



RECOMENDACIÓN 60 / 2017

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.

Ciudad de México, a 27 de noviembre de 2017.

**LIC. RUBÉN IGNACIO MOREIRA VALDEZ
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

**LIC. LUIS ENRIQUE MIRANDA NAVA
SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL.**

**LIC. ALFONSO NAVARRETE PRIDA
SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.**

**MTRO. MIKEL ANDONI ARRIOLA PEÑALOSA
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

Distinguido señor Gobernador y distinguidos señores Secretarios:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo

segundo, 6°, fracciones I, II y III; 15, fracciones VII y VIII; 24, fracciones II, IV y V; 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 86, 89, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2015/3183/Q**, sobre el caso de V1, jornalero agrícola en el estado de Coahuila. Adicionalmente, durante el transcurso de la investigación se advirtieron hechos en agravio de V2, menor de edad quién se desempeñó como jornalero agrícola en esa entidad federativa.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dichos datos se pondrán en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas y haciendo patente el compromiso de que éstas dicten las medidas de protección correspondientes.

3. La presente Recomendación en reiteradas ocasiones hace referencia a distintas instituciones y dependencias, a continuación, se presenta una lista de abreviaturas y siglas utilizadas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición:

| | |
|--|---------|
| 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 |

| | |
|---|--------------------------------|
| Secretaría del Trabajo del Estado de Coahuila de Zaragoza | Secretaría del Trabajo Estatal |
|---|--------------------------------|

I. HECHOS.

4. V1 quien es jornalero agrícola originario de la localidad de Aguacate Limón, perteneciente al municipio de Tantoyuca, Veracruz, manifestó que el 5 de marzo de 2015 fue visitado por un contratista, del cual no recuerda su nombre, quien le indicó que por orden de un particular le ofrecía trabajo por un periodo de tres meses en un rancho ubicado en el municipio de San Pedro en el Estado de Coahuila de Zaragoza, bajo las siguientes condiciones laborales: un salario diario de 150 pesos, jornada de 8 horas diarias, incluidas las tres comidas y el pago por hora extra de 20 pesos, por ello, aceptó.

5. V1 y el contratista se trasladaron al rancho en el cual laboraría, el primero de ellos describe en su queja al lugar de descanso como galeras construidas con láminas metálicas, piso de concreto y, en el interior, literas de madera sin colchón y con dos cobijas sencillas.

6. El 6 de marzo de 2015, V1 inició sus labores en la siembra de tomate y chile, el encargado de la galera informó a los trabajadores que el pago sería de 90 pesos, condición contraria a la señalada por el contratista, además su primera jornada laboral fue de las 07:00 a las 17:00 horas, es decir, dos horas más de las estipuladas originalmente; en consecuencia, V1 reclamó al encargado quien le respondió que *“así se trabaja en ese lugar”*.

7. V1 trabajó solo 18 días, es decir, hasta el 24 de marzo de 2015, en ese tiempo, únicamente recibió una comida por día consistente en sopa y frijoles, mientras que el desayuno y la cena eran costeados por éste.

8. El 26 de marzo de 2015 acudió a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (Comisión Estatal de San Luis Potosí) y presentó queja por los hechos suscitados en el Estado de Coahuila.

9. Personal de la Comisión Estatal de San Luis Potosí, remitió por razón de competencia a la Comisión Nacional, copia de la queja de V1, a la cual se le asignó el número de expediente **CNDH/6/2015/3183/Q**.

10. De las investigaciones realizadas por este Organismo Nacional se advirtió que la Secretaría del Trabajo Estatal durante las inspecciones realizadas en 2014, identificó a V2 persona de 12 años de edad que laboraba como jornalero agrícola, por lo cual, fue retirado de sus labores, garantizando que contará con la liquidación respectiva.

II. EVIDENCIAS.

A. Evidencias de la Comisión Nacional.

11. Actas circunstanciadas del 14 de octubre de 2015, de la reunión de trabajo sostenida por esta Comisión Nacional con la Secretaría del Trabajo Estatal respecto de las acciones realizadas en las empresas o ranchos agrícolas del Estado, a las cuales se adjuntó diversa documentación, entre la que destaca:

11.1 Una presentación intitulada *“Inspecciones en ranchos agrícolas en el Estado de Coahuila de Zaragoza”*.

11.2 *“Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de los trabajadores Jornaleros Agrícolas en la Región Laguna del Estado de Coahuila”*

de Zaragoza”, elaborado por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en esa entidad.

12. Acta circunstanciada del 14 de octubre de 2015, de la reunión de trabajo entre esta Comisión Nacional con la Delegación Federal de la STPS en el Estado de Coahuila de Zaragoza, referente a las inspecciones extraordinarias realizadas a empresas o ranchos agrícolas.

13. Actas circunstanciadas de las visitas de campo realizadas el 15 y 16 de octubre de 2015, por este Organismo Nacional, en las cuales se hizo constar el testimonio de T1, T2 y T3 respecto de dos empresas agrícolas, las condiciones laborales, de vivienda y educación de las personas jornaleras agrícolas y sus familiares. Corroborando que en su mayoría las personas jornaleras agrícolas son indígenas, quienes hablan náhuatl y mixteco, los cuales son trasladados de sus comunidades por “*enganchadores*”.

14. Acta circunstanciada del 15 de octubre de 2015, de las comparecencias de T1, T4 y T5 ante este Organismo Nacional, en las cuales refirieron que no cuentan con contrato por escrito, pero sí con seguridad social y laboran de lunes a sábado de 8 a 18 horas.

15. Actas circunstanciadas del 16 de octubre de 2015, de las comparecencias de T6, T7, T8, T9, T10, T11, T12 y T13 ante este Organismo Nacional, en la cual señalaron las condiciones laborales que enfrentan.

16. Acta circunstancia del 27 de junio de 2017 mediante el cual este Organismo Nacional hizo constar la recepción del “*Registro de Patronos*” con actividad agrícola ante la Subdelegación del IMSS, ubicada en Torreón, Coahuila de Zaragoza, enviado mediante oficio número 050913679100/1404/17.

17. Trece notas periodísticas consultadas en los sitios web de “*redsanluis*”, “*matehuala360*”, “*milenio*”, “*e-veracruz*”, “*noticieros.televisa*”, “*el universal*”, “*jornada*”, “*radioformula*” y “*pulsoslp*”, dos de ellas, del año 2014, las cuales refirieron las condiciones laborales de las personas jornaleras agrícolas y, once del año 2015, las cuales además de reiterar la situación de los trabajadores agrícolas, señalan el resultado de los operativos realizados por las instancias federales y estatales.

B. Evidencias de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

18. Acta circunstanciada del 26 de marzo de 2015, suscrita por personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, en la que hizo constar la recepción de la queja por comparecencia de V1, la cual fue recibida el 9 de abril de 2015, por este Organismo Nacional

C. Evidencias del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

19. Oficio SEDEC/CJ/030/15 del 13 de julio de 2015, mediante el cual la Coordinación Jurídica de la Secretaría de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo del Estado de Coahuila de Zaragoza, refirió que no se cuenta con un registro de empresas que requieran personas jornaleras agrícolas.

D. Evidencias de la Secretaría del Trabajo del Estado de Coahuila de Zaragoza (Secretaría del Trabajo Estatal).

20. Oficio SETRA/DESP/170/15 del 28 de julio de 2015, en el cual refirió las empresas agrícolas que estaban incorporadas al Servicio Nacional de Empleo y las acciones realizadas en materia del trabajo en esa entidad federativa.

E. Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza.

21. Oficio PGJEC-DH/234/2017 del 17 de julio de 2017, mediante el cual adjunta el diverso DGUI/V/0809/2017, en el cual señalan el estado jurídico de la carpeta de investigación y causa penal iniciada por la probable comisión del delito de Trata de Personas.

F. Evidencias de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

22. Oficio 117.DG.1928.2015 del 16 de junio de 2015, al cual se adjuntó la siguiente información:

22.1 Oficio D-125(12/06/2015)1063 del 12 de junio de 2015, mediante el cual la Delegación Federal del Trabajo en Coahuila de Zaragoza refirió que no cuenta con registro patronal de las empresas agrícolas y precisó las acciones realizadas en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

22.2 Relación de campos agrícolas Región Laguna, Coahuila.

22.3 Actas de inspección extraordinarias realizadas a centros de trabajo agrícolas en 2009 y 2015, en materia de seguridad e higiene.

22.4 Minuta de la reunión ordinaria del 11 de octubre de 2012, elaborada por el grupo de Coordinación Estatal para la Atención de los Jornaleros Agrícolas y sus familias en el estado de Coahuila de Zaragoza, de ésta se advierten distintos aspectos relacionados con el trabajo agrícola: percepción de desvío de recursos, llegada tardía de los apoyos económicos y la solicitud de regularizar a enganchadores; sin que en el documento se especifique los “abusos” de los

que son objeto las personas jornaleras agrícolas, aun y cuando fue señalada esa circunstancia.

23. Oficio 117.DG.2101.2015 del 30 de junio de 2015, al cual se adjuntó la siguiente documentación:

23.1 *“Programa Operativo Visitas de Inspección. Acciones a Implementar en Campos Agrícolas”* que contiene una minuta y cinco puntos de acuerdo, sin referir acciones puntuales para atender la problemática.

23.2 Actas de inspección extraordinarias en materia de seguridad e higiene, realizadas a centros de trabajo agrícolas en 2014, además de resoluciones dictadas en los procedimientos instaurados por esa Secretaría.

G. Evidencias del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

24. Oficio 050913679100/1158/2015 del 2 de junio de 2015, mediante el cual la Delegación Estatal en Coahuila de ese Instituto, refirió el número de seguridad social de V1, los registros patronales que lo afiliaron; y, el trámite y requisitos para inscribir a los trabajadores. Aunado a lo anterior, señaló que cuenta con un registro y directorio de las empresas agrícolas.

H. Evidencias de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

25. Oficio SDSH/DGAGP/DGAOPAG/DDPO/0468.15 del 9 de junio de 2015, mediante el cual personal de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, refirió aspectos generales del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA).

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

26. Denuncia de hechos presentada por la Secretaría del Trabajo Estatal en relación con las personas menores de 18 años que fueron localizadas en la E13, fue registrada en la Carpeta de Investigación correspondiente que dio lugar a una Causa Penal por el delito de Trata de Personas, en la cual se dictó no vinculación a proceso, el 29 de septiembre de 2015, confirmada el 1° de abril de 2016.

27. A la fecha de emisión de la presente Recomendación no obra constancia en el expediente de que se haya iniciado procedimiento administrativo a ninguna persona servidora pública.

IV. OBSERVACIONES.

28. En este apartado se realiza un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2015/3183/Q**, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por la Comisión Nacional, así como de los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cridh), con fundamento en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional, para determinar la violación a los derechos humanos en agravio de V1 y V2 en virtud de los elementos y razones que a continuación se exponen.

A. Contexto geográfico, económico y social del Estado de Coahuila de Zaragoza.

29. El Estado de Coahuila de Zaragoza se encuentra en el centro de la parte septentrional de la República Mexicana, limita al norte con los Estados Unidos de América; al oriente con el estado de Nuevo León; al sur con los estados de San Luis Potosí, Zacatecas y Durango, y al poniente con Durango y Chihuahua.

30. El Estado se conforma de 38 municipios, en 2015, ocupaba el lugar 16 a nivel nacional por su número de habitantes, con 2'954,915 personas, de los cuales 1'492,303 son mujeres y 1'462,612 hombres¹.

31. En términos del Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017, elaborado por la SEDESOL y el CONEVAL, el 30.17 por ciento de la población del Estado se encontraba en situación de pobreza².

32. En el sector agroalimentario, anualmente, se siembran un promedio de 290 mil hectáreas, de las cuales 56% corresponden a cultivos de riego y el restante 44% a cultivos de temporal, entre la producción más importante se encuentran los cultivos de algodón, melón, sorgo forrajero en verde, manzano, nogal, maíz, avena forrajera y papa.³

¹ Consultado en <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/coah/poblacion/default.aspx?tema=me&e=05>.

² Consultado en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/186987/Coahuila.pdf>

³ Consultado en <http://coahuila.gob.mx/#> en la sección Conoce Coahuila/Coahuila/Sector Agropecuario

B. Contexto geográfico, económico y social de personas jornaleras agrícolas migrantes.⁴

33. 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.

34. Los trabajadores agrícolas no presentan condiciones laborales homogéneas ya que éstas pueden tener una infinidad de variantes, creando distintas situaciones.

35. Con la información de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se estima que el número de trabajadores agrícolas en la producción agrícola mundial es de 1,300 millones y representa el 50% de la mano de obra en el mundo. En México, de conformidad con la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009⁵, en el país existen aproximadamente 2 millones 40 mil 414 jornaleros agrícolas, el 40% son indígenas y en conjunto con sus familias alcanza una población total de 9 millones 206 mil 429 personas, de la cual 2 millones 762 mil 265 son personas jornaleras migrantes.

36. De acuerdo con el informe de la SEDESOL y con base en la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas realizada por ésta, estableció para el ejercicio fiscal 2015 que la población jornalera agrícola nacional es de 4,532,049 (*sic*), de los

⁴ Este Organismo Nacional advierte que las condiciones del trabajo agrícola en México, son similares en las distintas regiones, por ende, en este apartado se retoman los aspectos relevantes que fueron referidos en la Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, pp. 114-121.

⁵ La Secretaría de Desarrollo Social y la Universidad Autónoma Chapingo levantaron la Encuesta Nacional Jornalera 2009 (ENJO 2009), la cual incorporó trabajo de campo y gabinetes de casi 2 años.

cuales 3'699,159 son jornaleros locales residentes y 833,790 son migrantes, distribuidos en el caso del Estado de Coahuila de Zaragoza de la siguiente manera:

| POBLACIÓN JORNALERA LOCAL | POBLACIÓN JORNALERA MIGRANTE |
|----------------------------------|-------------------------------------|
| 28,339 | 6,747 |

37. 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, entre ellos, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz. Las entidades federativas pueden ser agrupadas en tres categorías de acuerdo con el papel que juegan en el mercado de trabajo rural.

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

38.1 Dinámica de contratación. En las zonas agrícolas con alta demanda de mano de obra, las personas jornaleras agrícolas se vinculan con los “*enganchadores*” o “*chanzoneteros*”, 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. Existen dos tipos de prácticas denominadas de enganche:

38.1.1 “*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.

38.2 Duración de la jornada. El trabajo de los jornaleros agrícolas se relaciona con el tipo de cultivo, las fluctuaciones del mercado 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 empleadores.

38.3 La jornada laboral diaria, independientemente del sexo y edad de los jornaleros, 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.

38.4 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. En el caso de Coahuila y Veracruz, de conformidad con el informe del CONEVAL “*Datos de Evaluación y Pobreza de las Entidades Federativas*” en 2015, poco más del 31.0 por ciento y 68.3 por ciento, respectivamente, de la población carece de acceso a seguridad social⁶.

38.5 Exposición a riesgos. A los trabajadores agrícolas, por lo general, no se les proporciona equipo adecuado para realizar trabajos riesgosos, en especial para el manejo de agroquímicos. Fumigan los campos mientras el personal se encuentra trabajando, 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 accidentes que incluyen golpes y en ocasiones mutilaciones. De acuerdo a estimaciones de la OIT, de los 335,000 accidentes laborales fatales en el mundo, 170,000 corresponden a fallecimientos de trabajadores agrícolas cada año (50.7%)⁷.

38.6 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:

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

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

⁶ Página “web” del CONEVAL.

⁷ En http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1778/3/images/Diagnostico_PAJA.pdf

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

38.7 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 comodidad⁸.

38.8 Además, los jornaleros muchas veces se encuentran desbordados 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, lo cual representa 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.

38.9 Para los productores que ofrecen alojamiento, la prioridad son los dormitorios y no se piensa en el manejo sanitario de grandes conglomerados humanos, situación que puede ser la diferencia entre la salud y la enfermedad de la población agrícola, lo cual se ignora hasta que programas e instituciones gubernamentales insisten en ello.

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

38.10 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 espacio que habitan, lo que genera trastornos respiratorios y enfermedades bronquiopulmonares que afectan principalmente a las infancias. Los restos de comida y basura que se acumulan atraen insectos y roedores con el potencial de transmisión de diversas enfermedades.

38.11 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.

39. Conforme a lo expuesto, las condiciones laborales inherentes a la actividad agrícola resultan fundamentales para que las personas jornaleras agrícolas accedan al goce de una vida digna; sin embargo, es evidente que en la realidad enfrentan una situación adversa que les coloca en una situación de vulnerabilidad y afectación a sus derechos humanos.

C. Contexto social, económico y laboral de personas jornaleras agrícolas del Estado de Coahuila de Zaragoza.

40. Del *“Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de los trabajadores jornaleros agrícolas en la Región Laguna del Estado de Coahuila de*

Zaragoza⁹ elaborado por la Comisión de Derechos Humanos en ese Estado, se resaltan los siguientes aspectos:

40.1 Entre 2006 y 2007, en la región Lagunera, había alrededor de cuatro mil quinientos trabajadores procedentes de los estados de San Luis Potosí, Veracruz e Hidalgo, distribuidos en nueve campos agrícolas, quienes eran trasladados a la región por personas conocidas como “*contratistas*” y alojados en “*galeras*”.

40.2 Respecto a sus condiciones de trabajo, estos percibían un salario de 100 pesos diarios, de los cuales 80 correspondían al pago por su trabajo y 20 para su alimentación, éste se pagaba al finalizar el contrato, por lo general, tres meses después.

40.3 La mayoría de los campos no contaban con “*un consultorio ni con un médico*” que brindara atención a los trabajadores; igualmente, se detectó la presencia de niñas y niños, hijos de los jornaleros agrícolas, quienes no recibían educación y se dejaban al cuidado de una persona elegida de entre los mismos trabajadores.

40.4 Las personas jornaleras agrícolas que acuden a laborar a la región Lagunera, en su mayoría son integrantes de comunidades indígenas, tales como “*Nahua*”, “*Tepehua*”, “*Huasteca*” y “*Otomí*”, quienes se emplean en la cosecha de tomate y chile.

41. Posteriormente, en 2012, el organismo estatal de derechos humanos observó la operación de cinco campos agrícolas y las siguientes condiciones laborales y de estancia de las personas jornaleras agrícolas:

⁹ El informe en cita fue proporcionado a este Organismo Nacional por la Secretaría del Trabajo Estatal.

41.1 Reitera que los jornaleros agrícolas son contratados en su lugar de origen por “contratistas” o “enganchadores”, se trasladan en autobuses por los mismos contratistas, salvo los casos en los que interviene el Servicio Nacional de Empleo.

41.2 No fue posible constatar que contaran con un seguro de accidentes.

41.3 Siguen percibiendo un salario de 100 pesos diarios, el cual continúa pagándose al finalizar el contrato, es decir, dos o tres meses después, dependiendo de la temporada y de las necesidades del productor, pero antes les conceden préstamos de doscientos pesos y se los descuentan cuando les pagan.

41.4 La jornada laboral es de 7:00 a 15:00 horas, pueden trabajar horas extras, denominadas “tardeadas”.

41.5 Los empleadores refieren que las personas jornaleras agrícolas laboran de lunes a sábado y éstas últimas refieren que es de lunes a domingo.

41.6 Ninguno de los trabajadores cuenta con contrato o documento por escrito que establezca las condiciones de trabajo.

41.7 No cuentan con seguridad social, el patrón no realiza su afiliación al IMSS y, por ende, no cotizan para una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), o para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

41.8 No se observó que las personas jornaleras agrícolas se encuentren protegidas por alguna organización sindical.

41.9 Algunos predios cuentan con separación de baños para hombres y mujeres, además de agua corriente. En otros casos, el líquido vital se almacena en tambos y no hay separación de baños.

41.10 En las cocinas no se utilizaba gas sino leña.

D. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para Proteger, Respetar y Remediar.

42. 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"*.

43. 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"*¹⁰.

¹⁰ *"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, p. 14.

44. Entre los principios, los fundacionales hacen manifiesta la obligación de los Estados de adoptar las medidas para prevenir, investigar, castigar y reparar las violaciones a derechos humanos cometidas por agentes privados, entre ellos, las empresas, incluso respecto de aquellas que se encuentran en el extranjero y han sido registradas en su jurisdicción y de garantizar por las vías judiciales, administrativas y legislativas que las personas afectadas por esas violaciones puedan acceder a mecanismos de reparación.

45. Por otra parte, de los principios rectores operativos se subrayan las siguientes funciones de carácter general atribuidas a los Estados, en relación con las empresas: Hacer cumplir las leyes que salvaguarden los derechos humanos; evaluar si la legislación resulta adecuada y, en su caso, subsanarla; asegurar que las leyes que regulan la creación de aquellas y su actividad favorezcan el respeto de los derechos humanos; asesorarlas en relación con la protección de estos derechos, además de garantizar que informen cómo consideran el impacto de su actividad respecto de los derechos humanos.

46. 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 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.

D.1 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.

47. 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”*¹¹ derivado de esa visita, identificó entre las principales preocupaciones la *“capacidad del Gobierno de supervisar eficazmente el cumplimiento de las normas laborales...”*¹² 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”*.¹³

48. 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...”*¹⁴, además de la *“escasa capacidad de la inspección del trabajo para vigilar eficazmente el cumplimiento de las normas laborales”*¹⁵.

¹¹ *“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, p. 1

¹² *Ibidem.*, pp. 7-8

¹³ *Ídem.*

¹⁴ *Ibidem.*, párrafo 63.

¹⁵ *Ídem.*

49. En relación con los jornaleros y peones agrícolas, conforme a datos oficiales, de un total de 2,42 millones de personas, más de 800.000 no reciben remuneración alguna, mientras que 700.000 solo ganan el salario mínimo¹⁶.

50. El Grupo de Trabajo formuló las siguientes recomendaciones al Estado mexicano:

50.1 *“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;”*¹⁷

50.2 *“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;”*

51. Por lo que concierne a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo a las Empresas y la Sociedad Civil se destaca el que participen en la elaboración de un plan de acción nacional sobre las empresas y los derechos humanos.

¹⁶ Ídem., p. 68.

¹⁷ Apartado X, numeral 108, incisos j) y k), pág. 21.

E. Violación al derecho al trabajo (Secretaría del Trabajo Estatal).¹⁸

52. Como está sancionado por los artículos 1°, 2°, 8°, 279 al 284 de la Ley Federal del Trabajo; 7° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; 123 constitucional que decreta que *“toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”*, este derecho se salvaguarda, además, en distintos 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 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).

53. 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; (...) 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”*.

54. 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

¹⁸ Este Organismo Nacional retoma en este apartado aspectos relevantes relacionados con el derecho al trabajo y las personas jornaleras agrícolas que fueron referidos en la Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, pp. 145-154.

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.”*¹⁹

55. 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,* ...²⁰

56. 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 aquel que *“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”*²¹.

¹⁹ CNDH. Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 147.

²⁰ *Ibíd.*, p. 148.

²¹ *Ibíd.*, p. 149.

57. *“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”.*²²

58. 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; ...”*²³

59. En el caso del Estado Mexicano, el derecho al trabajo²⁴ reconocido en el artículo 123 constitucional, establece dos apartados a partir de los cuales se regulan, entre otros aspectos, las relaciones de trabajo bajo diversos criterios, uno de ellos, respecto de quien tenga el carácter de patrón, de las actividades

²² *Ibíd.*, p. 150.

²³ *Ibíd.*, p. 151.

²⁴ Conforme al artículo 8 de la LFT, *“se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.”*

económicas e incluso desde la competencia entre las autoridades federales y locales en materia del trabajo, señalando de manera exclusiva la competencia del Congreso de la Unión para expedir las leyes en la materia²⁵.

60. 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 lo cual, corresponderá 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, por lo que resulta aplicable los artículos 279 a 284 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), relativos a los trabajadores del campo y corresponde vigilar su cumplimiento al Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

61. El supracitado artículo 7° de la Constitución de Coahuila de Zaragoza decreta que dentro del territorio de ese Estado “...*toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte...*”, en consecuencia, debe garantizar, en principio, el acceso a un trabajo digno que permita a las personas contar con los satisfactores necesarios para su supervivencia y la de su familia, así como su plena realización, mediante la observancia del artículo 123, apartado “A” constitucional, de los tratados internacionales y de la ley federal específica, es decir, de la Ley Federal del Trabajo, conforme a lo previsto en el artículo 1° de ese ordenamiento.

62. El artículo 35, fracciones I, II, IV, XII y XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, atribuye a la Secretaría del Trabajo Estatal distintas facultades relacionadas con la conducción de la política laboral del Estado, vigilando la observancia y aplicación de las disposiciones en la

²⁵ CNDH. Recomendación 2/201, del 31 de enero de 2017, p. 153.

materia; el *“procurar el equilibrio de los factores de la producción; promover e instrumentar, políticas y acciones para el acceso y permanencia al trabajo digno, que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres, así como la inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad laboral; ordenar y supervisar, en el ámbito de su competencia, las visitas de verificación y de inspección a los centros de trabajo que sean necesarias, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral y, en su caso aplicar las sanciones administrativas correspondientes; e, Informar a las Instituciones Públicas de Seguridad y Previsión Social, sobre empresas que omitan otorgar estas prestaciones a sus trabajadores o que trasgredan las normas aplicables, de las cuales tenga conocimiento”*.

63. Para tal efecto, la Secretaría del Trabajo Estatal, conforme a su estructura orgánica, se integra entre otras áreas, por las direcciones del Servicio Nacional del Empleo y del Trabajo, bajo la conducción de AR1 y AR2, respectivamente. Así los artículos 20, fracciones II, IV, V, IX y 26, fracciones I, III, IV, IX y XI del Reglamento Interior de esa Secretaría corresponde a esas direcciones, por conducto de sus titulares, las siguientes atribuciones:

63.1 A la dirección del Servicio Nacional de Empleo le compete *“Promover y asegurar la adecuada y oportuna vinculación de la población objetivo del Servicio Nacional de Empleo Coahuila, con los requerimientos de obra del aparato productivo... con especial atención a las personas con mayores dificultades para incorporarse en un empleo productivo y coordinar los recursos asignados para contribuir al desarrollo del mercado laboral; facilitar, promover y establecer mecanismos de vinculación entre los oferentes y demandantes del mercado laboral...; coordinar el desarrollo de los proyectos de colocación y vinculación de empleo de grupos vulnerables; proporcionar asesoría y orientación ocupacional para la colocación de los buscadores de empleo, desempleados y subempleados del Estado”*, por citar algunas.

63.2 A la dirección del Trabajo le compete “...Promover y vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y empleadores y las que reglamentan el trabajo de grupos vulnerables; programar y coordinar visitas de inspección ordinarias y extraordinarias a los centros de trabajo, a fin de constatar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas y demás disposiciones aplicables en materia laboral, promoviendo la innovación y mejores prácticas para realizarlas; facilitar información técnica y asesorar a trabajadores y empleadores sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo, así como exhortar al cumplimiento voluntario de las disposiciones de las condiciones generales de trabajo; implementar, coordinar y supervisar, a través de la inspección, las condiciones generales de trabajo y la protección a grupos vulnerables, así como aquellas que surjan de los programas creados para tales efectos”; por citar algunas.

64. Por ende, al Gobierno de Coahuila de Zaragoza, por conducto de su Secretaría del Trabajo Estatal, le compete formular las políticas públicas pertinentes para garantizar el acceso al trabajo a las personas que habitan en dicha entidad federativa, vigilando oportunamente el cumplimiento de la normatividad laboral aplicable, sea del orden interno o supranacional, propiciando favorecer la igualdad y no discriminación, particularmente, de aquellos grupos de población en situación de vulnerabilidad, procurando que las acciones u omisiones que transgredan la normatividad sean oportunamente investigadas y sancionadas.

65. En ese sentido, del informe rendido por la Secretaría de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo en correlación con el similar de la Secretaría del Trabajo Estatal se advierte que carecen de un registro de los patrones o empresas agrícolas y solo cuentan con datos de aquellas que participan en el

“Programa de Apoyo al Empleo”, específicamente, en el Subprograma de Movilidad Laboral del sector agrícola impulsado por la dirección del Servicio Nacional de Empleo.

66. Respecto al programa de movilidad laboral, es del interés de este Organismo Nacional resaltar que, conforme al informe rendido por la SEDESOL, se estimó para el ejercicio fiscal 2015 una población jornalera local de 28,339 personas y de 6,747 personas jornaleras migrantes para Coahuila.

67. De conformidad con el Manual de Procedimientos del *“Subprograma de Movilidad Laboral Sector Agrícola”*, impulsado por la STPS, con vigencia del 1 de enero de 2016²⁶, se advierte que:

67.1 *“El subprograma de Movilidad Laboral es una política activa de empleo que otorga apoyos económicos y propicia condiciones favorables para la movilidad laboral”.*

67.2 Este subprograma opera en dos modalidades: Sector Agrícola y Sectores Industrial y de Servicios. En el primer caso, el cual es de relevancia en la presente Recomendación, *“atiende 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 de obra agrícola, así como apoyo económico para atender el proceso de movilidad laboral”.*

67.3 La modalidad agrícola *“...contribuye a atender las necesidades del mercado de trabajo del sector agrícola, mediante la vinculación directa entre la*

²⁶ CNDH. Recomendación 2/2017, pp. 161-161.2.

oferta y demanda de mano de obra, coadyuvando en el mejoramiento de las condiciones de movilidad laboral y reduciendo costos de vinculación...²⁷.

67.4 Hay dos tipos de movilidad laboral en el sector Agrícola: interestatal (entre entidades federativas) e intraestatal (al interior de una entidad federativa).

67.5 La STPS pretende *“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”²⁸.*

68. De acuerdo con el informe rendido por la Secretaría de Trabajo Estatal las empresas E1, E2, E3 y E4 se han incorporado al programa de movilidad sin que se refiera el número de jornaleros agrícolas que han sido contratados e información respecto de su lugar de origen.

69. Conforme a las evidencias con que cuenta este Organismo Autónomo se concluye que el Gobierno de Coahuila de Zaragoza, por conducto de su Secretaría del Trabajo Estatal, a quien le compete la conducción de la política laboral debe fortalecer las acciones pertinentes para mejorar las oportunidades de empleo de la población urbana y rural, residente o no, vincular a quienes solicitan empleo con las

²⁷ Ídem., p. 161.3.

²⁸ Ídem., p. 161.4.

oportunidades existentes en el mercado. Es importante precisar que cuando esta Comisión Nacional requirió la información, ésta fue insuficiente para acreditar que se han implementado las medidas administrativas, legislativas y, en su caso económicas para tal efecto.

70. No debe pasar inadvertido que en México, habitan 68 pueblos indígenas, hablantes de 68 lenguas indígenas y 364 variantes etnolingüísticas.²⁹ La población que se considera indígena representa el 21.5% de la población total del país³⁰. En el caso de Veracruz, lugar de origen de V1, el 29.3% de la población se auto adscribe como indígena³¹ y, como fue expuesto en el informe elaborado por el organismo estatal de los derechos humanos las personas jornaleras agrícolas que acuden a laborar en la Región Lagunera, en su mayoría son integrantes de comunidades indígenas tales como “Nahua”, “Tepehua”, “Huasteca” y “Otomí”.

71. En el informe *“La pobreza en la población indígena en México 2012”*, del CONEVAL, reportó que, conforme a los datos del Censo 2010, *“...cerca de ocho de cada diez municipios indígenas o predominantemente indígenas son rurales. Conforme disminuye la presencia de población indígena, aumenta la participación de municipios urbanos. El análisis de la situación de pobreza de los municipios de acuerdo con la presencia de población indígena en ellos muestra que, efectivamente, existe una relación directa y positiva entre la pobreza y el volumen de la población indígena. Mientras que, en los municipios con escasa presencia indígena, cuatro de cada diez habitantes se encuentran en pobreza, en los municipios indígenas esta situación alcanza a casi toda la población: nueve de cada*

²⁹ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Catálogo de Lenguas Indígenas. Disponible en http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

³⁰ INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

³¹ Ídem.

*diez personas son pobres. De la misma manera, en municipios donde la población indígena es mayor, la mitad de ésta experimenta una extrema pobreza”.*³²

72. Como ha sido expuesto las personas jornaleras agrícolas quienes en su mayoría son indígenas, se trasladan a otras entidades federativas distintas de las de su origen, en busca de mejores condiciones de empleo, por lo que, a la entidad receptora le corresponde promover, respetar, proteger y garantizar el pleno ejercicio y disfrute de sus derechos humanos.

73. La protección de este conjunto de derechos, al encontrarse elevada a nivel constitucional, debe orientar la actuación de las autoridades involucradas en la atención de este grupo social, en principio, de las autoridades laborales estatales a quienes les compete garantizar el derecho al acceso al trabajo, el cual trasciende de la simple elección de la actividad laboral ya que también se circunscribe a reconocer que el trabajo es un medio para lograr el desarrollo personal, el de la familia y la comunidad³³.

74. Este Organismo Nacional observa que AR1 y AR2 han omitido conforme a sus atribuciones previstas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo Estatal y, especialmente, a la Observación General 18 referida, identificar los empleos disponibles. En el caso de la actividad agrícola, las empresas y/o ranchos que pueden requerir de la población jornalera residente o migrante interesada en incorporarse a dichas fuentes de trabajo; difundir esa información, no solo entre las personas trabajadoras sino entre las empleadoras, de tal manera que al mismo tiempo que se fortalece la actividad económica se da seguridad y certidumbre jurídica especialmente a los “sectores menos favorecidos”³⁴.

³² CNDH, Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 136.

³³ Ídem., p. 168.

³⁴ Ídem. p. 166.

75. Aunado a la responsabilidad individual en que han incurrido las personas servidoras públicas antes referidas, principalmente, por omitir las acciones encaminadas a garantizar el acceso al empleo de las personas jornaleras agrícolas, lo cual ha sido expuesto en los párrafos previos, se advierte una responsabilidad institucional imputable a la Secretaría del Trabajo Estatal, de la cual se pronunciará este Organismo Nacional en el apartado conducente de esta Recomendación.

F. Violación a los derechos en el trabajo (Secretaría del Trabajo Estatal).³⁵

76. Todos 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 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; el descanso; el disfrute del tiempo libre; 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:*

(...)

³⁵ Este Organismo Nacional retoma en este apartado aspectos relevantes relacionados con los derechos en el trabajo de las personas jornaleras agrícolas que fueron referidos en la Recomendación 2/2017, pp. 171-174.

- 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. El artículo 282 de la 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 a 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;*
- 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.”

79. En términos de lo establecido en los artículos 123, apartado “A”, fracción XXXI constitucional en correlación con el 35, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Secretaría del Trabajo Estatal es la autoridad competente para “...Ordenar y supervisar, en el ámbito de su competencia, las visitas de verificación y de inspección a los centros de trabajo que sean necesarias, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral y, en su caso aplicar las sanciones administrativas correspondientes...”.

80. La Secretaría del Trabajo Estatal cuenta además en su estructura orgánica con la Dirección del Trabajo, conforme al artículo 26 de su Reglamento Interior le corresponden todas las acciones necesarias para vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, programando para tal efecto las 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, además de implementar, coordinar y supervisar la protección a grupos vulnerables, como es el caso, de los trabajadores agrícolas, en su caso migrantes y/o indígenas.

81. Respecto de la situación que prevalece en el Estado de Coahuila, particularmente, en los centros de trabajo agrícolas, la Secretaría del Trabajo Estatal al rendir su informe, refirió que no cuenta con un registro de las empresas o campos agrícolas en esa entidad federativa, únicamente de aquellas incorporadas al Subprograma de Movilidad Laboral del sector agrícola.

82. De las evidencias recabadas por este Organismo Nacional se advierte que la Secretaría del Trabajo Estatal durante el año 2015, efectuó 38 inspecciones

extraordinarias, de las cuales 34 corresponden a empresas agrícolas que presentaron la siguiente situación:

| SITUACIÓN DE LAS EMPRESAS | CANTIDAD |
|--|-----------------|
| Empresas inspeccionadas | 24 |
| Empresas que no producen | 2 |
| Empresas que no inician actividad | 1 |
| Empresas que se negaron | 1 |
| Empresas no localizadas | 1 |
| Empresas con personas menores de 18 años laborando | 5 |
| Total de Casos | 34 |

Fuente: Secretaría del Trabajo Estatal.

83. De manera general, la autoridad laboral refirió que las empresas inspeccionadas deben subsanar aspectos mínimos, sin que de las constancias se advierta con detalle cuáles, únicamente identificó mejora en las instalaciones, higiene en dormitorios, fijar reglamentos en lugares públicos y realizar trámites para que las personas jornaleras agrícolas gocen de seguridad social.

84. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo en el Estado de Coahuila de Zaragoza ha proporcionado asesoría, ya sea dentro o fuera de juicio, a distintas personas trabajadoras en actividades agrícolas y ganaderas conforme a los datos referidos en el siguiente cuadro; no obstante, de la información aportada no se advierten aspectos cualitativos relacionados con esa asistencia y los impactos generados en el goce del derecho humano al trabajo.

| LUGAR | ASESORÍAS |
|--------------------------|-----------|
| Saltillo, Coahuila | 19 |
| Torreón, Coahuila | 11 |
| Camargo, Chihuahua (sic) | 97 |
| Acuña, Coahuila | 9 |
| Piedras Negras, Coahuila | 2 |
| Monclova, Coahuila | 0 |

Fuente: Secretaría del Trabajo Estatal.

85. Si bien es cierto se han realizado algunas acciones por la Secretaría del Trabajo Estatal, éstas corresponden solo a un periodo determinado, no se observa continuidad y evaluación, toda vez que la respuesta es reactiva más no preventiva, además se omitió informar de los procedimientos administrativos o penales iniciados, salvo en una de las empresas donde se encontraron menores de 18 años laborando, situación respecto de la cual esta Comisión Nacional se pronunciará en el apartado conducente.

86. Por otra parte, este Organismo Nacional observa que la STPS tampoco cuenta con un registro de las empresas y campos agrícolas señalando que *“al no existir la obligación legalmente de registrar ante la Delegación Federal del Trabajo a cualquier centro de trabajo que inicie labores, dentro de los cuales se encuentran los campos agrícolas que empleen jornaleros no es posible contar con un directorio real de dichos centros de trabajo, el que se tiene se ha sacado de la información que se logra obtener de las diferentes dependencias que de alguna manera intervienen en la vigilancia del trabajo de los jornaleros agrícolas”*. Conforme al listado proporcionado, se identifican a las empresas E1, E3, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11 y E12.

87. El IMSS informó que sí cuenta con un registro y directorio de empresas que requieren los servicios de jornaleros agrícolas, el cual comprende un total de 155 patrones o empresas con actividad agrícola.

88. Este Organismo Nacional advierte que aun y cuando el sector agrícola tiene una especial relevancia en la economía del Estado de Coahuila de Zaragoza, las autoridades estatales al momento de rendir su informe no contaban con un registro debidamente integrado de las empresas y, durante el desarrollo de la investigación tampoco observó que se impulsarán acciones con autoridades del orden municipal o federal para intercambiar información y, de manera progresiva, conformar dicho padrón único.

89. Hasta el momento en que se emite la presente Recomendación, no se cuenta con información unificada del total de empresas agrícolas, circunstancia que propicia las violaciones a los derechos humanos, dificultando la aplicación de la normatividad por no tener certeza del número de centros laborales ni de personas jornaleras agrícolas que efectivamente se encuentran laborando. Dicha omisión del Estado contribuye a incrementar las condiciones de vulnerabilidad de estas personas, acentuándose en los trabajadores migrantes y/o indígenas³⁶.

90. Lo anterior aumenta el grado de vulnerabilidad a las personas jornaleras agrícolas, ya que algunas de ellas se encuentran en una condición social vulnerable, derivado de: su origen étnico, hablar una lengua indígena, ser mujer, entre otras; y que puede tener como consecuencia la indiferencia y/o el abuso por la asimetría de poder con respecto a otros trabajadores y que termina menoscabando sus derechos humanos, así como de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y/o con discapacidad que pueden integrar sus familias³⁷.

91. Además, al no contar con información coincidente e inequívoca del total de empresas agrícolas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, también se omite la efectiva supervisión del cumplimiento de las normas laborales por parte de los

³⁶ Ídem., p. 184.

³⁷ Ídem., p. 185.

empleadores; medidas preventivas y correctivas a empleadores que incumplen con la normatividad laboral³⁸, el fortalecimiento de la dirección del Servicio Nacional de Empleo. Ahora bien, derivado de la emisión del “*Reglamento de Inspección en el Trabajo y Aplicación de Sanciones del Estado de Coahuila de Zaragoza*”, el 4 de septiembre de 2015, la autoridad tiene la obligación de aportar las evidencias respecto de los avances en su implementación.

92. Se observa que las acciones de coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno deben fortalecerse, ya que este Organismo Nacional advierte que la información que posee la Secretaría del Trabajo Estatal, STPS y el IMSS difiere entre sí, cuando desde su respectivo ámbito de competencia pueden intercambiar la información y establecer acciones conjuntas que no solo garantizarían el cumplimiento de sus atribuciones sino también contribuirían a aminorar las condiciones que propician la violación de los derechos de las personas jornaleras agrícolas, particularmente, de sus derechos en el trabajo³⁹.

93. Estas omisiones también limitan las oportunidades de los trabajadores agrícolas para identificar, en principio, las fuentes de trabajo y acceder a aquellas que no les sujeten a condiciones de explotación, peligro, amenazas y/o cuyas condiciones laborales sean injustas, desfavorables o inseguras, así como hacer del conocimiento de la autoridad competente aquellas personas y empresas que incurrir en estas conductas, con independencia de que al no contar con una pertinente supervisión de los centros laborales, no se corrigen e implementan oportunamente los procedimientos correspondientes para sancionar cualquier violación a la normatividad laboral⁴⁰.

³⁸ Ídem., p. 186.

³⁹ Ídem., p. 187.

⁴⁰ Ídem., p. 188.

94. Con independencia de lo anterior, no pasa desapercibido para este Organismo Nacional la problemática expuesta por personal de la Secretaría del Trabajo Estatal para llevar a cabo las inspecciones a los ranchos y empresas agrícolas, particularmente, por las características del terreno, las distancias y la “*disposición de los propietarios*”; no obstante, resaltan que a partir de las visitas realizadas los patrones han ajustado su actividad a las obligaciones previstas en la normatividad, por ende, se reitera la importancia de la colaboración interinstitucional.

95. De los testimonios recabados por este Organismo Nacional tanto a T1, T2, T3, T4, T5, T6, T7, T8, T9, T10, T11, T12 y T13 con motivo de las visitas realizadas a los campos agrícolas se observa que en la mayoría de los casos las personas jornaleras agrícolas no firman un contrato; algunas personas son reclutadas por otras que se desempeñan como “*contratistas o enganchadores*” integrantes de su comunidad y, en un menor número a través del Servicio Nacional de Empleo. Adicionalmente, se apreciaron las siguientes circunstancias:

95.1 Los trabajadores provienen, en su mayoría, de los estados de Hidalgo, Veracruz y San Luis Potosí, quienes son contratados por un “*enganchador*” y, en algunas ocasiones tienen conocimiento de la oferta de trabajo porque es voceado en la radio de su comunidad.

95.2 Respecto a los días laborables, llama la atención que algunas personas jornaleras agrícolas laboran de lunes a domingo; en otros casos, de lunes a sábado, pero ninguna refirió gozar de un periodo de vacaciones. Los periodos de trabajo pueden variar de 50 a 90 días.

95.3 Pueden laborar tiempo extraordinario, aunque no especificaron cuánto se les paga y solo algunas personas, refirieron percibir un salario diario de 110 pesos.

95.4 Ninguna persona refirió el pago de las prestaciones de ley: utilidades, prima vacacional y aguinaldo.

95.5 Esta Comisión Nacional se enteró que si bien es cierto el trabajo de las personas jornaleras agrícolas atiende a su destreza y, en estricto sentido, no se requiere de un equipo específico para desarrollarlo, salvo en el caso de los fumigadores, a ninguna persona se le proporciona capacitación, ya sea para realizar sus tareas o para prevenir accidentes.

96. Este Organismo Nacional se percató que no se suscriben los contratos respectivos, además de que la participación de intermediarios (contratistas o enganchadores), evaden el contacto y responsabilidad entre las personas empleadoras y las jornaleras agrícolas.

97. En consecuencia, se hace manifiesto que algunas personas físicas o morales dedicadas a la actividad agrícola, por sí o por conducto de sus propios trabajadores violentan los derechos humanos de aquellas personas que ante un estado de necesidad apremiante y por desconocimiento de sus derechos laborales, aceptan condiciones de trabajo sin contrato escrito, trabajan jornadas excesivas, no hay una homologación en los salarios por igual trabajo, no cuentan con vacaciones, días de descanso y otras prestaciones de ley, considerando los testimonios recabados y las visitas realizadas a los campos agrícolas, lo cual se robustece con el *“Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas de 2010”* de la SEDESOL del cual se advierte la problemática que enfrentan las personas jornaleras agrícolas.

98. Con independencia de la responsabilidad que puede atribuirse a las personas empleadoras, es conveniente hacer notar las obligaciones que se exigen del Estado en materia laboral. La Defensoría del Pueblo de Colombia, en el documento *“Contenido y alcance del derecho individual al trabajo. Marco para la Evaluación de la Política Pública del derecho al trabajo desde una perspectiva de Derechos Humanos”* ha sancionado que éstas pueden ser de efecto inmediato o de cumplimiento progresivo: *“Las medidas que debe adoptar el Estado deben ser ponderadas y concretas con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones...Para ello el Estado debe prevalerse de todos los medios de que disponga, lo que comprende la adopción de medidas legislativas consecuentes con las normas internacionales. Sin embargo, las obligaciones para la realización efectiva del derecho al trabajo no se reducen a la adopción de medidas de tipo legislativo...”*⁴¹.

99. Y conforme al 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 derecho. Entre las medidas para dar plena efectividad al derecho al trabajo, se tienen, entre otras, el reconocimiento del derecho al trabajo y los derechos laborales en el sistema político y jurídico nacional; la formulación de una política nacional de derecho al trabajo y su correspondiente plan de acción, así como de una estrategia nacional para garantizar la plena ocupación”*, las cuales pueden tener un efecto inmediato o progresivo, atendiendo a su propia naturaleza⁴².

⁴¹ Ídem., p. 196.

⁴² Ídem., p. 197.

100. Con tales apoyos jurídicos, esta Comisión Nacional estima que los hechos observados constituyen responsabilidad institucional, puesto que las atribuciones de las autoridades involucradas, en concordancia con el citado artículo 1° constitucional, son obligaciones ineludibles, por omitir su cumplimiento en 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), transgredieron los derechos laborales de las personas jornaleras agrícolas⁴³.

101. En el caso particular, aunque la Secretaría del Trabajo Estatal refirió distintas acciones realizadas por conducto de AR1 y AR2, éstas fueron insuficientes para desvirtuar las omisiones identificadas en la presente Recomendación, particularmente, porque las personas jornaleras agrícolas enfrentan dificultades para acceder a un trabajo digno, no conocen en ocasiones a sus empleadores, ni las condiciones laborales bajo las que fueron contratadas, impidiéndoseles no sólo el goce efectivo de su derecho al trabajo, sino también en un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo que se acentúa negativamente cuando se trata de personas indígenas⁴⁴.

102. Conforme a los artículos ya mencionados del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo Estatal, es pertinente concluir que AR1 y AR2 omitieron implementar los mecanismos que permitan: contar con padrón de empresas agrícolas pertinentemente integrado (efecto inmediato), pues al no contar con datos ciertos sobre el número de trabajadores, patrones y empresas, la aplicación de la norma no se materializa; efectuar las inspecciones ordinarias y extraordinarias e

⁴³ Ídem., p. 198.

⁴⁴ Ídem., p. 199.

implementar las medidas preventivas y correctivas ante violaciones a la normatividad laboral (efecto inmediato); desarrollar campañas de difusión respecto de los derechos laborales de las personas jornaleras agrícolas (efecto progresivo), no solo en español sino también en lengua indígena o con intérpretes, además de que se instalen módulos de instancias que les apoyen en la defensa de sus derechos o en la incorporación de programas sociales⁴⁵.

103. Estas omisiones de la Secretaría de Trabajo Estatal, atendiendo a lo previsto en la multicitada Observación General 18, vulneran el derecho de las personas jornaleras agrícolas a condiciones justas y favorables de trabajo, pues les impiden identificar centros laborales que cumplan la normatividad; los derechos que les corresponden; las obligaciones atribuibles a las empresas que les contratan; la importancia de incorporarse a los padrones instrumentados por las dependencias y los distintos apoyos que les facilitan el arribo a determinados lugares de trabajo, impidiéndoles laborar en condiciones seguras y salubres, tener certeza jurídica de que por su trabajo no solo recibirán un salario digno que les permitirá acceder a otros derechos como la seguridad social⁴⁶.

104. Por lo antes expuesto, se reitera que existe responsabilidad institucional imputable a la Secretaría del Trabajo Estatal, de la cual se pronunciará este Organismo Nacional en el apartado conducente de esta Recomendación.

⁴⁵ Ídem., p. 200.

⁴⁶ Ídem., p. 201.

G. Violación a los derechos en el trabajo en materia de seguridad e higiene (STPS)⁴⁷.

105. 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; 2°, 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, y 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”*, 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.

106. 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.

⁴⁷ Este Organismo Nacional retoma en este apartado aspectos relevantes relacionados con los derechos en el trabajo, particularmente, en materia de seguridad e higiene de las personas jornaleras agrícolas que fueron referidos en la Recomendación 2/2017, 31 de enero de 2017, pp. 203-207, 212-215.

107. 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, (...);

(...)

XV. Solicitar el auxilio de las autoridades laborales en las entidades federativas, para la promoción, aplicación y vigilancia de la normatividad laboral en empresas sujetas a la jurisdicción local;

(...)

XVII. (...) la suscripción de convenios de coordinación y de concertación con las autoridades de las entidades federativas y con otras instituciones, organismos públicos, privados y sociales (...);

XXVIII. Practicar, (...) las diligencias de notificación derivadas de las inspecciones, de la instauración del procedimiento administrativo sancionador, las relacionadas con los trámites correspondientes al registro de asociaciones de trabajadores y patronos (...);

(...)

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”.

108. Por otra parte, es de resaltarse que de conformidad con el artículo 18, fracción XXVI del Reglamento Interior de la STPS le corresponde además, por conducto de AR3, “...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, en este caso, con el apoyo de AR7, 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”*.

109. De acuerdo con el *“Protocolo de Inspección para Actividades Agrícolas”* publicado por la STPS, el 17 de mayo de 2016, 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”*, sin que esta Secretaría haya informado a este Organismo Nacional de la existencia o elaboración de tal Protocolo, de su posible actualización y, en su caso, como información complementaria de los resultados de su implementación, haciendo notar que está obligado 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.

110. En ese sentido, de los anexos que sustentan el informe rendido por la STPS, se advierte que en el periodo comprendido entre 2010 y 2015, solo se realizaron inspecciones a E3 y E5, las cuales concluyeron con la imposición de multas por la cantidad de 41,397.20 pesos y 24,936 pesos, respectivamente, sin que se tenga constancia de que efectivamente hayan sido ejecutadas.

111. Ahora bien, a partir de las inspecciones realizadas por la STPS, se identificaron las siguientes faltas y omisiones: implementar los servicios preventivos de medicina del trabajo; contar con un diagnóstico integral de las condiciones de

seguridad y salud en el centro laboral; prohibir el trabajo de personas menores de 18 años en actividades de plaguicidas; señalización de rutas de evacuación, así como áreas de fumar; instalar suficientes regaderas para la atención de emergencias y lavaojos e instalar dispositivo de seguridad para contener las sustancias químicas, entre otras.

112. Del informe emitido por el organismo protector estatal de derechos humanos y de las inspecciones realizadas por esta Comisión Nacional a empresas agrícolas y conjuntos habitacionales, documentadas con fotografías y entrevistas, se evidencian las siguientes circunstancias:

112.1 En algunos casos cuentan con escuelas rodantes donde se imparten los diferentes niveles educativos, además de servicio médico.

112.2 Cuentan con cocina y comedor, además de una tienda concesionada con la finalidad de evitar riesgos al momento de trasladarse al poblado más cercano.

112.3 Con respecto a las habitaciones, en algunas empresas se encuentran separadas de acuerdo al estado civil; en otras, ante la oposición de las personas jornaleras agrícolas viven en un solo cuarto hasta ocho personas.

112.4 Las condiciones de higiene no siempre son las más adecuadas.

112.5 Algunos predios cuentan con separación de baños para hombres y mujeres, otros no, además no todos tienen agua corriente, pues algunos almacenan ésta en tambos.

112.6 En las cocinas no se utilizaba gas sino leña.

113. Por ende, ese conjunto no satisface lo previsto en el artículo 123 constitucional, apartado A, en su fracción XII que ordena: *“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...”*.

114. 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...”*.

115. Conforme a lo antes expuesto, resulta fundamental que, tratándose de empresas agrícolas, como es el caso, las autoridades de las entidades federativas presten auxilio a las del orden federal, de conformidad con los artículos 512-F, 527-A y 529 de la Ley Federal del Trabajo, para que se efectúen las inspecciones en materia de seguridad e higiene competencia de la STPS; de ahí la importancia de propiciar, de ser el caso, la suscripción de Convenios de Coordinación para promover la seguridad y salud en el trabajo y fortalecer la inspección laboral, circunstancia que se ha presentado en otras entidades federativas. Estas acciones no solo beneficiarán a las personas trabajadoras, también fortalecerán el quehacer de la propia Secretaría del Trabajo Estatal.

116. Del análisis efectuado por este Organismo Nacional, se observa que las acciones impulsadas por la STPS han sido insuficientes para que, en conjunto con los patrones, empresas agrícolas y autoridades locales, aquellas empresas que cuentan con habitaciones o conjuntos de éstas para las personas trabajadoras, reúnan los requisitos previstos en la LFT. Con independencia de que se incrementen

el número de conjuntos habitacionales en las empresas que demandan la fuerza de trabajo de personas jornaleras agrícolas migrantes que, en el caso de Coahuila, se proyectaba por SEDESOL, como 6,747 personas para 2015.

117. Aunado a lo anterior, AR3 y AR7 omitieron por sí y/o por conducto de las áreas responsables bajo la dirección de AR4, AR5, AR6 y AR8 vigilar el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo, pues no cuentan con un padrón debidamente integrado de empresas agrícolas, incluso hasta el momento en que se emite la presente Recomendación, este Organismo Nacional no tiene evidencia que sustente acciones para su implementación y actualización; además de que no se advierten criterios específicos para realizar las inspecciones o bien un programa en la materia que permita identificar con claridad los objetivos, metas, actividades y acciones de seguimiento (mejora, prevención y/o corrección).

118. No pasa inadvertido que, con independencia del carácter federal o local, de las autoridades responsables, el trabajo agrícola y, particularmente, la situación de la población jornalera agrícola, residente o migrante, al revestir causas, problemáticas y contextos multifactoriales, demanda del Estado mexicano el cumplimiento de las atribuciones específicas para cada una de estas autoridades y una vinculación interinstitucional que, en el presente caso, no se encuentra fortalecida, atendiendo a que la información es divergente; las acciones implementadas no son planificadas sino reactivas ante las problemáticas que se suscitan; la vigilancia del cumplimiento de la normatividad es parcial, porque por la ausencia de un padrón se desconoce y no se tienen identificados los sujetos obligados⁴⁸.

⁴⁸ CNDH. Ídem., p. 217.

119. Estas omisiones de la STPS, contribuye de manera significativa a la violación del derecho al trabajo en su acepción más amplia, al no efectuarse un adecuado seguimiento de las condiciones de seguridad e higiene que prevalecen en los centros de trabajo agrícolas, particularmente, de acuerdo a lo observado en las habitaciones que por normatividad están los patrones obligados a proporcionar a las personas jornaleras agrícolas; por lo que, sin pasar inadvertido que la coordinación interinstitucional resulta fundamental para fortalecer los procedimientos de inspección y el trabajo conjunto con las empresas⁴⁹.

120. Luego entonces, esta Comisión Nacional concluye que AR3, AR4, AR5, AR6, AR7 y AR8 de conformidad con lo previsto en los artículos 18, 30 y 31 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 8, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente en el momento de los hechos y 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente, fueron omisas en el cumplimiento de sus atribuciones, además en su labor de supervisar la realización de las inspecciones, de manera periódica, integral y oportuna.

H. Violación al derecho a la seguridad social (IMSS).⁵⁰

121. 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”*.

⁴⁹ Ídem., p. 218.

⁵⁰ Este Organismo Nacional retoma en este apartado aspectos relevantes relacionados con el derecho a la seguridad social de las personas jornaleras agrícolas que fueron referidos en la Recomendación 2/2017, 31 de enero de 2017, pp. 220-231.

122. Al respecto, los artículos 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC); 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.

123. 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 sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos”*, así como lograr *“una amplia cobertura de las personas y los vulnerables”*.

124. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 conceptualiza a la seguridad social retomando 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”*.

125. *“En nuestro país, 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 formalidad”.

126. La Ley del Seguro Social en su artículo 2, 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”.*

127. El artículo 4 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”.*

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

128.1 *“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.

129. 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”*.

130. 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”*.

131. *“La seguridad social, en términos de lo expuesto 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.

132. 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”.

H.1 El derecho a la seguridad social en correlación con el derecho al trabajo (IMSS).⁵¹

133. El acceso a la seguridad social se relaciona estrechamente con la condición laboral, es decir, con quienes tienen un trabajo formal⁵². En nuestro país, es el IMSS el organismo público descentralizado encargado de la organización y administración del seguro social, y aunque existen otros organismos⁵³, corresponde a este Instituto lo concerniente a la población jornalera agrícola, según el artículo 123 constitucional, en su apartado A.

134. 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,*

⁵¹ 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, pp. 233-239, 247-248.

⁵² 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.

⁵³ 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.

bajo los términos y condiciones que señala esa Ley y los reglamentos correspondientes”.

134.1 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.

134.2 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”.*

135. 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”.*

136. Aunado a lo anterior, el Título II, Capítulo X de la Ley del Seguro Social, prevé en sus artículos 234 al 239, la seguridad social en el campo, como:

136.1 *“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”.*

136.2 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.

136.3 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”*.

136.4 *“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.

136.5 *“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.

137. Para tal efecto, 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 patrones 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.

138. El artículo 81 del citado Reglamento Interior del IMSS, también refiere que la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, tiene como atribución, entre otras, *“establecer acciones de coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal o con los sectores social y privado que hagan posible el acceso a preferencias, prerrogativas y servicios que contribuyan al bienestar de los derechohabientes de acuerdo con lo que establece la Ley y sus reglamentos en la materia de su competencia”.*

139. 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 a AR9 y AR10 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.

140. De los informes rendidos por el IMSS, tanto el inicial como el complementario, reportó un padrón de 155 empresas o patrones agrícolas conforme al Registro de Patrones registrados ante dicha Institución, siendo obligación del patrón registrarse y registrar a sus trabajados ante ese Instituto, al cual le corresponde verificar y, en su caso, iniciar los procedimientos respectivos ante su incumplimiento.

141. No pasa inadvertido que el IMSS refirió en su informe que se realizan visitas periódicas a los patrones con actividad agrícola y ganadera por personal que se identifica como *“promotores del campo”* quienes *“realizan censos para brindar apoyo en los registros y/o localización de NSS, orientar sobre los requisitos para obtener su registro ante este Instituto, revisan que exista congruencia entre el tipo de cultivo que realizan y los trabajadores que registran...”*.

142. Adicionalmente, en términos del informe refieren que el Departamento de Afiliación Vigencia *“al momento de que el patrón se registra ante el IMSS, se encarga de monitorear los movimientos afiliatorios que realizan, por lo que diariamente se realiza (sic) visita a los patrones del campo para realizar censos de los trabajadores que pudieran encontrarse sin afiliar. Así mismo (sic) ante una situación en la cual el patrón incumpla con el registro del asegurado éste puede realizar una DENUNCIA”*; sin embargo, no se precisa el número de empresas visitadas, en su caso denuncias hechas, las irregularidades identificadas, además de no adjuntar la información soporte.

143. En relación con V1, éste tiene registro ante dicho Instituto, cuenta con número de seguridad social, aparentemente duplicado o con homonimia, advirtiéndose que la mayor parte del tiempo cotizado se refleja en Culiacán, Sinaloa y las empresas y patrones agrícolas cuentan con registro ante dicha institución.

144. Sin duda la verificación de las empresas o campos agrícolas a las cuales está obligado el Instituto, resultan fundamentales para que se identifiquen a aquellos patrones omisos en el registro y afiliación de sus trabajadores, pues esta última circunstancia los perjudica en su salud, sobre todo cuando es derivada de su actividad laboral⁵⁴.

⁵⁴ CNDH. Recomendación 2/2017, p. 244.

145. La carencia de la seguridad social impacta en las personas jornaleras agrícolas, durante su vida laboral para que éstas o sus beneficiarios accedan a los servicios de salud, para la atención de sus enfermedades, a las prestaciones en especie (guarderías) y en el caso de las mujeres trabajadoras las respectivas licencias por gravidez y el cuidado durante el embarazo, parto y postparto. Adicionalmente, la falta de cotizaciones, en ocasiones derivado de la omisión en su registro o movilidad, les afecta porque no gozan de una pensión o de los servicios a que tendrían derecho por haber aportado sus cotizaciones, o ante una enfermedad (general o profesional), o para reunir los requisitos para tal efecto⁵⁵.

146. Con las evidencias que obran en el expediente de queja, este Organismo Nacional concluye que las acciones del IMSS para garantizar el derecho a la seguridad social de las personas jornaleras agrícolas y de sus familias deben fortalecerse, porque aun y cuando la problemática es multifactorial y los recursos con los que se cuentan son limitados, deben implementarse acciones emergentes y prácticas o modelos de autogestión y supervisión, pues de lo contrario se trastoca el ejercicio de otros derechos fundamentales y la satisfacción de necesidades básicas para la vida digna referidas en la supracitada Observación General 19, como el alimento, el vestido, la vivienda y la salud. Lo anterior, toda vez que se ha omitido integrar y actualizar el registro de patrones, supervisar la afiliación de los trabajadores y demás sujetos de aseguramiento, así como el acceso a las distintas prestaciones previstas en la Ley del Seguro Social⁵⁶.

147. Por las omisiones de AR9 y AR10 en materia de inspecciones y visitas domiciliarias, así como en el inicio de los procedimientos respectivos para inhibir y sancionar el incumplimiento de las obligacionales patronales en la materia que están obligados a realizar, se vulneró el Título Sexto, Capítulos II y III de la Ley del Seguro

⁵⁵ Ídem., p. 247.

⁵⁶ Ídem., p. 248.

Social, referente a las responsabilidades, infracciones, sanciones y delitos en que pueden incurrir la parte patronal, y por no solicitar, en su caso, el apoyo de las autoridades locales y federales en materia laboral, en el ámbito de su competencia, para intercambiar información respecto de los centros y empresas agrícolas, así como el programar verificaciones conjuntas⁵⁷.

148. Tratándose de las personas jornaleras agrícolas, es evidente, que éstas se encuentran en una situación de vulnerabilidad múltiple, algunos por ser personas indígenas, otras por ser migrantes y dado que sus empleadores no les incorporan o afilian al IMSS, no se generan las condiciones para acceder en un futuro a los beneficios de la seguridad social, lo cual, repercute en su calidad de vida.

I. Violación al derecho a un nivel de vida adecuado (SEDESOL).⁵⁸

149. El artículo 4° constitucional enuncia un catálogo de derechos, a partir de los cuales se puede identificar ese mínimo indispensable que las personas necesitan para vivir y desarrollarse plenamente, se cita, entre otros, el “*derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad*”; “*a la protección de la salud*”; y, “*a disfrutar de vivienda digna y decorosa*”. Este mínimo indispensable de derechos también se prevé en los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“*Protocolo de San Salvador*”). Tampoco pasa 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*”.

⁵⁷ Ídem., p. 249.

⁵⁸ 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, pp. 258-264.

150. El máximo tribunal del país se ha pronunciado respecto de 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 derecho implica determinar, de manera casuística, en qué medida se vulnera por carecer de recursos materiales bajo las condiciones propias del caso”*.

151. El artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social informa que: *“Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, 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”* reafirma lo anterior el siguiente criterio de la SCJN:

“DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. SU PLENA VIGENCIA DEPENDE DE LA COMPLETA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES PROPIOS DE LA ESFERA DE NECESIDADES BÁSICAS DE LOS SERES HUMANOS. Esta Primera Sala advierte que del texto actual del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, si bien no en estos términos literales, un derecho fundamental de toda persona a acceder a un nivel de vida adecuado o digno; derecho que también encuentra fundamento expreso en diversos instrumentos internacionales, entre los que podemos destacar el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una característica distintiva de este derecho radica en la íntima relación que mantiene 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. Así, se advierte que la plena vigencia del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno depende a su vez de la completa satisfacción de esta esfera de derechos propia de las necesidades básicas de los seres humanos”

152. En ese sentido, la Ley General de Desarrollo Social dispone el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social, cuya coordinación compete a la SEDESOL, 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; 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en correlación con el artículo 1 del Reglamento Interior de la SEDESOL.

153. 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, corresponden a las Delegaciones Estatales, en el caso particular por conducto de AR11, conforme a lo establecido en el artículo 39, fracciones I, X y XVIII y 40 del Reglamento Interior de la SEDESOL.

154. Tratándose de personas jornaleras agrícolas, la SEDESOL ha implementado el *“Programa de Atención a Personas Jornaleras Agrícolas”* (PAJA), el cual tiene por objetivo *“...Contribuir a 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 precariedad que enfrenta la población jornalera agrícola y los integrantes de sus hogares”*.

155. Para tal efecto, cada año se expiden “Reglas de Operación del PAJA” (ROP), de las cuales se advierte que la unidad administrativa responsable de este programa social es la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la SEDESOL, por conducto de AR12, el cual de conformidad con sus atribuciones previstas en el artículo 23, fracciones III y IX del Reglamento Interior de la SEDESOL le corresponde “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.”

156. La SEDESOL se limitó a informar aspectos generales del PAJA y de la Red Social integrada por Gestoras y Gestores Voluntarios y Facilitadoras y Facilitadores Voluntarios, sin detallar las actividades realizadas y los apoyos otorgados en el Estado de Coahuila de Zaragoza pues solo señaló que para el año 2014 el número de familias “únicas” apoyadas fue de 58,809, lo que preocupa a este Organismo Nacional, puesto que no se cuenta con datos concretos que permitan acreditar que la SEDESOL, por conducto de AR12 ha cumplido eficazmente con los objetivos del PAJA y la distribución de los recursos entre las distintas entidades federativas con presencia de población jornalera agrícola.

157. Adicionalmente, tampoco se informó del número y tipo de acciones implementadas en Coahuila por la “Red Social integrada por Gestoras y Gestores Voluntarios y Facilitadoras y Facilitadores Voluntarios”, los resultados obtenidos, las medidas preventivas y correctivas, por lo que se considera que esta circunstancia obstruye la investigación desarrollada por este Organismo Nacional, pues de las entrevistas realizadas y testimonios obtenidos se aprecia que las personas

jornaleras agrícolas, en general, no conocen los beneficios de los programas o bien hayan participado en alguna de las actividades implementadas por esta Red⁵⁹.

158. No pasa inadvertido el hecho de que las autoridades federales y locales tienen claramente identificado a Coahuila de Zaragoza como un Estado receptor de mano de obra migrante proveniente especialmente de Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz que, conforme a la información emitida por el CONEVAL, son entidades con altos índices de pobreza, al referir que en el 2014, respectivamente el 54.3%, 49.15 y 58% de la población de dichas entidades, se encontraba en situación de pobreza pues su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, además de que tiene al menos una carencia social, ya sea de rezago educativo; acceso a servicios de salud; a la seguridad social; calidad, espacios de la vivienda y servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación⁶⁰.

159. Lo anterior, se corrobora con los testimonios recabados por esta Comisión Nacional, de los cuales se advierte que migran de sus entidades en busca de mejores oportunidades laborales, son hablantes de lengua indígena y tienen casi nulas posibilidades de acudir a la escuela.

160. El derecho a un nivel de vida adecuado, tiene como característica distintiva la *“íntima relación que mantiene 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*

⁵⁹ Ídem., p. 267.

⁶⁰ En términos de los *“Informes de Pobreza y Evaluación de las Entidades Federativas 2012-2013”*, CONEVAL, México, 2012-2013, pág. 9, se entiende por pobreza: *“Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios”*.

*nivel de bienestar requiere que todas sus necesidades básicas se encuentren adecuadamente satisfechas...*⁶¹. Para el logro de estos objetivos, se atribuyen facultades a la SEDESOL de coordinar el Sistema Nacional de Desarrollo Social y, en el caso particular de las personas jornaleras agrícolas, la operación del PAJA, conforme a las evidencias que obran en el expediente, este Organismo Nacional advierte la responsabilidad institucional de esa Secretaría puesto que las acciones implementadas son genéricas, en algunos casos limitadas sin mecanismos de seguimiento, control y mejora, no se reportan apoyos económicos otorgados para la población agrícola migrante, persistiendo las condiciones de marginación, vulnerabilidad y pobreza de este grupo poblacional residente o migrante en esa entidad federativa, además de que tampoco se observa la integración de un padrón de beneficiarios o posibles beneficiarios⁶².

J. Contexto del Trabajo Infantil en México.

161. 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”*.⁶³

162. Las causas que originan el trabajo infantil están relacionadas con factores culturales, sociales, económicos y políticos; no obstante, en el Informe *“Medir los*

⁶¹ Tesis constitucional, *“Derecho a acceder a un nivel de vida adecuado. Su plena vigencia depende de la completa satisfacción de los derechos fundamentales propios de la esfera de necesidades básicas de los seres humanos”*. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2014, registro 2007730.

⁶² CNDH. Recomendación 2/2017, p. 272.

⁶³ *“El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2014, pág. 56.

progresos en la lucha contra el trabajo infantil: Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012”, de 2013, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “indica que se observa un patrón general entre los hogares de un mismo país, donde el trabajo infantil es más común en aquellos más pobres”⁶⁴, aunque ingresos y pobreza pueden ser factores determinantes, también se reconoce que estos no son los únicos e identifica: educación, normas sociales y demanda de trabajo infantil (negocios familiares u otro tipo de empresas).

163. 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. Analfabetismo y ausentismo escolar. 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

164. 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

⁶⁴ OIT. *“Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil: Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012”*, pág. viii.

ser uno de los tres sectores con “*mayor índice de muertes relacionadas con el trabajo, accidentes no mortales y enfermedades profesionales*”⁶⁵.

165. 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”⁶⁶.

166. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁶⁷, **2 millones 475,989 niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años trabajan**, es decir 8.41% de la población total de esa edad (29 millones 412,038), de los cuales un millón 728,951 son hombres (69,8%) y 747,038 son mujeres (30.1%); **915,309 no asisten a la escuela por trabajo (36.9%); dos millones 217,648 laboran en ocupaciones no permitidas (89.5%)**, de los que 887,041 no cumplen con la edad mínima permitida (39.9%), **y un millón 330,607 realizan una actividad peligrosa (60%)**.

167. “Las tres entidades federativas con mayor población de niñas, niños y adolescentes que trabajan son Estado de México, con 286,153 (11.55%), Jalisco, 220,116 (8.89%) y Puebla, 208,450 (8.41%)”⁶⁸.

168. 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

⁶⁵ “El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”, págs. 73 y 74.

⁶⁶ CNDH. Comunicado de Prensa DGC/209/17, 24 de junio de 2017, párrafo primero.

⁶⁷ CNDH. Comunicado de Prensa DGC/192/17, del 12 de junio de 2017, párrafo octavo.

⁶⁸ *Ibidem.*, párrafo noveno.

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*”⁶⁹.

169. Entre las acciones reportadas por la STPS en relación con el trabajo infantil, 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*”⁷⁰.

K. Violación del interés superior de la niñez en relación con el trabajo infantil.⁷¹ (Secretaría del Trabajo Estatal)

170. Los derechos de niñas, niños y adolescentes se encuentran consagrados en los artículos 1°, párrafos primero, segundo, tercero y quinto, 3°, párrafo segundo, y 4°, 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

⁶⁹ “*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*”, p. 73.

⁷⁰ *Ibidem.*, pp. 73-75.

⁷¹ Este Organismo Nacional retoma este apartado aspectos relevantes relacionados con interés superior de la niñez que fueron referidos en la Recomendación 2/2017, 31 de enero de 2017, pp. 385-390.

peores formas de trabajo infantil⁷², 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.

171. 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”*.

172. 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 artículo 3, párrafo 1 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 de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana (...)”*.

173. 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) (...)”*.

⁷² En el caso de la normatividad nacional también resulta conveniente considerar las Normas oficiales mexicanas que inciden en la protección de menores trabajadores en edad permitida las cuales se enlistan en *“El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”*, pág. 107.

174. *“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.*

175. 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.

176. La SCJN sentó jurisprudencia constitucional así: *“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 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”.*

177. Por otra parte, 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*

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

*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)*⁷⁴.

178. 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)*”⁷⁵.

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

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

179.2 Queda prohibido el trabajo de 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*”.

179.3 Se consideran como labores peligrosas o insalubres aquellas desarrolladas en “*condiciones climáticas externas en campo abierto, que los*

⁷⁴ “*El trabajo infantil en México: Avances y desafíos*”. STPS. México, 2014, pág. 102.

⁷⁵ *Ibidem.*, pág. 102-103.

*expongan a deshidratación, golpe de calor, hipotermia o congelación*⁷⁶, *“agrícolas, forestales, de aserrado, silvícolas, de caza y pesca”*⁷⁷ 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”*⁷⁸, entre otras.

180. 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”*⁷⁹, el cual es de observancia obligatoria para las autoridades que participan en procesos de inspección del trabajo.

181. En términos del Protocolo citado, si el personal de inspección en el trabajo identifica a 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 del menor y lo harán del conocimiento del Ministerio Público. En caso de que se trate de 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.

⁷⁶ Artículo 176, fracción II, numeral 6 de la Ley Federal del Trabajo.

⁷⁷ *Ibíd.*, fracción II, numeral 8.

⁷⁸ *Ibíd.*, fracción III.

⁷⁹ *“El trabajo infantil en México: Avances y desafíos”*, pág. 113.

182. *“Como resultado 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”⁸⁰.*

183. Si bien es cierto los hechos que motivaron la integración del expediente de queja CNDH/6/2015/3183/Q se encuentran relacionados con la violación de diversos derechos humanos de V1, también lo es que este Organismo Nacional observó como resultado de las inspecciones realizadas por la Secretaría del Trabajo Estatal durante el 2015, los siguientes hechos:

183.1 En las empresas E1, E3, E13, E14 y E15 se identificaron menores de 18 años laborando. En tres ellas, menores cuya edad no era la permitida para laborar (menos de 15 años) y, en el caso de la empresa E13, incurría en reincidencia, toda vez que, en 2014, ya se había presentado el caso de V2, menor de 12 años laborando.

183.2 En tres de los casos se hizo del conocimiento de la Procuraduría para los Niños, las Niñas y la Familia del Estado de Coahuila, sin que la Secretaría del Trabajo estatal haya informado a este Organismo Nacional del seguimiento a dichos casos.

⁸⁰ *“Protocolo de Inspección para Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida”, STPS, México, pág. 57.*

183.3 En el caso de E13 se presentó denuncia penal e inició procedimiento por el delito de Trata de Personas, sin embargo, se dictó no vinculación a proceso, el 29 de septiembre de 2015, lo cual fue confirmado el 1° de abril de 2016

183.4 En el Estado de Coahuila de Zaragoza hasta el año 2013 solo una empresa contaba con el Distintivo “*Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil*”.

184. La Secretaría del Trabajo Estatal al rendir su informe, omitió precisar las acciones correctivas implementadas respecto de la responsabilidad de los patrones o empresas agrícolas donde se ubicaron los menores, sí cuenta o no con la atribución de iniciar procedimientos administrativos sancionadores y, en caso negativo, si informó a la STPS para tal efecto, además del seguimiento a los casos identificados en sus distintas inspecciones ante las instancias pertinentes, con la finalidad de adoptar acciones para prevenir el trabajo infantil en condiciones contrarias a la ley; acciones que por competencia corresponden a AR2, de conformidad con el artículo 26, fracciones I y XIII del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo. Con independencia de la responsabilidad en que incurrió el servidor público se advierte una responsabilidad institucional de la Secretaría del Trabajo Estatal, de la cual se pronunciará esta Institución Nacional en el apartado subsecuente.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

185. Conforme al artículo 1° constitucional, en su párrafo tercero, “*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En*

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

186. 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 alguna⁸¹.

187. La Oficina en México del Alto Comisionado de los Derechos Humanos ha explicitado el contenido de esas obligaciones, en el documento *“20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos”*, para respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos⁸².

188. Luego entonces, cuando 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 corresponda de manera particular a las personas servidoras públicas, a quienes le compete conforme al marco jurídico aplicable el despliegue de acciones específicas para hacer efectivos esos derechos⁸³.

189. Aunado a lo anterior, es importante señalar 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 Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, de la cual se resalta:

⁸¹ CNDH. Recomendación 2/2017, p. 449.

⁸² Ídem., p. 450.

⁸³ Ídem., p. 451.

189.1 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”⁸⁴.

190. En ese sentido, en la presente Recomendación ha quedado expuesta la responsabilidad de los agentes del Estado Mexicano, particularmente, de distintas autoridades del orden federal y estatal por la violación a los derechos al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y del interés superior de la niñez en agravio de víctimas plenamente identificadas conforme a las constancias que obran en el expediente de queja, incumpliendo de manera notable las obligaciones antes descritas.

191. No obstante lo anterior, este Organismo Nacional advierte con preocupación que el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza y diversas dependencias federales, incurren en responsabilidad institucional porque frente a una problemática recurrente y conocida, como es el de las personas jornaleras agrícolas han omitido cumplir sus atribuciones de inspección así como adoptar medidas legislativas, administrativas, económicas, educacionales y sociales para la atención de las personas jornaleras agrícolas.

192. De las investigaciones se advierten aspectos generales que dan sustento a la responsabilidad institucional en la que se incurre por parte de dependencias federales y estatales, de los cuales se resaltan⁸⁵:

⁸⁴ Ídem., pp. 452 y 452.1.

⁸⁵ Ídem., pp. 455-456.

192.1 Falta de coordinación interinstitucional que favorezca la implementación de acciones puntuales, eficaces y eficientes para la atención de la problemática de las personas jornaleras agrícolas, residentes o migrantes, en un determinado territorio.

192.2 Omisión de realizar un diagnóstico para identificar causas, problemáticas y áreas de oportunidad que permitan canalizar estratégicamente los apoyos, sea en el aspecto individual o colectivo, así como los programas sociales y de infraestructura.

192.3 Omisión de integrar sistemas de información que permitan tener padrones específicos, en el caso particular, de las personas jornaleras agrícolas, lo cual facilitará la identificación de los beneficiarios y canalizar los recursos a las poblaciones que lo requieran.

192.4 Desconocimiento de la normatividad nacional e internacional que implica una inadecuada o inexistente observancia o aplicación de la norma respecto de los derechos humanos en lo general y de grupos en situación de vulnerabilidad particularmente, indígenas y niños.

192.5 Insuficiente vinculación con el sector productivo, la academia y organizaciones de la sociedad civil como coadyuvantes en la atención de la problemática, en la implementación de actividades concretas para su comprensión y solución, y la integración de políticas públicas pertinentes para mejorar las condiciones de vida de las personas jornaleras agrícolas.

192.6 Insuficiente o nula supervisión de las acciones realizadas por las delegaciones federales en el Estado de Coahuila de Zaragoza ya referidas en la Recomendación y de las estatales del ámbito laboral.

192.7 Insuficientes acciones para garantizar el acceso a los mecanismos jurisdiccionales y administrativos para la defensa de los derechos de las personas jornaleras agrícolas, y para la efectiva investigación y sanción de quienes incumplen la normatividad por violaciones a derechos humanos.

192.8 Insuficientes acciones para salvaguardar el interés superior de la niñez y sus derechos humanos, particularmente, de aquellas personas adolescentes que se incorporan al trabajo agrícola, así como una efectiva prevención del trabajo infantil.

192.9 Insuficientes acciones para la consolidación de una cultura de la legalidad y de los derechos humanos entre la población y los servidores públicos, a través de una efectiva capacitación en la materia, la concientización, la sensibilización y el cambio de actitudes.

192.10 Finalmente, estas omisiones actualizan el incumplimiento de obligaciones positivas para el Estado, a través de sus instituciones, es decir de garantizar de manera efectiva esos derechos, circunstancia que hace manifiesta una violencia indirecta respecto de las personas jornaleras agrícolas en general y de personas indígenas, mujeres y niñez en lo particular, en dos perspectivas importantes: la estructural y la cultural.

193. Por tal motivo y, conforme a sus atribuciones corresponde a este Organismo Nacional, una vez acreditadas violaciones a derechos humanos no solo de las víctimas identificadas, sino también del grupo poblacional antes referido, se emite la presente Recomendación con la finalidad de que se hagan los cambios estructurales, organizacionales, de coordinación y cooperación, para identificar la magnitud del fenómeno y situación de las personas jornaleras agrícolas residentes

o migrantes en el estado de Coahuila, así como de aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad, como son las mujeres, la niñez y las personas indígenas.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

194. El deber por parte del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, de reparar las violaciones a los derechos humanos de V1 y V2 cometidas por servidores públicos de esa entidad federativa, deriva de diversos ordenamientos y criterios jurisprudenciales, nacionales e internacionales. El artículo 1º, párrafo tercero, constitucional advierte: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”*.

195. En el ámbito internacional, el principio 15 de los *“Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional a interponer recursos y obtener reparaciones”* sanciona que *“Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”*.

196. Como lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *“La reparación es un término genérico que comprende las diferentes formas cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido”*.

Por ello, la reparación comprende diversos “modos específicos” que “varían según la lesión producida.”

197. Asimismo, dicha Corte ha considerado que *“las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”*. *“La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (restitutio in integrum), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe determinar una serie de medidas para que además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones”*.

198. En el caso del Estado de Coahuila de Zaragoza, su artículo 7, párrafo cuarto, constitucional decreta el deber del Estado y los Municipios de reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes. Es importante señalar que la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, establece en su artículo 2, fracción III que el objeto de esa ley es *“...implementar los mecanismos para que las autoridades estatales, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral. Los municipios regularán y garantizarán estas obligaciones en el ámbito de su competencia”*.

199. Conforme al artículo 97 de la Ley de Víctimas estatal, se cuenta con un Registro Estatal de Víctimas, que es un *“mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro”* de las víctimas de violaciones a derechos y constituye *“un soporte fundamental para garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral previstas en esta Ley”*.

200. En ese sentido, se prevé en el artículo 114 de la citada Ley la existencia de un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral que *“tiene por objeto brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos.”*

201. En el caso de las autoridades federales, claro ésta es aplicable la Ley General de Víctimas que en su artículo 26 que *“Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición”.*

202. En conexión con lo anterior, se deben iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa que correspondan, por las violaciones a los derechos humanos derivado de los actos y omisiones que trasgredieron los deberes de toda persona servidora pública en que incurrieron AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11 y AR12 al omitir cumplir con las obligaciones que les impone la normatividad nacional e internacional referida en los apartados conducentes a cada uno de los derechos humanos abordados en la presente Recomendación.

203. Deberán reorientarse los programas anuales de inspecciones efectuadas por autoridades federales y locales, conforme al ámbito de su competencia, en materia laboral, respecto de condiciones laborales, seguridad e higiene en el trabajo, así como en seguridad social, respecto de afiliación de patrones y personas trabajadoras; iniciando, en su caso, los procedimientos administrativos sancionadores respectivos, dando seguimiento oportuno hasta su conclusión⁸⁶.

⁸⁶ Ídem., p. 469.

204. Establecer mecanismos de coordinación entre la Secretaría del Trabajo Estatal y las instancias de protección de niños, niñas y adolescentes para el intercambio de información que permita fortalecer el acceso al trabajo digno de los padres, madres o tutores, además de implementar acciones preventivas respecto del trabajo infantil.

205. Establecer mecanismos accesibles y multiculturales para la protección de los derechos de las personas jornaleras agrícolas, mediante asesorías o representaciones jurídicas y hacer del conocimiento de las instancias competentes, las omisiones en que incurrir los empleadores, con la finalidad de que se aplique la normatividad respectiva⁸⁷.

206. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, previo el diagnóstico de la situación de las personas jornaleras agrícolas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, deberán impulsar reformas legislativas y medidas administrativas para que se respete y garantice el goce de los derechos al trabajo y de seguridad social; a un nivel de vida adecuado y se observe el interés superior de la niñez, además de fortalecer los esfuerzos realizados para la prevención del trabajo infantil y la generación de un registro de trabajadoras y trabajadores jornaleras, con la obligación de que las autoridades competentes intercambien la información con que cuenten, en los términos de la presente Recomendación.

207. Todas las acciones que se realicen para el cumplimiento de los puntos recomendatorios deberán documentarse, los oficios que se emitan, minutas de trabajo, programas, convenios generales o específicos de colaboración suscritos, evidencias fotográficas o audiovisuales, presupuestos asignados, entre otras.

⁸⁷ Ídem., p. 470.

208. Deberán implementarse medidas legislativas como: incorporar la obligatoriedad de los “*Sistemas de Reducción de Riesgos de Contaminación en la Producción Primaria de Vegetales*” (SRAC) y el “Buen Uso y Manejo de Agroquímicos (BUMA)”, impulsar la ratificación del Convenio 184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 en el sector agrícola de la OIT, por citar algunas.

209. Revisar, fortalecer y, en su caso, replantear objetivos, alcances, evaluación o cualquier otro aspecto sustantivo del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (“PAJA”) instrumentado por la Secretaría de Desarrollo Social; así como *del* Servicio Nacional de Empleo, impulsado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

210. Además, deberán implementar programas de formación y capacitación para las personas servidoras públicas respecto al derecho internacional de los derechos humanos y su obligatoriedad respecto del ámbito particular de su competencia.

211. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a ustedes, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A usted, señor Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza:

PRIMERA. Se instruya a quien corresponda, a fin de que se tomen las medidas para reparar de manera integral del daño ocasionado a **V1** y **V2** proporcionando la asistencia y asesoría que requieran para su incorporación al Registro Estatal de Víctimas, así como para acceder al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de conformidad con la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Instituir en el ámbito de su competencia, la integración de un padrón de empresas y patrones agrícolas en el Estado de Coahuila, el cual deberá actualizarse de manera semestral, e incorporar los datos suficientes que permitan identificar personas propietarias, domicilio, instalaciones físicas, número de personas jornaleras agrícolas laborando, eventuales y de planta, así como cualquier otro dato que sea relevante, además de que se implementen las medidas administrativas para que cualquier empresa o particular que decida operar en el Estado, en dicho giro, se incorpore de manera obligatoria a ese padrón, y se envíen a esta Institución las pruebas que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. En la integración del padrón de empresas y patrones agrícolas deberá coordinarse con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social y con las dependencias u organismos que estimen pertinentes para actualizar o complementar la información del padrón y deberá enviarse a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten tal colaboración.

CUARTA. Instruir a quien corresponda para que se conforme un grupo de trabajo interdisciplinario, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, el cual sea coordinado por el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza y, en su caso, se incorporen las autoridades federales competentes, integrantes de la academia y de organismos internacionales, a efecto de que se elabore un diagnóstico de la situación socioeconómica y laboral de las personas jornaleras agrícolas en el Estado, para iniciar un programa emergente de trabajo con objetivos específicos; metas a corto, mediano y largo plazo; actividades anuales; y mecanismos de evaluación para prevenir y corregir las situaciones que dieron motivo de la queja, atendiendo a lo expuesto en la presente Recomendación, el cual deberá operar de manera

inmediata, solicitando se envíen las pruebas a esta Comisión Nacional que así lo acrediten.

QUINTA. Instruya a la Secretaría del Trabajo para que establezca un programa anual de inspecciones dirigido a empresas y patrones agrícolas en la materia de su competencia, la cual deberá estar sustentada tanto en la revisión documental (revisión de gabinete), además de levantar en acta circunstanciada testimonios de una muestra aleatoria de trabajadores agrícolas.

SEXTA. Instruir a la Secretaría del Trabajo para fortalecer la vinculación y coordinación con las autoridades federales competentes (Secretaría del Trabajo y Previsión Social e Instituto Mexicano del Seguro Social), con la finalidad de efectuar inspecciones conjuntas, iniciando los procedimientos administrativos conforme al ámbito de su competencia respecto de los patrones o empresas agrícolas que incumplan con sus obligaciones laborales, por lo que, deberá enviarse a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento, de las cuales se advierta número de patrones o empresas agrícolas, existentes e inspeccionadas, así como el número de procedimientos administrativos iniciados y concluidos respecto del total de empresas o patrones en el plazo de un año calendario.

SÉPTIMA. Fortalecer las campañas de sensibilización e implementación de distintivos relacionados con la erradicación del trabajo infantil entre los patrones y las empresas agrícolas, además de sensibilizar a padres, madres y tutores a través de campañas, programas o actividades similares respecto de las consecuencias que ocasiona la incorporación de niños, niñas y adolescentes al trabajo, además de mejorar los servicios educativos, remitiendo a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

OCTAVA. Difundir entre las instancias competentes el “*Protocolo de Inspección del Trabajo en Materia de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección al Trabajo Adolescente Permitido*”, con la finalidad de que se implementen las acciones correspondientes para salvaguardar la integridad de niños, niñas y adolescentes, además de supervisar su cumplimiento, siendo necesario enviar a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Fortalecer la vinculación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que, de ser el caso, se celebren o actualicen los convenios de coordinación o concertación necesarios para implementar los procedimientos sancionatorios respecto de las empresas y patrones agrícolas que incorporen menores de edad en la actividad agrícola, debiendo remitir pruebas del cumplimiento a esta Comisión Nacional.

DÉCIMA. Establecer, atendiendo a la competencia atribuida a la Procuraduría para la Defensa del Trabajo en el Estado de Coahuila, mecanismos específicos para la recepción de denuncias e inconformidades de personas jornaleras agrícolas cuyo objetivo sea proporcionar los servicios de asesoría y asistencia jurídica para la defensa de sus derechos laborales y el inicio de los juicios laborales que en su caso correspondan, los cuales deben ser accesibles, es decir, en su lengua, de fácil comprensión y cercanos a sus domicilios, dando un seguimiento trimestral de las asesorías y asistencia jurídica proporcionadas, soportando en evidencia documental (formularios, fotografías, entre otras), remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. Instruir a la Secretaría del Trabajo del Estado de Coahuila para vincular a la población jornalera agrícola, con los requerimientos de mano de obra del aparato productivo, para que con el apoyo de las autoridades federales, se impulse el crecimiento del padrón de empresas o patrones agrícolas incorporados

al programa de movilidad laboral, elaborando un informe al inicio y conclusión de la temporada de trabajo agrícola, y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento, con la finalidad de garantizar el acceso al trabajo digno a un mayor número de personas jornaleras agrícolas.

DÉCIMA SEGUNDA. Difundir, por medios impresos y/o electrónicos, entre las dependencias a su cargo, particularmente, de aquellas involucradas en los hechos materia de la queja, el contenido de la presente Recomendación con la finalidad de que tengan conocimiento de las acciones a realizar para su cumplimiento, enviando a esta Comisión Nacional las pruebas que lo acrediten.

DÉCIMA TERCERA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de la Secretaría del Trabajo del Estado de Coahuila, un programa integral, anual y progresivo de formación y capacitación en materia de derechos humanos; de la normatividad nacional e internacional en derechos humanos y su ámbito de aplicación; de ética y responsabilidades públicas; de equidad de género; interés superior de la niñez y de prevención, detección, identificación y atención de casos relacionados con la trata de personas con fines de explotación laboral, documentando el número de personas servidoras públicas capacitadas, el seguimiento, y resultados obtenidos enviando a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

A usted Secretario de Desarrollo Social:

PRIMERA. Instruir, por escrito, a quien corresponda para que, a la brevedad, se celebren convenios de coordinación o concertación necesarios para el beneficio de la población jornalera agrícola en el Estado de Coahuila; en su defecto, actualizar o cumplir los existentes, enviando a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su realización.

SEGUNDA. Instruir, por escrito, a quien corresponda para que se promuevan acciones de vigilancia sobre las instancias ejecutoras del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (“PAJA”), que incluya la supervisión en el otorgamiento de los apoyos, con la finalidad de que se adopten las medidas preventivas y correctivas para proveer de manera pertinente los recursos tanto para la instalación y/o mejora de albergues como para el arribo, alimentación y/o educación de las personas jornaleras agrícolas y sus familias, remitiendo a esta Institución Autónoma las pruebas que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Incorporar a V1 a los beneficios del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (“PAJA”), conforme a las Reglas de Operación del citado Programa, señalando con toda claridad la fecha en que les serán otorgados dichos beneficios, soportando esa información con la documentación respectiva, y enviando a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Instruir a la Delegación Federal para dictaminar, previo diagnóstico o censo, los casos de la población jornalera agrícola migrante en el Estado de Coahuila, susceptibles de incorporarse a los beneficios del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (“PAJA”), conforme a las Reglas de Operación del citado Programa, señalando con toda claridad la fecha en que les serán otorgados dichos beneficios, soportando esa información con la documentación respectiva, y enviando a esta Institución las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Difundir, a nivel nacional y por entidad federativa, la incorporación de mecanismos accesibles para que la población jornalera agrícola, particularmente, aquella identificada como migrante ubique los apoyos proporcionados por el Programa de Atención a Personas Jornaleras Agrícolas (“PAJA”) y acceda, en su caso, a sus beneficios, así como acciones puntuales, en el ámbito de su

competencia, para mejorar su calidad de vida, acreditando su cumplimiento ante esta Comisión Nacional.

SEXTA. Promover la instalación, mejora o remodelación de albergues para el alojamiento de las personas jornaleras agrícolas en el Estado de Coahuila, integrando un programa de trabajo por año calendario, especificando acciones a realizar, municipio, población beneficiada y monto de recursos asignados, solicitando se envíen a esta Institución las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Instruir, por escrito, a su Delegación Federal para que coadyuve con el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza y con las autoridades federales que participen en la elaboración del diagnóstico de la situación de las personas jornaleras agrícolas en el Estado y del programa de trabajo para garantizar sus derechos, remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de la Delegación Estatal, un programa integral, anual y progresivo de formación y capacitación en materia de derechos humanos; de la normatividad nacional e internacional en derechos humanos y su ámbito de aplicación; de ética y responsabilidades públicas; de equidad de género; interés superior de la niñez, documentando el número de personas servidoras públicas capacitadas, el seguimiento y resultados obtenidos, y enviando a esta Institución las pruebas que acrediten su cumplimiento.

A usted Secretario del Trabajo y Previsión Social:

PRIMERA. Instruir por escrito, a su Delegación Federal para que, en coordinación con el Gobierno del Estado, coadyuve en la elaboración un padrón de empresas y

patrones agrícolas en Coahuila, el cual deberá actualizarse semestralmente y contener los datos suficientes que permitan identificar personas propietarias, domicilio, instalaciones físicas, número de personas jornaleras agrícolas laborando, eventuales y de planta, y cualquier otro dato que sea relevante y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruir, por escrito, a su Delegación Federal en el Estado de Coahuila para que establezca un programa anual de inspecciones en materia de seguridad e higiene y de seguimiento a sus observaciones, dirigido a empresas y patrones agrícolas, la cual deberá estar sustentada tanto en la revisión documental (revisión de gabinete), y de campo (levantar testimonios de una muestra aleatoria de trabajadores agrícolas) y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Instruir a la Delegación Federal para fortalecer la vinculación y colaboración con la Secretaría del Trabajo Estatal e Instituto Mexicano del Seguro Social, con la finalidad de efectuar inspecciones conjuntas, iniciando los procedimientos administrativos respecto de los patrones o empresas agrícolas que incumplan con sus obligaciones laborales, por lo que, deberá enviarse a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento, de las cuales se advierta número de patrones o empresas agrícolas, existentes e inspeccionadas, así como el número de procedimientos administrativos iniciados y concluidos respecto del total de empresas o patrones en el plazo de un año calendario.

CUARTA. Brindar al Gobierno de Coahuila asistencia y asesoría sobre los derechos laborales de los jornaleros agrícolas, conforme a un plan de trabajo acordado de manera conjunta y por año calendario, en el cual se especifique temáticas, plazo de la asesoría y resultados de su implementación, enviando a esta Institución las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Impulsar en conjunto con el Gobierno del Estado, un Programa de Movilidad Laboral digno, acorde con la normatividad de la materia, precisando el presupuesto asignado y los criterios de asignación para la entidad, con la finalidad de incrementar de manera progresiva, con un plazo determinado, la incorporación de las empresas que demandan los servicios de las personas jornaleras agrícolas y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Fortalecer en un plazo no mayor a seis meses, acciones para prevenir y erradicar el trabajo infantil entre la población jornalera agrícola, además de intensificar las acciones de verificación e inspección en los centros laborales y, en su caso, solicitar la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Social a fin de que se proporcionen los apoyos económicos o en especie a las familias jornaleras, de tal manera que niñas, niños y adolescentes no sean incorporados al trabajo a una edad temprana por las condiciones económicas que prevalecen en sus entornos, solicitando envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Instruir, por escrito, a su Delegación Federal en el Estado de Coahuila para que coadyuve con el Gobierno del Estado y con las autoridades federales que participen en la elaboración del diagnóstico de la situación de las personas jornaleras agrícolas en el Estado, y el programa de trabajo para garantizar sus derechos, remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. Colaborar ampliamente con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), para que los Sistemas de Reducción de Riesgos de Contaminación en la Producción Primaria de Vegetales (SRRC) y el Buen Uso y Manejo de Agroquímicos (BUMA), se incorporen de manera obligatoria

a todas las empresas agrícolas, así como otras certificaciones que promueven el uso adecuado de plaguicidas y fertilizantes, proporcionando la asesoría a las empresas y particulares para su debida observancia. Deberá remitir a esta Institución las pruebas que acreditan su cumplimiento.

NOVENA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de la Delegación Federal, un programa integral, anual y progresivo de formación y capacitación en materia de derechos humanos; de la normatividad nacional e internacional en derechos humanos y su ámbito de aplicación; de ética y responsabilidades públicas; de equidad de género; interés superior de la niñez y de prevención, detección, identificación y atención de casos relacionados con la trata de personas con fines de explotación laboral, documentando el número de personas servidoras públicas capacitadas, el seguimiento y resultados obtenidos, y enviando a esta Institución las pruebas que acrediten su cumplimiento.

A usted Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social:

PRIMERA. Instruir por escrito, a su Delegación Federal para que, en coordinación con el Gobierno del Estado, coadyuve en la elaboración un padrón de empresas y patronos agrícolas en Coahuila de Zaragoza, el cual deberá actualizarse semestralmente y contener los datos suficientes que permitan identificar personas propietarias, domicilio, instalaciones físicas, número de personas jornaleras agrícolas laborando, eventuales y de planta, y cualquier otro dato que sea relevante y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruir por escrito, a su Delegación Federal para que establezca un programa anual de visitas dirigido a empresas y patronos agrícolas, en el cual se establezcan mecanismos administrativos para que estas visitas tengan sustento

tanto en la revisión documental (revisión de gabinete) como en la integración de entrevistas a personas jornaleras agrícolas y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Instruir a su Delegación Federal para fortalecer la vinculación y colaboración con las Secretaría del Trabajo Estatal y federal, con la finalidad de efectuar inspecciones conjuntas, iniciando los procedimientos administrativos respecto de los patrones o empresas agrícolas que incumplan con sus obligaciones en materia laboral y de seguridad social, por lo que, deberá enviarse a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento, de las cuales se advierta número de patrones o empresas agrícolas, existentes e inspeccionadas, así como el número de procedimientos administrativos iniciados y concluidos respecto del total de empresas o patrones en el plazo de un año calendario.

CUARTA. Desarrollar acciones de difusión para que los trabajadores agrícolas identifiquen sus derechos de seguridad social, el acceso a los servicios de salud que ofrece el Instituto y los mecanismos de recepción de denuncias, enviando a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Instituir, en un plazo no mayor a un año, programas continuos de difusión multiculturales para que los trabajadores agrícolas se afilien e incrementen el número de personas aseguradas, regularizar situaciones administrativas y proporcionar información respecto de los procedimientos del Instituto, enviando a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Instruir por escrito, a su Delegación Federal para que coadyuve con el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza y con las autoridades federales que participen en la elaboración del diagnóstico de la situación de las personas jornaleras agrícolas en el Estado, y el programa de trabajo para garantizar sus

derechos, remitiendo a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de su Delegación Federal, un programa integral, anual y progresivo de formación y capacitación en materia de derechos humanos; de la normatividad nacional e internacional en derechos humanos y su ámbito de aplicación; de ética y responsabilidades públicas; de equidad de género; interés superior de la niñez, documentando el número de personas servidoras públicas capacitadas, el seguimiento y resultados obtenidos, y enviando a esta Institución las pruebas que acrediten su cumplimiento.

AUTORIDADES FEDERALES Y LOCALES. PUNTOS RECOMENDATORIOS CONJUNTOS.

A USTEDES, SEÑORES SECRETARIOS DE DESARROLLO SOCIAL, DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA:

PRIMERA. Colaborar ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de queja que este organismo promueva ante el Órgano Interno de Control o su homólogo, a fin de que se inicie la investigación correspondiente para que se deslinden responsabilidades administrativas respecto de las acciones u omisiones en que hayan incurrido las personas servidoras públicas en el desempeño de sus funciones que trajeron como consecuencia la violación a los derechos humanos de **V1** y **V2** y se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruir, de manera inmediata y por escrito, a las dependencias a su cargo para que en el ámbito de su competencia y cuando así les sea requerido proporcionen en forma oportuna, veraz y completa toda la información y datos que solicite esta Comisión Nacional, con la finalidad de fomentar la cultura de la legalidad entre las personas servidoras públicas, enviando a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Designar al servidor público que fungirá como enlace con esta Comisión nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación y, en caso de ser sustituido deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

212. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1°, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

213. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

214. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo de quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

215. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o las Legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ