerados.

Posterior a ello, devinieron tres reformas constitucionales que consagraron la naturaleza institucional de la CNDH y su competencia sobre asuntos laborales. La primera en 1992, por la cual se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; cuyo segundo párrafo estipulaba “estos organismos (los organismos de protección de los derechos humanos) no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”.¹⁰

En un segundo momento, mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999,¹¹ dicho Organismo Nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. No obstante, los avances de la configuración institucional hacia la plena autonomía, la dis-

⁹ *Ibidem*, artículo 8, fracción IV.

¹⁰ Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646760&fecha=28/01/1992

¹¹ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1999, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999

posición sobre la exclusión de los asuntos laborales sobre la competencia de la CNDH, permaneció incólume.

No fue sino hasta la tercera modificación constitucional, y actualmente en vigor, que a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le fue reconocida competencia para conocer y atender presuntas violaciones a los derechos humanos laborales. En efecto, la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos¹² eliminó la restricción de la competencia laboral hasta entonces contenida en el tercer párrafo del apartado B, artículo 102.

La reforma de mérito tuvo su origen en 33 iniciativas que Legisladoras y Legisladores de diversos grupos parlamentarios, presentaron en la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura. Cabe señalar que el dictamen aprobado por dicha Cámara de Origen el 23 de abril de 2009 no contenía la ampliación de competencia de los organismos de protección de los derechos humanos a la materia laboral.¹³ Sin embargo, fue en el Senado de la República, como Cámara Revisora que se estimó, por primera vez, la importancia incluirla; ello, motivado por las conclusiones del *Diagnóstico sobre la situación*

¹² Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

¹³ Cámara de Diputados, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos", *Gaceta Parlamentaria*, México, año XII, núm. 2743-XVI, 23 de abril de 2009.

de los Derechos Humanos en México, publicado en 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, según señala el dictamen legislativo aprobado el 8 de abril de 2010 por el Pleno del Senado.¹⁴

En tal Diagnóstico, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, puso de relieve que violación a los derechos laborales de muchos trabajadores de gobierno y la indefensión de éstos en materia de conflictos de trabajo, se debía, entre otros factores, precisamente a la carencia de atribuciones de las comisiones de derechos humanos en la materia.¹⁵ Por ende, entre las diez recomendaciones de alcance general que formuló al Gobierno de México destaca la que a continuación se cita:

Conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley en sus ámbitos respectivos, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales, electorales y administrativos en el ámbito

¹⁴ Senado de la República, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos", *Gaceta Parlamentaria*, México, LXI/ISPO-114/24568, 8 de abril de 2010, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=24568>

¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, p. 85, http://www.hchr.org.mx/images/doc_public/8diagnosticoCompleto.pdf

jurisdiccional. Eliminar los obstáculos legales que impiden la transparencia de su gestión.

En virtud de lo anterior, de acuerdo con la exposición de motivos del dictamen en anterior referencia, el Senado de la República estimó lo siguiente:

[...] el desarrollo de nuestro país merece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como todos los organismos locales de derechos humanos, asuman este vasto ámbito de competencia (los derechos laborales). Los argumentos que al inicio de los organismos públicos de derechos humanos y, posteriormente en su etapa de consolidación, sirvieron para establecer esta limitante, ya no son sostenibles.

Esta facultad que se otorga a los organismos públicos de derechos humanos consistirá en emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia laboral para que se atienda la protección de los derechos laborales de las y los ciudadanos mexicanos.

El surgimiento de las bases constitucionales de la protección no jurisdiccional de los derechos laborales surgió tardíamente, si se considera que México suscribió los Principios de París en 1993 y es Estado Parte de instrumentos de derechos humanos que contemplan estándares atinentes al trabajo, así como de diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, desde hace ya más de ocho décadas.¹⁶ En ese

¹⁶ México ratificó su primer tratado, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, el 12 de mayo de 1934, relativo al trabajo forzoso.

contexto, adquirió la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos laborales adoptando medidas de toda índole, incluyendo legislativas y judiciales, a efecto de favorecer su máxima protección.

Cabe señalar que, algunas de las razones por las que se mantuvo mucho tiempo inalterable la restricción de la competencia laboral establecida en el tercer párrafo del apartado B, artículo 102 constitucional, fue la concepción ideológica de que dichos asuntos entrañaban una naturaleza privada, es decir, que se trataba de problemáticas entre particulares: el patrón y el trabajador; aunado a que la materia ya era objeto de conocimiento de la autoridad laboral, o sea, de la Junta de Conciliación y Arbitraje, y, por tanto, materialmente de carácter jurisdiccional, lo que la hacía susceptible de ser impugnada a través de un juicio de amparo.¹⁷

Aunque novel, la asignación de la competencia sobre asuntos laborales a los organismos de derechos humanos significó un importante avance hacia la garantía de la dignidad de las trabajadoras y los trabajadores del país. Paralelamente, implicó cambios no sólo en la arquitectura institucional de dichas instituciones -incluyendo la propia CNDH, como se verá en la sección que sigue, sino también en los mecanismos de atención de dichos asuntos.

¹⁷ Arturo Larios, *Los derechos de los trabajadores y la reforma a la Constitución, que le otorga a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos facultades para conocer de asuntos laborales*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, p. 52.

III. La Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

1. Creación

Una de los ajustes institucionales que trajo consigo la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, fue la modificación al artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En efecto, el artículo octavo transitorio del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, confirió al Congreso de la Unión la obligación de adecuar la normativa reglamentaria de la CNDH en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de dicha reforma estructural.

Fue así como, poco más de un año después, el 15 de junio de 2012, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se modificaron diversos artículos de la Ley de la CNDH,¹⁸ entre ellos el 5o., con lo que se abrió la posibilidad a la existencia institucional de más de cinco Visitadurías Generales al interior del Organismo Nacional de protección a los derechos humanos.

¹⁸ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 2012.

Como consecuencia de ello, el 18 de junio de 2012, el Presidente de la CNDH firmó el *Acuerdo por el que se crea la Sexta Visitaduría General de la CNDH*, mismo que a partir de esa fecha, brindó vida institucional a dicha Visitaduría, la cual, según el artículo primero del citado documento, “conocerá principalmente de los asuntos relativos a violaciones graves a derechos humanos, *asuntos laborales*¹⁹ y aquellos que expresamente se le encomienden”.²⁰

Bajo esa lógica, tan solo un mes después, el 18 de julio de 2012, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo que modificó los artículos 53 y 57 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,²¹ para quedar como se cita a continuación:

Artículo 53. (Número de visitadurías generales)

La Comisión Nacional podrá contar hasta con *seis visitadurías generales*.²²

Artículo 57. (Denominación de las visitadurías generales)

Las visitadurías generales serán denominadas de la siguiente manera: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría

¹⁹ Énfasis añadido.

²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que crea la Sexta Visitaduría General de la CNDH, *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, núm. 263, junio de 2012, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetitas/263.pdf>

²¹ Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2012.

²² Énfasis añadido.

General, Tercera Visitaduría General, Cuarta Visitaduría General, Quinta Visitaduría General y *Sexta Visitaduría General*.²³

Con ello, la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos concluyó su aterrizaje institucional en el máximo organismo protector de los derechos humanos. Así, el andamiaje normativo y operativo se encontraban alineados y listos para hacer realidad la aspiración del artículo 1 constitucional: asegurar el pleno goce de los derechos humanos en México; y en ese tenor, también poner en marcha la novel ampliación de la competencia no jurisdiccional sobre asuntos laborales.

Cabe recordar que las Visitadurías Generales, como áreas sustantivas de la CNDH, según el artículo 24 de la Ley reglamentaria, tienen la facultad de ejecutar las acciones de protección a los derechos humanos, y en algunos casos, también las atinentes a la promoción. La labor de protección consiste en la atención de quejas e inconformidades presentados por los afectados, sus representantes o denunciantes, sobre presuntas violaciones a derechos humanos; el desarrollo de las investigaciones respectivas; la realización de conciliaciones para la solución de conflictos que por su propia naturaleza así lo permitan; y la formulación de los proyectos de recomendación o acuerdo que habrán de someterse a consideración del *Ombudsman* Nacional.

Las actividades de promoción y difusión consisten en la sensibilización y vinculación social sobre la importancia de consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos, a través de la construcción de diálogos y capacidades entre los

²³ Énfasis añadido.

diversos sectores de la población. Así también, el generar análisis y estudios para ampliar el conocimiento sobre las problemáticas que trastocan la dignidad humana, a fin de impulsar cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, y prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

Particularizando a la materia laboral, en un acápite dedicado a la Sexta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sería imperdonable no hacer un recuento de sus actividades de protección, promoción y difusión, desde su creación a la fecha. Y dado que son una plétora y en el ánimo de hacer honor a la mayor diversidad de ellas, las secciones siguientes prometen ser breves pero ilustrativas.

2. Actividades de protección

Como se mencionó en la sección introductoria, el escenario que enfrenta la realización de los derechos humanos laborales en México, es adverso. Se citaron cifras del INEGI y CONEVAL que reflejan las actuales disparidades en el acceso a condiciones de trabajo dignas, por parte de hombres y mujeres; también, la cuestión de la insuficiencia del salario mínimo vigente para cubrir las necesidades básicas inherentes al pleno goce y ejercicio de diversos derechos correlativos, como la alimentación, la salud y la educación.

Esta realidad es palpable en las quejas e inconformidades recibidas y atendidas por la Sexta Visitaduría General. Del 2012 al 2016, se abrieron 686 expedientes de queja por presuntas violaciones a los derechos laborales, siendo los hechos más frecuentemente observados, aquellos que entrañan debilidades en sus mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, como la

inejecución de laudos; o prácticas administrativas contrarias a los principios de universalidad y no discriminación, tales como el impedir el ejercicio del derecho al trabajo digno y socialmente útil u omitir proporcionar igualdad de condiciones.

Asimismo, ha atendido casos que vulneran la dignidad de grupos específicos de la población, como la explotación laboral a niñas y niños y la discriminación a personas con VIH/Sida. Situaciones en que, al haberse acreditado violaciones a los derechos de los afectados, la 6VG ha hecho uso de su facultad de formular proyectos de recomendaciones; mismos que finalmente derivaron en su respectiva publicación. Las 2/2017 y 25/2017 son las más recientes, emitidas ambas, por la CNDH, en 2017.

La Recomendación 2/2017 relativa al caso sobre la violación a diversos derechos humanos en agravio de personas jornaleras agrícolas del Valle de San Quintín, Ensenada, Baja California, del 31 de enero de 2017,²⁴ fue dirigida al Gobierno del Estado de Baja California, el Ayuntamiento de Ensenada, a las Secretarías de Desarrollo Social, Trabajo y Previsión Social, y de Educación Pública, así como al Instituto Mexicano del Seguro Social, al haberse acreditado la vulneración de los derechos humanos, entre otros, al trabajo y en el trabajo, seguridad social, nivel de vida adecuado, educación y legalidad, como consecuencia de acciones, omisiones y la insuficiencia de esfuerzos por parte de diversas autoridades de los

²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 2/2017 caso sobre la violación a diversos derechos humanos en agravio de personas jornaleras agrícolas del Valle de San Quintín, Ensenada, Baja California, México, CNDH, 31 de enero de 2017, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_002.pdf

tres niveles de gobierno, conducentes a la marginación, vulnerabilidad y pobreza de las personas jornaleras agrícolas de dicha región del país.

Según el análisis lógico-jurídico de la citada Recomendación, las violaciones al derecho al trabajo y a los derechos en el trabajo, ambos reconocidos en estándares tanto de fuente interna como internacional –tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal del Trabajo; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, se traducen en las largas jornadas, bajas remuneraciones, inseguridad y exclusión de la protección de la seguridad social, y condiciones insalubres y riesgosas que padecen las personas jornaleras agrícolas, entre ellas, mujeres y menores de 18 años.

Por ende, respecto de esos derechos específicamente, se exhortó a las autoridades estatales a incrementar las inspecciones anuales a los patrones o empresas agrícolas, fortaleciendo para ello la vinculación con autoridades federales, e iniciar los procedimientos administrativos cuando incumplan con sus obligaciones laborales. Asimismo, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se recomendó formular las propuestas de modificaciones legislativas y/o administrativas, conforme a su competencia, para garantizar el derecho humano al trabajo y en coordinación con el Gobierno estatal, elaborar un padrón de empresas y patrones agrícolas del estado, actualizándolo semestralmente; e impulsar un Programa de Movilidad Laboral y fortalecer las acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil.

En cuanto a las medidas atinentes a la reparación del daño, la CNDH resolvió, en dicha Recomendación, la inscripción de las víctimas en el Registro Nacional de Víctimas, con la finalidad de que accedan al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Víctimas.

En conexión con la protección a los derechos laborales, pero ahora en un caso en que se impidió a la víctima el acceso al trabajo, la CNDH emitió el 26 de junio de 2017, la Recomendación 25/2017 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, a la legalidad, y al trabajo en su modalidad de impedir el acceso al trabajo, cometidas en agravio de V, en el Estado de Oaxaca.²⁵

La citada Recomendación evidencia que el Instituto Mexicano del Seguro Social, como autoridad responsable, restringió el acceso al proceso de selección a un puesto de trabajo, a una persona que vive con VIH, sin fundamentación y motivación jurídicamente válida; ello, en contravención con los estándares de derechos humanos aplicables. En tal virtud, en cuanto a los derechos laborales de la víctima, la CNDH exhortó a dicho instituto a girar las instrucciones respectivas para evitar cualquier circunstancia que impida o anule el ejercicio al derecho al acceso al trabajo digno y socialmente útil, entre ellas, la detección de VIH/sida.

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación No. 25/2017 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, a la legalidad, y al trabajo en su modalidad de impedir el acceso al trabajo, cometidas en agravio de V, en el Estado de Oaxaca, México, CNDH, 26 de junio de 2017, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_025.pdf

La Recomendación tampoco pierde de vista las medidas de restitución, satisfacción y de no repetición, en favor de la víctima; por lo que, en ese tenor, se exhortó tomar las medidas procedentes para que, en términos de la Ley General de Víctimas, se le repare el daño ocasionado; se le proporcione atención psicológica y médica especializada; y sea inscrita en el Registro Nacional de Víctimas.

Tanto la Recomendación 2/2017 como la 25/2017, son ejemplos de la labor no jurisdiccional de protección a los derechos laborales, formuladas ambas, desde la Sexta Visitaduría General. La importancia de este mecanismo de defensa radica en que opera, de manera complementaria, a las vías judiciales; y, por ende, se suma a la instancia de garantía de los derechos humanos, ofreciendo a las y los agraviados una alternativa hacia la restitución de sus derechos violados.

3. Actividades de promoción y difusión

Las actividades de la 6VG de la CNDH también consisten en la promoción y difusión de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre ellos, los atinentes a la materia laboral. En ese contexto, según el Informe Anual de Actividades del Organismo Nacional, en 2015, se efectuaron nueve eventos de promoción sobre la temática, a los que asistieron 1,894 personas; ello, a través del Programa de Atención a Asuntos relacionados con los Derechos Humanos en el Ámbito Laboral y Social, a cargo de la supracitada Visitaduría General.

Entre dichos eventos, destaca la impartición de la Conferencia Magistral “Implicaciones jurídicas de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011”, a funcionarios de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; el Congreso

Multidisciplinario de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y el Seminario Análisis Estratégico de Indicadores para Evaluación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México, ambos co-organizados con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Asimismo, de acuerdo con el reporte en cuestión, por lo que hace a las actividades de difusión de los derechos laborales, se distribuyeron 206,280 ejemplares del tríptico intitulado “Derechos humanos laborales”, a los diversos organismos de protección de los derechos humanos y autoridades gubernamentales a efecto de brindar información básica sus dichos derechos con el propósito de sensibilizar y promover su ejercicio.

El Informe Anual de Actividades 2016 de la CNDH, señala que, durante ese año, se distribuyeron 420,000 ejemplares de la cartilla denominada “¿Sabías que éstos también son tus derechos...? Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”, misma que aborda, entre otras cuestiones, breves nociones conceptuales de los derechos laborales. Dicho material fue entregado a los organismos de protección de derechos humanos en las entidades federativas; a las delegaciones federales de diversas dependencias federales y autoridades estatales; a 32 universidades e instituciones de educación superior de todas las entidades federativas; a organizaciones de la sociedad civil; así como a comisiones legislativas de la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Lo anterior, con el propósito de brindar información para consolidar una cultura preventiva y de respeto a los DESCA, incluidos los derechos laborales.

Aunado a lo anterior, en 2016, en el marco de las actividades de promoción de los derechos laborales, orientadas a generar análisis sobre las problemáticas que trastocan la dignidad

humana, a fin de impulsar cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, y prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección a tales derechos, en el mes de junio, la CNDH emitió el documento intitulado “Salario mínimo y derechos humanos”, en cuyo proyecto participó la Sexta Visitaduría General.

El documento de mérito persigue el propósito de coadyuvar al análisis y las acciones encaminadas al fortalecimiento progresivo del salario mínimo, por lo que incluye diversas consideraciones, estándares jurídicos y conclusiones, sobre la función del salario mínimo desde la perspectiva de los derechos humanos. En el mismo se señala que la suficiencia del salario mínimo general es un tema de derechos humanos, toda vez que un monto que no asegure la cobertura de los satisfactores más elementales para vivir dignamente impide la realización de diversos derechos básicos. Para la CNDH, esta suficiencia del salario mínimo, así como el acceso a prestaciones laborales complementarias, son elementos que contribuyen al ejercicio de la igualdad entre trabajadoras y trabajadores, a la protección de la niñez, de las personas con discapacidad y personas adultas mayores.

A partir de entonces y en seguimiento a la recepción de la temática por parte de las autoridades competentes, la CNDH ha emitido diversos pronunciamientos en los que ha reiterado la importancia de lograr un salario mínimo suficiente para satisfacer los derechos humanos de las trabajadoras y los trabajadores del país. Uno de ellos, publicado en diciembre de 2016,²⁶ refleja la reacción del Organismo Nacional ante la de-

²⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Ante la determinación del monto del salario mínimo general que estará vigente a partir de enero de

terminación del monto salarial para el 2017, mismo que, si bien se reconoce como un avance, dista de ser suficiente para alcanzar los niveles de vida digna que se requieren.

Las labores de promoción y difusión de los derechos humanos laborales, a cargo de la Sexta Visitaduría General, revisten un enfoque, desde luego, más preventivo, en comparación con las acciones de protección y defensa; pues éstas últimas se actualizan una vez ocurrido el hecho presuntamente violatorio de derechos. Por tanto, la importancia de la vinculación y sensibilización de todos los sectores de la sociedad sobre la importancia de consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos al trabajo y en el trabajo, radica en que sus efectos logran anticipar y evitar conductas contrarias a los estándares de derechos humanos y al bienestar de las personas.

Como consecuencia, ambos flancos de la competencia institucional constituyen todo un andamiaje para prevenir y atender afectaciones a los derechos humanos de índole laboral, con incidencia en todos los niveles gubernamentales y un amplio sector de la sociedad civil.

IV. Conclusiones

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos laborales descansa en buena medida sobre la Sexta Visitaduría

2017, la CNDH reconoce el porcentaje final de incremento como un avance en la consecución del monto mínimo para una vida digna, pero reitera la necesidad de continuar a la brevedad con los esfuerzos a favor de la suficiencia salarial", Comunicado de Prensa DGC/309/16, México, CNDH, 4 de diciembre de 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_309.pdf

General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como uno de los cambios institucionales promovidos por la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Tal modificación legal, paradigmática en el orden jurídico nacional, eliminó la restricción que por décadas le había sido impuesta a los organismos públicos de derechos humanos para conocer de asuntos laborales, sustentada aquélla por motivos no del todo claros en los documentos ejecutivos y legislativos que dieron vida a las diversas etapas de desarrollo del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

Lo cierto es que el escenario socioeconómico propio del siglo XXI, al dotar de complejidad y mayores retos a la realización de los derechos humanos en el país, motivó al Poder Legislativo a considerar la pertinencia de ampliar la competencia del referido sistema, a la materia laboral, con el propósito de sumar y posibilitar un mecanismo de garantía complementario. Lo cual, en su consumación práctica, no puede ni debe ser considerado un desatino.

En primer lugar, la atención de conflictos laborales a través del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos abre la posibilidad, en ciertos casos, de lograr soluciones efectivas, en breve periodo de tiempo y con menor carga procesal para la parte afectada; ya sea a través de orientaciones, remisiones o conciliaciones. Dada la simplicidad, inmediatez y flexibilidad del proceso en la CNDH, el asesoramiento técnico-jurídico externo que requieren las y los inconformes y quejosos para brindarle seguimiento, es prácticamente innecesario, lo que confiere gran asequibilidad al sistema.

Y, en segundo, en el caso de la acreditación de violaciones a los derechos humanos laborales, a través de la emisión de Recomendaciones se promueven mejores prácticas legislativas y administrativas para reparar el daño, no sólo para las víctimas de los hechos específicos, sino también, para evitar la incidencia de problemáticas que se extienden, incluso, a niveles estructurales; tal y como se analizó en las Recomendaciones 2/2017 y 25/2017.

Finalmente, es angular insistir en la importancia del carácter preventivo de las labores de promoción y difusión a cargo de la Sexta Visitaduría General, pues al lograr evitar conductas lesivas para el pleno goce y ejercicio de los derechos laborales, se generan las circunstancias propias tanto desde el sector gubernamental, como de la sociedad civil, conducentes al cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y satisfacción de la dignidad humana.

V. Bibliografía

Acuerdo del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 2012.

CÁMARA DE DIPUTADOS, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos”, *Gaceta Parlamentaria*, México, año XII, núm. 2743-XVI, 23 de abril de 2009.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que crea la Sexta Visitaduría General de la CNDH”, *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, núm. 263, junio de 2012, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetas/263.pdf>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Ante la determinación del monto del salario mínimo general que estará vigente a partir de enero de 2017, la CNDH reconoce el porcentaje final de incremento como un avance en la consecución del monto mínimo para una vida digna, pero reitera la necesidad de continuar a la brevedad con los esfuerzos a favor de la suficiencia salarial”, Comunicado de Prensa DGC/309/16, México, CNDH, 4 de diciembre de 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_309.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación 2/2017 caso sobre la violación a diversos derechos humanos en agravio de personas jornaleras agrícolas del Valle de San Quintín, Ensenada, Baja California*, México, CNDH, 31 de enero de 2017, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_002.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Recomendación 25/2017 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, a la legalidad, y al trabajo en su modalidad de impedir el acceso al trabajo, cometidas en agravio de V, en el Estado de Oaxaca”, México, CNDH, 26 de junio de 2017, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_025.pdf

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, “Valor mensual por persona de la línea de bienestar (canasta alimentaria urbana más canasta no alimentaria urbana), a junio de 2017”, Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria, México, julio de 2017, <http://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestary-canasta-basica.aspx>

Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. México, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4806169&fecha=13/02/1989

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. México, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990

Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646760&fecha=28/01/1992

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 1999, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Población ocupada según nivel de ingreso, nacional trimestral”, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, julio de 2017, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=602&c=25582>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Tasa de ocupación en el sector informal, nacional trimestral”, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, julio de 2017, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=715&c=25589>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Tasa neta de participación nacional”, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, julio de 2017, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrosestadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=787&c=25593>

LARIOS, Arturo, *Los derechos de los trabajadores y la reforma a la Constitución, que le otorga a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos facultades para conocer de asun-*

tos laborales, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticocompleto.pdf

OÑATE, Santiago, “El Procurador de Pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de derechos humanos”, *Anuario jurídico*, México, 1974, vol. I, 1974.

Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos general y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2017. México, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2016.

SENADO DE LA REPÚBLICA, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos”, *Gaceta Parlamentaria*, LXI/1SPO-114/24568, 8 de abril de 2010, <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=s-p&mn=2&sm=2&id=24568>