

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS de la Recomendación General número 34 Sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus Derechos Humanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SÍNTESIS DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 34

SOBRE EL EFECTO DEL MONTO DEL SALARIO MÍNIMO EN LA DIGNIDAD DE LAS TRABAJADORAS, LOS TRABAJADORES Y SUS FAMILIAS, Y SU RELACIÓN CON EL PLENO GOCE Y EJERCICIO DE SUS DERECHOS HUMANOS.

SEÑORAS Y SEÑORES, SECRETARIOS DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; DE DESARROLLO SOCIAL; DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS; CONSEJO DE REPRESENTANTES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS; Y LEGISLADORAS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Distinguidas (os) señoras (es):

De conformidad con los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero; 18, párrafo segundo; y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1o., 3o., 6o., fracciones VII, VIII, IX y X, y 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y del artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se emite la presente Recomendación General que reconoce la necesidad que tiene para el goce y disfrute de los derechos humanos el que exista en el país un salario mínimo que permita a las trabajadoras y los trabajadores, así como a sus familias, alcanzar un nivel de vida acorde con su dignidad humana.

I. ANTECEDENTES

En México, desde la instauración del Constituyente de 1917, la figura del salario mínimo se discutía como parte de los derechos del trabajador, de igual forma, se analizaba sobre los aspectos que tenía que cubrir en la vida cotidiana de las personas que trabajaban y sus familias. Sin embargo, fue hasta el año de 1962 cuando la figura del salario mínimo se incorporó a la fracción VI del inciso A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se reconoce que “[l]os salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”. De igual forma, se menciona que “[l]os salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”. En la actualidad, si bien los informes más recientes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía no indican cuántos trabajadoras y trabajadores subordinados y remunerados cuentan con ingresos de un solo salario mínimo general o menos, estos datos estadísticos si se pueden encontrar en el Informe mensual sobre el Comportamiento de la economía de junio 2018 de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI), el cual establece, según sus fuentes, que el total de trabajadores asalariados en el país que durante el primer trimestre de 2018 laboró tiempo completo y percibió un salario mínimo, ascendió a 2'164,934 personas trabajadoras, cantidad que representa el 5.9% de los asalariados totales y el 4.1% de la población ocupada total.

El salario mínimo es la retribución que establece el punto de partida irreductible que, por lo menos deberá pagar diariamente el patrón al trabajador por prestar sus servicios, y como ya se mencionó, debe ser suficiente para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación, entre otras, para la trabajadora o el trabajador, y para su familia. Al respecto, en los últimos años, se ha avanzado en las metodologías encaminadas a entender las diversas variables socioeconómicas de las que depende el bienestar de la población, algunas de las cuales miden el monto económico necesario para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de las personas.

Así, desde el 2010, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo público descentralizado, identifica a las personas o grupos de personas en situación de pobreza con base en la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo. Por un lado, el CONEVAL entiende a la línea de bienestar mínimo como el valor monetario de una canasta alimentaria básica, es decir, el costo total que al

mes implica a una persona contar sólo con comida suficiente en cantidad y calidad nutricional. Por otro lado, este organismo refiere a la línea de bienestar como el valor monetario de una canasta de alimentos, así como otros bienes y servicios básicos, esto es, el costo total al mes que le implica a una persona sufragar el acceso a los alimentos, así como los gastos inherentes a su transporte, cuidados personales, educación, cultura, recreación, vivienda, vestido y salud, entre otros satisfactores.

Ahora bien, el 4.1% de la población ocupada total cuenta con ingresos de un solo salario mínimo, sector específico de la población que enfrenta dificultades para asumir los costos inherentes a la alimentación, educación, vivienda y cuidados de la salud, entre otros satisfactores necesarios para su bienestar, puesto que si se considerara que la línea de bienestar, a agosto de 2018, fue de \$3,001.17 mensuales en las zonas urbanas y que actualmente el monto del salario mínimo es de \$2,650.8 mensuales (88.36 diario), se estima que se deberían trabajar al menos 34 días para estar en posibilidad de alcanzar la línea de bienestar. En otras palabras, estos trabajadores no perciben al menos los ingresos económicos suficientes para alcanzar la línea de bienestar que, según el CONEVAL, corresponde al valor monetario de una canasta de alimentos y otros bienes y servicios necesarios para su bienestar.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

El salario mínimo general se establece en el artículo 123, apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, es el fundamento constitucional del organismo encargado de fijarlo.

A nivel internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 23, párrafo 3, proclama el derecho de toda persona que trabaja a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure a él y a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y, que dicha retribución, en caso necesario, será completada por cualesquiera otros medios de protección social.

Sobre este tema, el Convenio 131 y la Recomendación 135 sobre la fijación de salarios mínimos, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establecen que todo Estado Miembro de ese organismo que ratifique el referido Convenio, se obliga a establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación de dicho sistema de salarios¹. El Convenio fue ratificado por el Estado Mexicano el 18 de abril de 1973.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, determina que las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias deben asegurar: una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinción de ninguna especie; condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias; y el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia que incluya alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como a una mejora continua de sus condiciones de existencia.

En el ámbito del sistema interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en su artículo XIV dispone que toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

Por su parte, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su artículo 34 inciso g) establece, entre otras disposiciones, que los Estados miembros convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos.

De manera particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que entre las condiciones necesarias para una vida digna se encuentran el acceso y calidad del agua, alimentación, salud y educación, indicando que estas condiciones impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna, así como las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos.

III. OBSERVACIONES

a. Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación, establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

¹ Asimismo, el Convenio 131 señala que para determinar el nivel de los salarios mínimos se deberá tomar en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida y sus variaciones entre otros criterios.

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, garantía, protección y adecuación sin discriminación alguna. El cumplimiento de estas obligaciones por parte del Estado Mexicano en torno al salario mínimo, entraña el deber de adoptar todas las acciones apropiadas, que incluyen las medidas de carácter administrativo, financiero, educacional y social, para lograr progresivamente el pleno goce y disfrute de los derechos humanos. En este sentido, se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General 3 sobre "La índole de las obligaciones de los Estados Partes" del año 1990.

Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos referidos en el citado artículo 1o. de la Carta Magna deben ser entendidos bajo la premisa de que los derechos humanos son inherentes a todas las personas y concierne a toda la comunidad internacional su protección (universalidad). Recordando que los derechos humanos se encuentran relacionados entre sí, no pueden ni separarse, ni considerar que algunos sean más importantes que otros, y deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados (interdependencia e indivisibilidad). En este contexto, los Estados deben adoptar providencias para lograr la plena efectividad de los derechos, debiendo no únicamente ser una obligación para lograr la realización íntegra de los derechos, sino que permitan avanzar gradual y constantemente hasta su completa realización (progresividad).

Entonces, el salario se reconoce como un derecho humano, el cual consiste en una remuneración justa que permita a las trabajadoras y trabajadores desarrollar una vida digna. Como se reconoce en el ámbito nacional e internacional, el salario mínimo debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una mujer u hombre cabeza de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Con respecto a lo anterior, el artículo 4o. constitucional enuncia un catálogo de derechos, a partir de los cuales se puede identificar las necesidades normales o el mínimo indispensable que las personas necesitan para vivir y desarrollarse plenamente, señalan, entre otros, los derechos a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; a la protección de la salud; y a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

b. Derecho al mínimo vital

El Máximo Tribunal del país se ha pronunciado respecto al derecho al mínimo vital o mínimo existencial, el cual menciona que es concebido como un derecho fundamental que se apoya en los principios del Estado social de derecho, dignidad humana, la solidaridad y la protección de ciertos bienes constitucionales, cobra vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 1o., 3o., 4o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123; aunado al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el derecho al mínimo vital se conforma por la satisfacción y protección de diversas prerrogativas que, en su conjunto o unidad, forman la base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera), por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido.

Así, la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales, en su connotación de interdependientes e indivisibles, fija la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones. En este orden de ideas, este parámetro constituye el derecho al mínimo vital, el cual coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas positivas o discriminaciones positivas necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna².

Bajo esta lógica y destacando que los derechos humanos son interdependientes, es decir, que están vinculados entre ellos y son indivisibles, no pueden separarse o fragmentarse unos de otros, el salario mínimo debe cubrir ciertas características contempladas dentro de la norma constitucional, para alcanzar el mayor goce y ejercicio del derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria. En esta dirección, la suficiencia del salario mínimo se vuelve fundamental para obtener el grado de satisfacción necesario por las y los trabajadores respecto a su ingreso para asegurar una vida digna.

² Tesis constitucional "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR.", Semanario Judicial de la Federación. Febrero de 2013, registro 2002743.

Por tanto, la suficiencia de dicha remuneración es condicionante para el ejercicio de otros derechos como la salud, la alimentación, la vivienda, entre otros derechos, que deben poseer todos los individuos para hacer frente a sus necesidades más básicas o al derecho al mínimo vital. Al respecto, es atinente mencionar que diversos tribunales en América Latina se han pronunciado respecto al derecho al mínimo vital, por ejemplo, en diversas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia³, asimismo la Segunda Sala de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica⁴ y la Corte de Constitucionalidad de Guatemala⁵.

De este modo, las necesidades normales de las trabajadoras y trabajadores, pueden ser entendidas como las condiciones mínimas o el derecho al mínimo vital, que sirve para desarrollar un plan de vida, esto es, las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, y así evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna para sí y para su familia.

Ahora, como ya fue referido, al menos en datos oficiales existe una cantidad reconocida de 2'164,934 de trabajadoras y trabajadores que perciben un solo salario mínimo, el cual es un grupo vulnerable que no percibe los ingresos económicos suficientes para alcanzar la línea de bienestar, que según el CONEVAL, corresponde al valor monetario de una canasta de alimentos y otros bienes y servicios necesarios para su bienestar, enfrentándose con dificultades para asumir los costos inherentes a la alimentación, educación, vivienda y cuidados de la salud, entre otros satisfactores necesarios para su bienestar.

El fortalecimiento progresivo del salario mínimo, de conformidad con los estándares de derechos humanos y en particular a favor de las personas y familias con ingresos equivalentes a un salario mínimo implica también una reflexión sobre las estructuras económicas, los mecanismos y procedimientos adoptados por el Estado Mexicano para tal fin, entre los cuales se encuentra la propia CONASAMI como organismo tripartita encargado de fijar de dicha prestación. Por lo anterior, es necesario que se revise la suficiencia del salario mínimo y los mecanismos para la fijación del salario mínimo con la finalidad de que éstos se establezcan desde una perspectiva de derechos humanos.

Contar con un salario mínimo suficiente, aunado al beneficio de disponer de medidas eficaces de protección social, permitirían a las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, satisfacer sus necesidades básicas. La suficiencia del salario mínimo y el acceso a prestaciones laborales complementarias son elementos que contribuyen al ejercicio de la igualdad entre trabajadoras y trabajadores; a la protección de la niñez, de las personas con discapacidad y personas adultas mayores, dicho enfoque debe tomarse en cuenta en los procedimientos que se lleven a cabo para determinar el monto de dicha remuneración.

La suficiencia del salario mínimo no se ciñe a elementos estáticos, sino que involucra todos aquellos aspectos conducentes al mejoramiento continuo y progresivo del nivel de vida de las trabajadoras y los trabajadores, así como de sus familias. Por ende, la fracción VI del inciso A del artículo 123 Constitucional, relativo a "... [l]as necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos", no debe ser entendido de manera restrictiva, sino a la luz del artículo 1o. constitucional, más aún cuando su contenido normativo posee un ineludible vínculo con el goce de diversos derechos humanos, por lo que su interpretación debe ser conforme a aquellas normas que favorezcan la protección más amplia de las personas.

No debe perderse de vista que el Estado tiene un deber primario de respeto hacia los derechos humanos, pero que en su misión de protección de tales derechos ha de realizar las acciones necesarias para que, en el esquema de su participación en la fijación del salario mínimo, otros sectores, como el empresarial o la propia sociedad, otorguen la debida prioridad a la salvaguarda de la dignidad humana.

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula, respetuosamente, a Ustedes señoras y señores, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

A Ustedes Secretarios del Trabajo y Previsión Social; de Desarrollo Social; de Hacienda y Crédito Público; Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y Legisladoras y Legisladores del Congreso de la Unión.

ÚNICA. Asumir los acuerdos necesarios para incrementar el salario mínimo a partir del ejercicio fiscal 2019, considerando como mínimo, lo expuesto por el CONEVAL en relación con la línea de bienestar y en este mismo sentido, considerar la relación existente entre salario mínimo y la cantidad de personas promedio por hogar mexicano.

³ Sentencias T-426/14 de 2004- Banderley Quintana Ramírez y SU.995/99 de 1999-Carlos Gaviria Díaz. Disponibles en <http://www.corteconstitucional.gov.co> Fecha de consulta: mayo de 2016.

⁴ Expediente 02-300147-0341-LA. Sentencia del 14 de septiembre de 2004.

⁵ Expediente 3781-2015, sentencia del 8 de septiembre del 2015

A Usted Secretario del Trabajo y Previsión Social, en el ámbito de sus atribuciones:

PRIMERA. Solicitar la revisión del salario mínimo con base en el artículo 570, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con un enfoque de derechos humanos, para que prevalezca la dignidad de las personas como eje rector en la fijación del mismo y presentar un análisis que demuestre el incremento, en proporción con la línea de bienestar, y

SEGUNDA. Promover, respetar, proteger y garantizar, en el ámbito de sus facultades, a favor de las trabajadoras y trabajadores que perciben el equivalente a un salario mínimo, las prestaciones mínimas reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la normatividad laboral, los precedentes judiciales, los instrumentos internacionales y los Convenios y Recomendaciones de la OIT. En particular, la seguridad social, el pago de aguinaldo, vacaciones, días de descanso, prima dominical y participación de utilidades, entre otras.

A Ustedes miembros del Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, en el ámbito de sus atribuciones:

PRIMERA. Realizar la actividad de fijación del salario mínimo con una perspectiva de derechos humanos, con apego a los estándares nacionales e internacionales que salvaguardan la dignidad de las personas como eje central, al decidir sobre el ingreso que habrán de percibir como mínimo las y los trabajadores en nuestro país.

SEGUNDA. Observar en su actividad el Convenio 131 y la Recomendación 135 de la OIT, en particular, respecto a los elementos que deberán tenerse en cuenta para determinar la fijación del salario mínimo, en especial a los criterios relativos para determinar el nivel de los salarios mínimos, además de la consulta exhaustiva que debe realizarse a las organizaciones de empleadores y trabajadores interesados para poder determinar su nivel.

TERCERA. Hacer pública, de manera clara y precisa, la metodología, así como, los informes y estudios empleados por este órgano colegiado tripartito para fijar el salario mínimo en México, con la finalidad que la población conozca de manera transparente el procedimiento, las fases y decisiones que se toman y sobre cuáles son las bases, para fijar el salario mínimo.

CUARTA. Adoptar, en la formulación de la Resolución del Salario Mínimo, los estudios, investigaciones e informes que se le presenten y analizar a profundidad los textos existentes sobre el tema de salario mínimo en el país, así como las cifras estadísticas para adecuar la relación entre el ingreso mínimo en el país y las erogaciones que realizan las y los trabajadores para su manutención y de sus familias, a efecto de tener un nivel de vida digno.

QUINTA. Considerar la relación existente entre el salario mínimo y la cantidad de personas promedio por hogar mexicano, así como las implicaciones que tiene su insuficiencia respecto de la línea de bienestar nacional.

SEXTA. Considerar la posibilidad de que otros sectores de la población, como lo son la sociedad civil y el sector académico, puedan participar en la discusión y valoración del monto del salario mínimo en el país.

SÉPTIMA. Considerar en su actividad, el impacto que existe en el ingreso de las y los trabajadores la situación actual del sistema de salud, de seguridad social y de educación en el país, así como el acceso a los programas sociales del sector laboral en México, y

OCTAVA. Continuar con el objetivo fundamental de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo.

A Ustedes Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus atribuciones:

ÚNICA. Legislar sobre la fijación del salario mínimo con perspectiva de derechos humanos, a efecto de que se incorporen en la normatividad laboral pertinente los estándares más altos de derechos humanos y las mejores prácticas en las actividades de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos al fijar los mismos.

La presente Recomendación es de carácter general, de conformidad con los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 44 y 140 de su Reglamento Interno, y fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria 371, de fecha 9 de julio de 2018, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas así como prácticas administrativas que constituyan o potencialmente puedan constituir violaciones a derechos humanos y, también para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

Con base en el mismo fundamento jurídico se comunica a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las autoridades destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de las recomendaciones se envíen a esta Comisión Nacional en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

Ciudad de México, a 14 de noviembre de 2018.- El Presidente, **Luis Raúl González Pérez.**- Rúbrica.

(R.- 476026)