

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
SINALOA
FACULTAD DE DERECHO
UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO



LA PROGRESIVIDAD EN EL ACCESO AL EMPLEO
JUVENIL EN SINALOA

TESIS
QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA
MTRO. IVÁN ALFREDO MONTES FLORES

DIRECTORA DE TESIS
DRA. MARTHA LOURDES CAMARENA RIVERA

CULIACÁN ROSALES, SINALOA

AGOSTO DE 2022



Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Av. de las Américas y Blvd. Universitarios
C. P. 80010 Culiacán, Sinaloa, México.
Tel. (667) 713 78 32 y 712 50 57
dgbuas@uas.edu.mx

UAS-Dirección General de Bibliotecas

Repositorio Institucional Buelna

Restricciones de uso

Todo el material contenido en la presente tesis está protegido por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Queda prohibido la reproducción parcial o total de esta tesis. El uso de imágenes, tablas, gráficas, texto y demás material que sea objeto de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente correctamente mencionando al o los autores del presente estudio empírico. Cualquier uso distinto, como el lucro, reproducción, edición o modificación sin autorización expresa de quienes gozan de la propiedad intelectual, será perseguido y sancionado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial
Compartir Igual, 4.0 Internacional



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO EL ACCESO AL EMPLEO JUVENIL

I. DEFINICIÓN	12
1. <i>Enfoque económico</i>	
2. <i>Enfoque sociológico</i>	
3. <i>Enfoque jurídico</i>	
4. <i>Enfoque formativo</i>	
5. <i>Definición de jóvenes</i>	
6. <i>Enfoque de nuestra investigación</i>	
II. REGULACIÓN JURÍDICA	20
1. <i>México en el derecho internacional</i>	
A. <i>Ámbito externo</i>	
B. <i>Ámbito interno</i>	
a) <i>Reglas para su reconocimiento</i>	
b. <i>Reglas para su aplicación</i>	
2. <i>Regulación jurídica en el sistema universal</i>	
A. <i>Organización de las Naciones Unidas</i>	
B. <i>Organización Internacional del Trabajo</i>	
3. <i>Regulación jurídica en el contexto regional</i>	
A. <i>Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá</i>	
B. <i>Organización de Estados Americanos</i>	

4. Regulación en el ámbito nacional	
A. Constitucional	
B. Legislativo	
C. Administrativo	
III. ACCESO AL EMPLEO JUVENIL COMO DERECHO HUMANO	36
1. Los derechos humanos	
2. Los derechos sociales	
3. Protección inmediata	
4. Mandato de optimización	
IV. VARIABLES QUE SE VALORAN PARA ANALIZAR EL ACCESO AL EMPLEO	41
1. Participación laboral	
2. Desocupación	
3. Presión general	
4. Condiciones críticas de ocupación	
5. Informalidad	
6. Trabajo asalariado	
7. Insuficiencia de ingresos	
8. Nuestro enfoque	
V. ACCESO AL EMPLEO JUVENIL EN LA POLÍTICA ECONÓMICA	45
1. Plan Nacional de Desarrollo	
2. Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Sinaloa 2017-2021	
3. El Presupuesto de Egresos de la Federación	
4. El Presupuesto de Egresos para el Estado de Sinaloa	

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

I. FUNDAMENTO JURÍDICO	55
1. <i>Contexto internacional</i>	
A. <i>Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i>	
B. <i>Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>	
2. <i>Regulación constitucional federal</i>	
3. <i>Regulación constitucional en el estado de Sinaloa</i>	
II. LA PROGRESIVIDAD COMO PRINCIPIO	63
1. <i>Los principios en la descripción del derecho</i>	
2. <i>Los principios en la teoría de Robert Alexy</i>	
3. <i>Los principios en la jurisprudencia mexicana</i>	
4. <i>El principio de progresividad</i>	
III. CLASIFICACIÓN DE REGRESIVIDAD	79
1. <i>Regresividad normativa</i>	
2. <i>Regresividad de resultado</i>	
IV. VERTIENTES DE LA PROGRESIVIDAD	81
1. <i>Vertiente negativa</i>	
A. <i>Medidas regresivas válidas</i>	
B. <i>Medidas regresivas no válidas</i>	

2. *Vertiente positiva*

V. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA PROGRESIVIDAD 85

1. *Progresividad en el contenido de una norma*

A. *Control abstracto*

B. *Control concreto*

2. *Progresividad en las políticas públicas*

3. *Herramientas interpretativas y argumentativas para valorar la progresividad*

A. *Escrutinio estricto*

B. *Test de proporcionalidad*

C. *Test de progresividad*

D. *Test de no regresión*

E. *Test de máximo uso de recursos disponibles*

CAPÍTULO TERCERO

ESTUDIO COMPARATIVO DE APLICACIÓN DE LA PROGRESIVIDAD EN
MEDIDAS GUBERNAMENTALES

I. CONSIDERACIONES PREVIAS 94

II. REPÚBLICA DE SUDÁFRICA 95

1. *Breve referencia contextual*

2. *Sentencia de la Corte Constitucional en el caso CCT 32/97*

III. COLOMBIA 101

1. <i>Breve referencia contextual</i>	
2. <i>Sentencia de la Corte Constitucional C-503/14</i>	
IV. MÉXICO	109
1. <i>Breve referencia contextual</i>	
2. <i>Punto de inflexión para la estabilidad en el empleo. El nuevo sistema de justicia laboral</i>	
A. <i>Competencias</i>	
B. <i>Integración de los tribunales</i>	
C. <i>Etapas de conciliación prejudicial</i>	
D. <i>Procedimiento ordinario</i>	
E. <i>Procedimientos especiales</i>	
F. <i>Relaciones colectivas</i>	
G. <i>Comentarios finales a la medida adoptada</i>	
3. <i>Sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación</i>	
V. RESULTADO DE LA COMPARACIÓN	132
VI. CONTRASTACIÓN DE LA COMPARACIÓN CON EL SISTEMA DE REFERENCIA	133
CAPÍTULO CUARTO	
LA PROGRESIVIDAD EN EL ACCESO AL EMPLEO JUVENIL EN SINALOA	
I. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA INICIAL	135
II. OBLIGACIONES DE GARANTÍA PROGRESIVA EN EL DERECHO DE ACCESO AL EMPLEO JUVENIL	136
III. OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR MEDIDAS	137
1. <i>Medidas legislativas</i>	
2. <i>Medidas administrativas</i>	
3. <i>Medidas jurisdiccionales</i>	

IV. ANÁLISIS DE PROGRESIVIDAD DE LAS MEDIDAS	146
1. <i>Medidas legislativas</i>	
2. <i>Medidas administrativas</i>	
3. <i>Medidas jurisdiccionales</i>	
V. EMERGENCIA SANITARIA COMO FACTOR CONDICIONANTE DE MEDIDAS	164
VI. INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES	167
1. <i>Función Legislativa</i>	
2. <i>Función Administrativa</i>	
3. <i>Función Jurisdiccional</i>	
VII. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA FINAL	170
VIII. GARANTÍA JURISDICCIONAL DEL DERECHO	171
CONCLUSIONES	174
PROPUESTAS	178
FUENTES CONSULTADAS	182

INTRODUCCIÓN

La presente tesis ha sido elaborada para obtener el grado de doctor en ciencias del derecho. Debido a los antecedentes formativos y empíricos del sustentante, la línea de investigación versa sobre un tema de derecho social, analizado desde un enfoque constitucional, aunque con auxilio de diversas disciplinas.

El capítulo primero aborda aspectos conceptuales, normativos y organizacionales, que permiten precisar el contenido del derecho de acceso al empleo juvenil y las instituciones que intervienen en el diseño de políticas públicas tendentes a garantizarlo.

El acceso al empleo juvenil es la variable dependiente dentro de la hipótesis que se formuló en el protocolo de investigación. Por tanto, resulta medular comprender lo que implica este derecho.

Para lograr ese objetivo, se recurren a diversos enfoques sobre el tema, que se derivan del tipo de disciplina que lo aborda. Así, se desarrollan aspectos propios de la ciencia económica, sociológica, formativa y jurídica.

Por tratarse de un derecho humano, cuyo goce no depende únicamente de una institución o de un nivel de gobierno, se explican los documentos y acciones elaborados por diversos organismos. Esta explicación se realiza partiendo de acciones internacionales o generales, para concluir en las decisiones particulares del estado de Sinaloa. No sin antes analizar el contexto nacional.

La variable independiente de la hipótesis planteada en la investigación que nos ocupa, es la progresividad. El contenido de dicho principio constitucional aun no ha sido muy desarrollado por la jurisprudencia mexicana. No obstante, los casos resueltos y la doctrina proporcionan algunos elementos que permiten visualizar el inicio de una teoría sobre el tema.

En el capítulo segundo se explica el contenido de dicho principio, su fundamento jurídico, alcance, vertientes, tipos y mecanismos para garantizarlo. El estudio se realiza desde el punto de vista normativo, doctrinal y jurisprudencial.

En el aspecto normativo, se destaca el reconocimiento del principio en el orden internacional, nacional y estatal. De la doctrina, se derivan distintas formas de entenderlo, lo que se condiciona por la perspectiva general que se tenga del derecho. La jurisprudencia nos ha ayudado a identificar algunos elementos que se deben valorar cuando se examina la validez de normas o actos aparentemente contrarios a la progresividad.

La recolección de información para redactar este apartado ha sido puramente documental, por lo que se aplicaron los métodos analítico y sintético.

En el contenido de dicho capítulo, podemos observar que no toda medida progresiva cumple con el mandato constitucional, mientras que no toda medida regresiva es contraria al principio de progresividad. La validez de dichas medidas dependerá de que superen el *test* de razonabilidad aplicable a cada caso concreto.

En el tercer capítulo se aplica el método comparativo para procurar un mayor conocimiento de la figura jurídica existente en el sistema de referencia. Dicha figura es el principio de progresividad aplicado a derechos sociales.

Los sistemas estudiados son los de la República de Sudáfrica y Colombia. Además, los criterios discrepantes al interior de México. Dicho análisis ha servido para conocer la gran incertidumbre que existe sobre el tema, además de identificar los aspectos donde se han establecido reglas o criterios coincidentes.

En el capítulo cuarto, se examina la situación concreta del estado de Sinaloa. Para ello, se somete a la actuación gubernamental a un escrutinio basado en los criterios y teorías prevalecientes respecto de las dos variables que conforman la hipótesis planteada: el acceso al empleo juvenil y el principio de progresividad.

Debido a que el análisis de garantía progresiva solamente puede realizarse respecto de temporalidades determinadas, el estudio fija como base los indicadores económicos correspondientes al año 2018 y como resultado los existentes en 2021.

Al analizar la actuación u omisión gubernamental durante el periodo mencionado, así como la realidad fáctica prevaleciente, ha sido posible comprender las razones por las que no se ha mejorado gradual y constantemente el nivel de goce del derecho social de acceso al empleo juvenil en el estado.

Es importante precisar que la obtención de información gubernamental ha significado una labor ardua y desgastante. Esto debido a que continúa imperando la opacidad. La transparencia y acceso a la información pública constituye una excepción. Para lograr el objetivo, ha sido necesario utilizar la plataforma nacional de transparencia. Además, ante las estrategias implementadas por los sujetos obligados para evadir sus obligaciones, se ha requerido interponer recursos de revisión.

CAPÍTULO PRIMERO EL ACCESO AL EMPLEO JUVENIL

I. DEFINICIÓN

Es difícil encontrar una definición de acceso al empleo juvenil. Por ello, si se pretende una aproximación a dicho concepto, debemos partir de consideraciones generales para posteriormente identificar los elementos que integrarían la figura particular que nos interesa.

Para realizar dicho análisis deductivo es necesario definir, primeramente, lo que se entiende por acceso al empleo. Los elementos generales de este concepto nos permitirán identificar aquellos que serían aplicables a la parcialidad juvenil de la sociedad. No sin antes determinar quiénes son considerados jóvenes.

La idea conceptual de acceso al empleo varía en cada área del conocimiento. Así, podemos encontrar definiciones desde un enfoque económico, sociológico, formativo y jurídico.

1. *Enfoque económico*

Es importante abordar este enfoque porque en la economía encontramos una distinción conceptual entre empleo y trabajo. Dos términos que suelen utilizarse como sinónimos. Sin embargo, para esta área del conocimiento su diferencia se relaciona principalmente con el aspecto remunerativo.

Trabajo implica toda aquella actividad en que se ocupen las personas, aun cuando no reciban una remuneración por ello. En cambio, empleo es el trabajo remunerado. En consecuencia, lo importante para el enfoque económico es el empleo, ya que la remuneración contribuye a la actividad comercial y al producto interno bruto.

Para la economía, el acceso al empleo se identifica con uno de los tres indicadores básicos¹ que permiten conocer la situación macroeconómica de un país. Este indicador es el desempleo. Los otros dos son: el crecimiento de la producción (PIB) y la inflación.

El desempleo implica aquella fracción de la población económicamente activa que no puede encontrar empleo. En este supuesto se ubican todas las personas que buscan trabajo remunerado y no lo encuentran, aun cuando tengan edad para desempeñarse en el ámbito laboral.

Cuando se relaciona el desempleo con otras variables macroeconómicas, el estado del conocimiento actual nos indica que existen algunas reglas generales. Por ejemplo, se pueden mencionar las siguientes:

- Crecimiento económico y desempleo. Relación inversa, al aumentar el producto interno bruto, disminuye el desempleo.
- Desempleo e inflación. Relación inversa, a mayor tasa de desempleo, menor inflación.

Es posible que en un país se presente una elevada inflación y un alto desempleo. A esta situación económica² se le denomina estanflación.

Lo anterior nos indica que, para la economía, el desempleo o su correlativo acceso al empleo, no depende de la simple voluntad gubernamental. Las condiciones se propician por la situación macroeconómica, donde confluyen las otras dos variables básicas, principalmente la que se refiere al producto interno bruto.

Ahora bien, para valorar la perspectiva a corto plazo en relación con el acceso al empleo, se debe identificar la fase del ciclo económico en que se encuentra el país: Recesión, expansión, auge o contracción.

2. Enfoque sociológico

¹ Astudillo Moya, Marcela, *Fundamentos de la economía*, México, UNAM-IIE, 2012, pp. 89-97.

² *Idem*.

La previa distinción entre trabajo y empleo también resulta importante para la sociología. Margaret Maruani³ afirma que en Francia tradicionalmente se presentaba una división disciplinaria, donde los sociólogos analizaban el trabajo, mientras que los economistas el empleo.

En el enfoque sociológico⁴ esta distinción delimita el objeto de estudio de la sociología del trabajo y de la sociología del empleo. Mientras la primera se centra en los trabajadores dentro de la empresa, la segunda aborda el problema de quienes no forman parte de ella. Es decir, el trabajo es la actividad de producción realizada. En cambio, el empleo es el conjunto de modalidades de acceso y salida del mercado de trabajo. Se afirma que antes del trabajo está el empleo.

Para Maruani, la sociología del empleo analiza el mercado de trabajo⁵ como consecuencia de la presión de los actores sociales, no de la situación macroeconómica. En otras palabras, identifica a los movimientos del empleo como construcciones sociales.

3. *Enfoque jurídico*

En el enfoque jurídico, trabajo y empleo suelen utilizarse como sinónimos. El Diccionario Jurídico Mexicano incluye en la misma definición a empleados domésticos y a trabajadores domésticos. Esto también se observa al definirse empleados de confianza y trabajadores de confianza.⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido al empleo cuando lo relaciona con la estabilidad laboral.⁷ Sin embargo, denomina ofrecimiento de trabajo cuando el patrón plantea la reinstalación.⁸

³ Maruani, Margaret, "De la sociología del trabajo a la sociología del empleo", *Política y Sociedad*, Madrid, año 2000, núm. 34, p. 9.

⁴ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

⁵ *Idem*.

⁶ Varios, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 47.

⁷ Tesis: 2ª./J. 15/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 51, t. I, febrero de 2018, p. 478.

⁸ Tesis: 2ª./J. 117/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017, p. 580.

El primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho al trabajo, precisando que al efecto se promoverá la creación de empleos. Por su parte, el artículo 4 de la Ley Federal del Trabajo menciona la reinstalación en el empleo, mientras que el 48 se refiere a reinstalación en el trabajo.

Como podemos apreciar, en el plano jurídico no existe una distinción clara entre la definición de trabajo y empleo. No obstante, pareciera que la tendencia es a distinguir estos conceptos con base en los enfoques económico y sociológico.

Esta tendencia puede apreciarse en el Capítulo IV del Título Once de la Ley Federal del Trabajo, donde se refiere al Servicio Nacional de Empleo cuyo principal objetivo es promover políticas públicas para la generación de empleos, no de trabajos.

Al no existir una distinción conceptual clara en nuestra normatividad, debemos partir de la idea que sobre el trabajo nos proporciona el artículo 8 de la Ley reglamentaria del artículo 123. Para dicha normativa, trabajo es toda actividad humana, intelectual o material, con independencia del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio.

En esta definición no encontramos el elemento remuneración, lo que implica una idea similar a la que se expuso en el enfoque económico. Sin embargo, el artículo 20 de la misma Ley se refiere a una figura distinta, denominada relación de trabajo.

Entre los elementos constitutivos de la relación de trabajo sí encontramos a la remuneración. Se entiende como tal la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

Con estos elementos, podemos observar que lo que jurídicamente se entiende por relación de trabajo, en el enfoque económico se identifica como empleo. En cambio, en el enfoque sociológico, la relación de trabajo podría tener mayor empatía con la sociología del trabajo y no con la sociología del empleo, al tratarse de una relación dentro de la empresa y no de condiciones de ingreso o egreso.

En cuanto a la identificación y contenido del derecho de acceso al empleo, la Organización Internacional del Trabajo lo ha identificado como uno de los ejes fundamentales que integran el concepto de trabajo decente. Este último entendido como un trabajo productivo, que genere suficientes ingresos para satisfacer las necesidades básicas de todos los trabajadores y trabajadoras, así como de sus familias con protección social y en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

La oficina de la OIT para México y Cuba nos precisa la forma en que se subdividen los cuatro ejes fundamentales del trabajo decente: acceso al empleo, seguridad en el empleo, derechos laborales y diálogo social. El acceso al empleo comprende los indicadores relativos a participación laboral, desocupación, presión general, condiciones críticas de ocupación, ocupación en el sector informal, trabajo asalariado e insuficiencia de ingresos.⁹

4. *Enfoque formativo*

El desarrollo de este enfoque surge de la interrogante: ¿Qué es mejor para la formación del joven?

Un análisis exegético y literal, nos indicaría que el artículo 2.3 del Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo establece que ésta no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años. Mientras que el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo prohíbe el empleo de personas menores de quince años. Por tanto, la conclusión a dicho silogismo deductivo sería que la normativa interna armoniza con la normativa internacional.

No obstante lo anterior, restarían por lo menos dos interrogantes: ¿Cuál es el alcance de la expresión “o en todo caso”? Es decir, ¿los Estados tienen la facultad discrecional para decidir si la edad mínima es aquella en que cesa la obligación escolar, o bien, la de quince años?

⁹ Ruiz Durán, Clemente y Galhardi, Regina, *México: buenas prácticas para impulsar el trabajo decente*, México, OIT, 2013, p. 11.

Al parecer México optó por la base de quince años, lo que significa que cualquier persona que cumpla dicha edad puede trabajar. Sin embargo, un análisis sistemático podría mostrarnos ciertas complicaciones.

El primer párrafo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos indica que la educación básica y la media superior son obligatorias. Es decir, en México la obligación escolar cesa al concluir la educación media superior.

De acuerdo con el diseño educativo, una persona que cursa sus grados escolares en forma regular, concluye la educación media superior a los diecisiete o dieciocho años de edad. Lo anterior nos indica que, entre los quince y los dieciocho años de edad, la persona tiene obligación de estudiar y derecho a trabajar.

Además, cuenta con todos los derechos enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño, en especial los contenidos en el artículo 28 relativos a la educación.

Al valorar esta circunstancia podríamos preguntarnos, ¿es adecuado que todos los jóvenes con edad entre quince y dieciocho años trabajen en forma remunerada? O, por el contrario, ¿es adecuado que todos los jóvenes entre quince y dieciocho años se dediquen exclusivamente al estudio?

Pareciera que ninguno de los dos extremos resulta adecuado. Sin embargo, podríamos aproximarnos a ciertas respuestas si nos preguntamos, ¿adecuado para quién?

Si nos referimos al país, desde el punto de vista pragmático podríamos responder que sí es adecuado que todos los jóvenes de dicha edad trabajen. Esto mejoraría uno de los indicadores básicos de la macroeconomía.

Es probable que la respuesta cambie si dejamos de lado el utilitarismo y nos referimos a lo adecuado para los jóvenes. En este caso tendríamos que examinar la interrogante conforme a los principios que rigen la aplicación de los derechos humanos.

La progresividad exige que el Estado garantice, en la mayor medida posible, tanto el acceso al empleo juvenil como la educación. De tal suerte que se

proporcionen las condiciones básicas para el ejercicio de otro derecho, el libre desarrollo de la personalidad.

En consecuencia, podríamos responder que lo adecuado para los jóvenes es que gocen de las condiciones óptimas para decidir libremente si van a priorizar sus estudios o su empleo. Sin embargo, esa decisión “libre” encuentra una limitación constitucional. El artículo 3º prevé a la educación media superior como obligatoria.

Al parecer, el legislador secundario comprendió parcialmente esta obligatoriedad. Por una parte, diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo establecen un trato diferenciado a los jóvenes, limitando la jornada, su trabajo extraordinario y prohibiendo su empleo en ciertas circunstancias.

Lo anterior parecería diseñar las condiciones de trabajo para efecto de que los jóvenes puedan cumplir con sus estudios. El problema es que solamente se garantizan los derechos y no las obligaciones.

Aun cuando el diseño normativo pretenda garantizar tanto el derecho de acceso al empleo juvenil, como el derecho a la educación, es omiso en incluir en el diseño, normas tendientes a garantizar la obligación escolar.

Es probable que contribuya a la garantía de la obligación escolar si se establece como requisito para el empleo de jóvenes, el comprobante de estudios. Sin embargo, se propiciaría un escenario donde los jóvenes que no desean estudiar, tampoco puedan trabajar. En este caso, por pretender garantizar la obligación se estaría privando del derecho.

5. Definición de jóvenes

Si la definición de acceso al empleo presenta variaciones dependiendo de su enfoque, la de jóvenes no se encuentra exenta de esta circunstancia. Sin embargo, no es la intención del presente trabajo realizar un análisis etimológico de la palabra. Solamente nos interesa destacar la heterogeneidad de dicho concepto.

El Diccionario de la Real Academia Española resulta ilustrativo al respecto. En sus definiciones de joven, encontramos referencias a la edad de una persona, a características de una forma de vida y a características físicas. Por otra parte, al

relacionar dicho concepto con el de juventud, observamos que lo identifica como un período de la vida humana que precede en forma inmediata a la madurez.¹⁰

Lo anterior nos indica que una persona puede recibir el adjetivo calificativo de joven por diferentes razones, lo cual depende de la perspectiva. No obstante, las mediciones internacionales relativas a los jóvenes se realizan con base en los criterios adoptados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estos criterios se adhieren al enfoque cronológico de la juventud, es decir, a la edad de las personas.

Aun cuando en las resoluciones de la Asamblea General de la ONU no encontramos el rango de edad de quienes se consideran jóvenes para efectos de sus programas de acción, en las publicaciones periódicas de estadísticas se precisa que se basan en personas entre los quince y veinticuatro años.

Ahora bien, en relación con el tema principal del presente ensayo, es importante destacar que el artículo 2.3 del Convenio Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo establece que, para tales efectos, la edad mínima será de quince años, o bien, aquella en que cesa la obligación escolar.

En apariencia, la normatividad interna de nuestro país armoniza con la convencional, debido a que el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo también prevé como edad mínima para laborar los quince años. Sin embargo, existen algunos aspectos a valorar, tal como se expondrá posteriormente.

Por otra parte, no podemos soslayar que el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que, para efectos del contenido de la misma, se considera niño a toda persona menor de dieciocho años de edad.

6. Enfoque de nuestra investigación

Debido a la falta de uniformidad conceptual que ocasionan los diversos enfoques desde los cuales se aborda el fenómeno del acceso al empleo, es necesario precisar que, para efectos del presente trabajo, se estudia el acceso al empleo de forma

¹⁰ *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Madrid, Real Academia Española, 2014.

multidisciplinaria, por lo que se incorporan a su definición elementos económicos, sociológicos, jurídicos y formativos.

Así, se entiende a esta figura como el derecho humano, de carácter social, a la realización de una actividad intelectual o material cuya remuneración debe ser suficiente para satisfacer las necesidades básicas familiares, derecho que debe garantizarse atendiendo a la situación macroeconómica y sin discriminaciones por construcciones sociales.

Ahora bien, para efecto de definir lo que se entiende por juvenil, partimos de la edad mínima para trabajar a que se refiere el artículo 22 de la Ley Federal del Trabajo, que es de quince años. La edad máxima del grupo referido es de veinticuatro años, que es la valorada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para emitir los informes cuantitativos.

Por tanto, a la definición de acceso al empleo debemos agregar que, tratándose de jóvenes, también se debe garantizar atendiendo a su interés superior.

II. REGULACIÓN JURÍDICA

1. *México en el derecho internacional*

Para explicar la posición de México ante el derecho internacional es importante distinguir dos aspectos: el ámbito externo y el ámbito interno.

A. *Ámbito externo*

La referencia a todas las relaciones internacionales de México excedería al objeto de estudio del presente trabajo. Por tanto, solamente nos referimos a su vinculación con dos organismos internacionales importantes para el tema que nos ocupa.

México forma parte del sistema universal que integra las Naciones Unidas. Para ello, firmó y ratificó en 1945 la Carta de las Naciones Unidas, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y los Acuerdos Provisionales concertados por los

Gobiernos Participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

El único órgano de la ONU donde se encuentran representados los 193 Estados miembros es la Asamblea General. Dicha asamblea adopta convenios que posteriormente son sujetos a aprobación en cada Estado de acuerdo con su normativa interna. Una vez aprobados, se realiza el depósito correspondiente en la instancia que establezca el mismo instrumento. Además de la adopción de convenios, la Asamblea General puede implementar políticas para cumplir con determinados objetivos.

La ONU cuenta con agencias especializadas. Como ejemplo encontramos la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Los órganos internos de dichas agencias también adoptan convenios y emiten resoluciones. Tal es el caso de la Organización Internacional del Trabajo como agencia especializada en temas de empleo.

En relación con el tema que nos ocupa, es importante precisar que México también forma parte de la Organización Internacional del Trabajo al haberse adherido en 1931.

El máximo órgano dentro de la OIT es la Conferencia Internacional del Trabajo, donde cada Estado cuenta con dos delegados gubernamentales, un delegado empleador y un delegado trabajador, más sus consejeros técnicos respectivos. Dicha conferencia adopta convenios y emite resoluciones en los temas de su competencia.

De acuerdo con el punto número 2 del artículo 17 de la Constitución de la OIT, los convenios se adoptan por mayoría simple de votos de los representantes presentes, mismos que son sometidos a aprobación ante las instituciones internas de cada país.

Las resoluciones no requieren aprobación de los Estados parte, debido a que constituyen expresiones unilaterales de la Organización. En ocasiones, los órganos de la OIT implementan programas para la consecución de sus fines.

B. *Ámbito interno*

El análisis del derecho internacional en sede interna se puede dividir, a su vez, en: reglas para su reconocimiento y reglas para su aplicación.

a) Reglas para su reconocimiento

Las principales reglas para el reconocimiento de un instrumento internacional como norma de derecho interno son las establecidas en los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichas normas se encuentran reglamentadas por la Ley sobre la Celebración de Tratados.

De acuerdo con la normativa mencionada, para que un tratado internacional inicie su vigencia es necesaria su firma por el Presidente de la República y su aprobación por el Senado, para posteriormente ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Como se expuso en los párrafos anteriores, los convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo no son firmados por el titular del Ejecutivo, sino por los representantes de nuestro país que se encuentran registrados ante dicho órgano.

Al cotejar las normas involucradas podríamos preguntarnos: ¿Son válidos, en sede interna, los convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo que no fueron firmados por el Presidente de la República?

Por otra parte, surge la interrogante: ¿Son vinculantes en sede interna los programas emitidos por dicho órgano?

Para efectos de la obligación internacional sí son válidos los convenios adoptados por la Conferencia y aprobados por el Senado. Esto significa que, probablemente, nuestra Constitución regula de manera incompleta los supuestos para el reconocimiento de tratados internacionales en sede interna.

b. Reglas para su aplicación

En el tema de la aplicación de los instrumentos internacionales en sede interna se han efectuado básicamente dos discusiones. La primera se relaciona con el lugar jerárquico que ocupan dentro del sistema de normas. La segunda se refiere a la forma en que debe garantizarse su aplicación en casos o situaciones concretas.

En México existe controversia sobre la interpretación del precepto constitucional que regula nuestro sistema de jerarquías,¹¹ que es la primera parte del artículo 133. Al respecto, la primera interrogante que debemos plantearnos es si efectivamente en nuestro país existe tal sistema.

Con anterioridad a las reformas constitucionales de 2011, la entonces Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Margarita Luna Ramos, consideraba que en México no podíamos hablar de un orden jerárquico entre los tratados internacionales y las leyes que crea el Congreso de la Unión, ya que no emanan una de otra, sino que se derivan de diversas fuentes y su única limitante es la Constitución. Afirmaba que al presentarse un caso concreto, no debía prevalecer el nivel jerárquico entre dichos ordenamientos sino que debía aplicarse la norma que reconozca mayores derechos a favor del gobernado.¹² Sin embargo, fue mayoría el número de ministros que consideró la existencia de un orden jerárquico derivado del artículo 133 constitucional.

Es importante precisar que el texto de la primera parte de dicho artículo no ha sido reformado substancialmente desde 1934. No obstante, su sentido interpretativo ha variado en diversas ocasiones, tal como se expondrá en las siguientes líneas.

¹¹ Kelsen, Hans, *La Teoría pura del derecho*, 2ª. ed., trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1982, p. 232. Afirmaba que “el orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas. Su unidad está configurada por la relación resultante de que la validez de una norma, producida conforme a otra, reposa en esa otra norma, cuya producción a su vez está determinada por otra; un regreso que concluye, a la postre, en la norma fundante básica presupuesta”.

¹² Sesiones plenarias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fechas 12 y 13 de febrero de 2007.

En 1992, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la Constitución debía estar en primer lugar, posteriormente los tratados internacionales y las leyes federales en un plano de igualdad jerárquica, para posteriormente encontrar a las leyes locales. Así se aprecia en la tesis de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA”.¹³ Por esta razón, un tratado internacional no podía ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa.

Antes de este pronunciamiento, Jorge Carpizo había afirmado que era imposible pretender un conflicto de aplicación entre un tratado internacional y una ley ordinaria federal, ya que los instrumentos internacionales debían prevalecer sobre la ley ordinaria interna. Consideraba que la situación era distinta cuando el conflicto se presentaba entre un tratado internacional y una ley constitucional,¹⁴ ya que estas dos normas efectivamente se encontraban en un plano de igualdad jerárquicamente hablando.¹⁵

Esta doctrina fue parcialmente adoptada por nuestro máximo tribunal en 1999, ya que modificó su postura y resolvió que en el ordenamiento mexicano la Constitución ocupa un primer lugar jerárquico, posteriormente se encuentran los tratados internacionales y, en tercer lugar, las leyes federales y locales en un plano de igualdad, según se desprende de la tesis de rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.¹⁶

¹³ Tesis: P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Diciembre de 1992, p. 27.

¹⁴ Carpizo consideraba que las leyes constitucionales son de tres grados: i) leyes orgánicas, que son aquellas que señalan la actuación y facultades de un órgano federal, ii) leyes reglamentarias, que son las que precisan cómo deben aplicarse los principios de la Constitución y, iii) las leyes sociales, que son aquellas que desarrollan las bases de los derechos sociales garantizados en la Constitución. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 18.

¹⁵ *Ibidem*, p. 22.

¹⁶ Tesis: P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

En esta ocasión, la Corte no incluyó a las leyes constitucionales en la pirámide normativa, solo se refirió a las leyes federales en general, y consideró que deben tener un mismo nivel jerárquico respecto a las leyes locales en atención a lo establecido por el artículo 124 constitucional, que prevé la competencia residual.

En 2007, la Corte incluyó a las leyes generales, ubicándolas en un lugar inferior respecto de la Constitución y los tratados internacionales, y en un plano de igualdad con las leyes federales ordinarias y las leyes locales, tal como se desprende de la tesis de rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”.¹⁷

En el año 2011, nuestro máximo tribunal debió pronunciarse nuevamente respecto de la jerarquía normativa, ahora valorando las reformas constitucionales realizadas ese mismo año. Todo ello se derivó de la resolución del caso Rosendo Radilla Pacheco por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En esta ocasión, la Corte emitió un criterio que podríamos calificar como mixto. Por una parte, determinó que en materia de derechos humanos no existe jerarquía normativa, sino que los instrumentos internacionales y la Constitución conforman un parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derechos humanos, por lo que ninguna norma diversa puede contravenir dicho parámetro. Sin embargo, sí existe jerarquía en cuanto a las normas de diversa índole,¹⁸ donde la Constitución es la cúspide del ordenamiento y no se modificó el orden de las demás.

Como consecuencia de este nuevo criterio surgió la interrogante relativa a lo que deberá prevalecer ante una eventual contradicción entre la Constitución y un tratado internacional en materia de derechos humanos.

¹⁷ Tesis: P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6.

¹⁸ Normas que no impliquen derechos humanos sustantivos.

Este tema fue abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, donde precisó que en tal caso debe prevalecer la Constitución, debido a que el propio artículo primero establece que los derechos humanos y sus garantías solo pueden restringirse en los casos que ella misma establezca. Ahora bien, si consideramos que las normas internacionales en materia de derechos humanos son parte integrante de la Constitución, su contenido puede restringirse por la propia ley fundamental.

En relación con la forma en que debe garantizarse la aplicación de las normas de fuente internacional en sede interna también se han presentado algunas variaciones. Para explicar este tema es necesario comentar por separado las tres funciones tradicionales del poder público.¹⁹

Función jurisdiccional

Al realizar esta función, el juzgador debe distinguir entre aplicación de normas internacionales en materia de derechos humanos y aplicación de normas internacionales relacionadas con otras materias.

Tratándose de derechos humanos opera el control difuso de convencionalidad. En otras materias, la no aplicación de normas legales que contravengan un tratado internacional es competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

Con base en lo anterior, ante una aparente contradicción entre una norma internacional de contenido distinto a derechos humanos y una norma legal, los jueces de las entidades federativas están obligados a aplicar la norma legal. Si esa resolución se impugna ante instancias federales, los tribunales del Poder Judicial de la Federación pueden decretar la no aplicación de la norma legal y resolver con base en el instrumento internacional.

En cambio, si la norma internacional se refiere a derechos humanos, los jueces de las entidades federativas están facultados para dejar de aplicar la norma

¹⁹ En este caso se omitirá la referencia a los órganos constitucionales autónomos.

legal, para efecto de que prevalezca lo establecido por la norma de fuente internacional.

Función legislativa

La función legislativa es la responsable de crear las condiciones primordiales para el cumplimiento en sede interna de los instrumentos internacionales. Esto se intenta principalmente mediante el ejercicio de dos facultades: la emisión de normas legales y la aprobación del presupuesto de egresos.

A través de normas legales se sientan las bases para el actuar de los demás poderes constituidos. Además de que se indica a la población cómo pueden exigir el cumplimiento de dichas normas.

Para el diseño normativo, el legislativo debe observar los compromisos internacionales adquiridos. Implica atender a la racionalidad jurídica formal a que se refiere Manuel Atienza. Como ejemplo de esta racionalidad podemos citar las reformas a la Ley Federal del Trabajo donde se modificó la edad mínima para que los jóvenes puedan ser empleados legalmente. Hasta 2014 se permitía emplear a personas con 14 años cumplidos. Sin embargo, en junio de dicho año se reformó el artículo 123 de la Constitución. Mientras que en junio de 2015 México ratificó el Convenio número 138 sobre la edad mínima, donde se comprometió a evitar el empleo de personas menores de 15 años.

La reforma constitucional y la ratificación de dicho convenio obligó al Congreso de la Unión a reformar diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo para establecer que la edad mínima para trabajar legalmente sería de 15 años.

Por otra parte, en fechas recientes fue muy comentado en medios de comunicación que los Estados Unidos de América y Canadá condicionaron a México para que aprobara las reformas legislativas en materia de justicia laboral si deseaba concretar los acuerdos del T-MEC.

En otro orden de ideas, la aprobación del presupuesto de egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados a nivel federal y de los congresos unicamerales en las entidades federativas. Mediante el ejercicio de esta facultad los

legislativos influyen de manera preponderante en la aplicación de políticas públicas tendientes a cumplir con compromisos internacionales.

En el presupuesto de egresos se determina de manera específica para qué fines serán destinados los recursos públicos. De tal suerte que si no se aprobó una partida presupuestal para cumplir con determinado compromiso internacional, difícilmente podrá ser garantizado por la función administrativa o jurisdiccional.

Es precisamente el aspecto presupuestal la principal justificación que exponen las instituciones públicas cuando la sociedad exige la satisfacción de determinada necesidad. En temas jurídicos es muy recurrente esta justificación cuando se demanda una mejor garantía de derechos sociales.

Función administrativa

En México, ha existido una controversia muy importante en relación con la posibilidad de que el Ejecutivo cuente con facultades para vetar los presupuestos de egresos al igual que lo hace con cualquier proyecto de ley. Al resolver la controversia constitucional 109/2004,²⁰ la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció al Presidente de la República esta atribución, criterio que se ha sostenido en diversos conflictos en las entidades federativas. No obstante, existen matices o aspectos relativos a esta facultad para los cuales no se ha definido un criterio por parte del tribunal constitucional.

En nuestro país, el Poder Ejecutivo ejerce la mayor parte del gasto público. Si bien es cierto en las partidas presupuestales se señala el destino que deberán tener dichos recursos, también lo es que se confiere cierto margen de discrecionalidad a la administración para definir la forma en que los va a aplicar.

Lo anterior nos permite concluir que el Ejecutivo cuenta, por lo menos, con tres momentos en que puede influir para que los recursos se destinen a cumplir con compromisos internacionales. La iniciativa, el veto y la ejecución.

Las iniciativas de presupuestos de egresos normalmente deben armonizar con los planes de desarrollo diseñados por los poderes ejecutivos. En México

²⁰ Sentencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2005.

existen tres niveles donde se elaboran dichos planes, que son: nacional, estatal y municipal.

Existe cierta controversia en relación con la posibilidad de que la validez de las políticas públicas sea examinada por la función jurisdiccional. No obstante, al resolver el amparo en revisión 566/2015 la Suprema Corte de Justicia determinó que sí es posible este control, principalmente cuando se analizan a la luz del principio de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, la misma Corte precisó que al valorar la validez de las políticas públicas los órganos jurisdiccionales deben ser deferentes con los poderes legislativos y ejecutivos.

Lo expuesto hasta aquí nos permite concluir que todos los órganos internos deben contribuir, en el ámbito de su competencia, a velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por México en el escenario internacional. En sede interna, su incumplimiento puede implicar violación de derechos a los gobernados. En sede externa, existe la posibilidad de incurrir en responsabilidad que redundaría en afectaciones de diversa índole, derivadas del mundo globalizado del que formamos parte.

2. Regulación jurídica en el sistema universal

Para el tema que nos ocupa, resultan de suma importancia los siguientes instrumentos:

- Carta de las Naciones Unidas;
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y sus convenios fundamentales; y

- Convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por México.

Además de las normas, es importante analizar la pertinencia de la incorporación a los programas implementados por las organizaciones internacionales, debido a que representan alternativas para mejorar las condiciones de desempleo.

A. Organización de las Naciones Unidas

El 25 de septiembre de 2015 fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la resolución 70/1, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Esta Agenda consta de diecisiete objetivos de desarrollo sostenible. A su vez, cada objetivo se integra por metas, mismas que se clasifican en dos tipos: las que implican una aspiración a cumplir y las que indican acciones específicas a implementar para lograrlo. Las primeras se identifican con números y las segundas con letras.

Los objetivos no constituyen un convenio internacional, sino una resolución emitida por el máximo órgano de las Naciones Unidas, que contiene una estrategia global para combatir los principales problemas que enfrenta la humanidad. En ese sentido, dicho documento no requiere la aprobación del Senado de la República para vincular el actuar del gobierno mexicano.²¹ Sin embargo, en el párrafo 59 de la propia resolución se reconoce que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones de futuro, modelos e instrumentos para lograr el desarrollo sostenible, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales.

Ante ello, debemos preguntarnos: ¿Es válido que un Estado invoque una diversa visión de futuro para incumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

²¹ Se considera que las resoluciones emitidas por la Asamblea General pueden alcanzar un efecto normativo capaz de originar derechos y obligaciones para los Estados. No solamente por la buena fe que rige las relaciones internacionales, sino por tratarse de una expresión autorizada de las obligaciones contenidas en los tratados constitutivos. Juste Ruiz, José, *et al*, *Lecciones de derecho internacional público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 111 y 112.

¿Cada Estado contará con margen de discrecionalidad para ponderar a qué metas concederá prioridad? ¿Será posible obligar a un Estado a atender prioritariamente un problema que para él no lo es?

El párrafo 55 de la resolución indica que los Objetivos y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal. Esta precisión pareciera negar la posibilidad de que un Estado invoque cuestiones de orden interno para soslayar las obligaciones derivadas de la resolución.

En cuanto al margen de discrecionalidad, pareciera que la resolución permite que el Estado identifique cuáles son su prioridades. No obstante, entiendo que dicha elección no será arbitraria, sino que será necesario un ejercicio de proporcionalidad.

B. Organización Internacional del Trabajo

El objetivo número 8 de la Agenda 2030 se titula “Trabajo decente y crecimiento económico”. Para la ciencia económica, el crecimiento económico y el desempleo representan indicadores que determinan la situación de un país, al tener una relación inversamente proporcional. A mayor crecimiento económico, menor desempleo. La inflación es el tercer indicador relevante.

El objetivo que nos ocupa se conforma por diez metas, a las que se agregan dos acciones específicas identificadas como a y b. De estas metas, nos centramos en la número 5 que indica: “De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”.

Si atendemos a la obligatoriedad de la resolución, cada una de las tres funciones tradicionales del poder público en México debería contribuir a lograr el empleo pleno y productivo de manera progresiva. O bien, justificar la decisión de atender prioritariamente otros problemas, en detrimento de este.

En cuanto a la vertiente internacional, el principal organismo internacional encargado de implementar programas y velar por el cumplimiento de la meta 8.5 será la Organización Internacional del Trabajo. En la propia agenda 2030, se precisó

que las agencias internacionales proporcionarían apoyo de diversas índoles a los países que lo solicitaran.

Con estas bases, ¿México estará obligado a adherirse a los programas de apoyo implementados por la OIT para combatir el desempleo? Es probable que dichos programas también adquieran la forma de resolución emitida por la Conferencia Internacional del Trabajo. De ser así, la obligación nacería aun sin la voluntad del Estado.

Sin embargo, la Agenda precisa que se proporcionará apoyo a los países que lo soliciten. Esto parecería indicar que, si México no lo solicita, no podría ser obligado a recibir apoyo.

De acuerdo con información obtenida a través de la plataforma nacional de transparencia, hasta este momento no existe algún programa implementado por la OIT, en relación con la meta 8.5, al que se haya adherido nuestro país. Tampoco se le ha solicitado apoyo técnico o financiero para atender la problemática.

Hasta esta fecha, el único avance que existe sobre el tema es la firma, el 29 de febrero de 2019, de un Memorándum Tripartito de Entendimiento para la puesta en marcha del Marco de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo, “Programa de Trabajo Decente para México 2019-2024”, con la Oficina de País de la OIT para México y Cuba.

Este instrumento fue firmado por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social de México, representantes de organizaciones de empleadores y trabajadores, así como la Directora de País de la OIT para México y Cuba. Sin embargo, las mismas instituciones suscriptoras informan que no se ha iniciado acción alguna para la aplicación de dicho memorándum.

En otro orden de ideas, en el año 2016, la Organización Internacional del Trabajo implementó el programa Empleo Decente para los Jóvenes, instituido como un esfuerzo transversal de las Naciones Unidas para la promoción del empleo juvenil.²²

El programa identifica cuatro acciones básicas para lograr sus fines: construir una alianza estratégica de socios locales, nacionales, regionales e internacionales;

²² Consultado en: <https://www.ilo.org>

ampliar la acción y el impacto; compartir y aplicar el conocimiento; y movilizar recursos.

Por otra parte, en junio de 2009 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Pacto Mundial para el Empleo. Pacto al que se refiere el punto 8.b de la agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Inicialmente, el Pacto se había ideado para contrarrestar los efectos de la crisis mundial, y se fijó como término para la consecución de sus fines el año 2015. Sin embargo, en la nueva agenda se determinó prolongar su vigencia y aplicarlo en lo subsecuente.

El compromiso de la Organización Internacional del Trabajo es asignar los recursos humanos y financieros necesarios, así como colaborar con otros organismos para prestar asistencia a los Estados que así lo soliciten para utilizar el Pacto.

3. Regulación jurídica en el contexto regional

En el contexto regional se debe observar el mismo reconocimiento a que se refiere nuestra Constitución en relación con las normas internacionales de derechos humanos. En este ámbito son fundamentales las normas que se derivan del Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá (que sustituyó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte)²³ y de la relación con la Organización de Estados Americanos.

A. Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá

Desde el preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se mencionaba que las partes estaban decididas a crear nuevas oportunidades de

²³ Así lo estableció el Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá, suscrito en Buenos Aires el 30 de noviembre de 2018.

empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios.

Además, en su contenido identificaba al salario y al empleo como elementos a valorar para la adopción de medidas en las relaciones comerciales.

En el nuevo tratado, las partes no se refieren de manera expresa a la creación de empleos, solamente mencionan que las pequeñas y medianas empresas son fundamentales para tal efecto. Sin embargo, se establece como objetivo mejorar la situación económica en la región, en cuyo caso podría implicar el aumento de fuentes de trabajo.

Es importante precisar, que el nuevo instrumento sí se enfocó de manera preponderante a acordar aspectos relativos a las condiciones de trabajo en las empresas, en temas de negociación colectiva y de justicia laboral. Pero estos aspectos se refieren a otros ejes del trabajo decente, aunque muy importantes, no influyen en el tema específico que nos interesa.

B. Organización de Estados Americanos

El 23 de noviembre de 1948 México ratificó la Carta de la Organización de Estados Americanos. Con ello se adhirió a esta organización regional y ha sido la base para la adopción de diversos instrumentos. Entre las normas más trascendentes para el tema que nos ocupa, se encuentra la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya ratificación se depositó el 24 de marzo de 1981.

También destaca el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador y cuya ratificación se depositó el 16 de abril de 1996.

De la integración a este sistema regional se deriva el reconocimiento de México de la facultad contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de actuar como acusadora la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recordemos que, de acuerdo con el marco normativo, la jurisprudencia emitida por la Corte es obligatoria en el ámbito interno de nuestro país en ciertos

casos, por lo que se integra al sistema de precedentes vinculantes en materia de derechos humanos.

4. Regulación en el ámbito nacional

A. Constitucional

El principal fundamento del derecho de acceso al empleo en nuestro país es el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. A su vez, prevé la obligación estatal de promover la creación de empleos.

Además, diversas normas se refieren a este derecho respecto de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad, por ejemplo, el artículo 2º lo contempla en relación con personas indígenas, mientras que el 27 regula el empleo rural campesino.

No obstante, la base organizacional se encuentra en lo que se identifica como la parte económica de la Constitución, específicamente en el artículo 25. Dicho precepto establece la obligación estatal de velar por las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

B. Legislativo

Los principales instrumentos legislativos que regulan el tema en estudio son la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Planeación, ésta es la base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto de Egresos de la Federación que se aprueba para cada ejercicio fiscal.

C. Administrativo

Los documentos administrativos aplicables en la regulación del acceso al empleo son, principalmente, los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo. También, los presupuestos de egresos, tanto de la Federación como del estado de Sinaloa.

Cuando se resolvió la controversia constitucional 109/2004, Genaro Góngora Pimentel formuló voto particular. En dicho voto, el ministro expresó su inconformidad con que el Presupuesto de Egresos de la Federación sea considerado un acto administrativo ya que cumple con características y singularidades que lo identifican como una ley. Consideraba que su categoría de ley se desprende de su evolución histórica y de diversas disposiciones de la Constitución actual como los artículos 13, 75 y 126. Por lo anterior, señalaba que para declarar la inconstitucionalidad del mismo debía cumplirse con la aprobación de la mayoría calificada exigida para normas generales y no con mayoría simple como sucedió en ese caso.

Por otra parte, afirmaba que el Ejecutivo no cuenta con facultades para vetar el Presupuesto de Egresos, porque de esta forma se suspendía la entrada en vigor de una ley y el Presupuesto no era susceptible de ser suspendido. Además, el Presupuesto no se rige por las reglas establecidas por el artículo 72 constitucional, sino por la fracción IV del artículo 74 como un procedimiento autónomo.

No obstante lo anterior, la Corte ha afirmado que, para ciertos efectos, el presupuesto es un acto administrativo, mientras que, para otros, es una ley.

III. ACCESO AL EMPLEO JUVENIL COMO DERECHO HUMANO

Al desarrollar el apartado relativo a la regulación del derecho de acceso al empleo juvenil, se han mencionado las normas internacionales, constitucionales y legales que fundamentan su reconocimiento.

A continuación, procederemos a analizar su contenido como derecho humano.

1. *Los derechos humanos*

Hasta hace algunos años, todavía se discutía bastante la denominación correcta de los derechos esenciales de las personas. Incluso, en la actualidad es común la utilización del término derechos fundamentales.²⁴ Sin embargo, cada día es más recurrente su acepción como derechos humanos.

Ante su reconocimiento como derecho tanto en instrumentos internacionales, como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho al empleo forma parte del bloque de constitucionalidad o parámetro de regularidad constitucional que no puede ser contravenido por la actuación gubernamental.

En 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostuvo que el derecho al trabajo es un derecho fundamental y esencial para la realización de otros derechos humanos y que constituye una parte inseparable e inherente a la dignidad humana. Afirmó que toda persona tiene derecho a trabajar para poder vivir con dignidad.²⁵

En la misma publicación, la Comisión señala que el derecho al trabajo tiene tres elementos fundamentales:

- Libertad para ejercer cualquier profesión lícita;
- Derecho a tener un trabajo, que implica obligaciones positivas para el Estado, a fin de fomentar las circunstancias propicias para generar empleos; y
- Dignidad, ya que se debe cumplir un mínimo de condiciones justas.

De dichos elementos, en la presente investigación interesa el segundo. El derecho a tener un trabajo y las correspondientes obligaciones positivas para el Estado, como lo son aquellas necesarias para generar empleos.

Ahora bien, como derecho humano, todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promoverlo, respetarlo, protegerlo y

²⁴ Miguel Carbonell justificaba el título de una de sus obras más conocidas afirmando que, en ese momento, los derechos humanos constituían una categoría más amplia y que, en la práctica, se utilizaban con menos rigor jurídico que los derechos fundamentales. Además, sostenía que las fronteras conceptuales de los derechos humanos eran menos precisas que las de los derechos fundamentales. Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH-UNAM, 2004, pp. 8 y 9.

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Derecho Humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo*, México, CNDH, 2017, p. 7.

garantizarlo, tal como lo establece el tercer párrafo del artículo 1º constitucional. Además, su aplicación debe realizarse de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

2. Los derechos sociales

De las distintas clasificaciones²⁶ que existen en relación con los derechos, en el presente trabajo interesa enfocarnos a los derechos sociales. También respecto de los derechos sociales encontramos clasificaciones. Jorge Carpizo ubica al derecho al trabajo dentro de aquellos que implican protecciones y prestaciones para la población en general, y que amerita la aplicación de instrumentos propios del Estado Social para hacerlo efectivo.²⁷

De acuerdo con las ideas de Luca Mezzetti, el reconocimiento, la tutela constitucional y la promoción política de los derechos sociales son necesarios para lograr las condiciones para una auténtica ciudadanía. Dicho autor considera que existe una auténtica ciudadanía donde se ha construido un nexo entre derechos sociales y concepción participativa y deliberativa de la política democrática.²⁸

Ahora bien, como derecho social, el acceso al empleo se integra por dos elementos: el contenido esencial y el contenido de satisfacción progresiva. El contenido esencial goza de protección inmediata, mientras que el de satisfacción progresiva se debe garantizar en la mayor medida posible.

3. Protección inmediata

²⁶ La más conocida es aquella que los clasifica en generaciones, en este caso los derechos sociales son considerados de segunda generación: Carpizo, Jorge, “Los derechos humanos de solidaridad”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 19, enero-junio de 2012, p. 49. Encontramos otro ejemplo en Carpizo, Jorge, “Los derechos humanos: una propuesta de clasificación de los derechos civiles y políticos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 61, núm. 256, 2011, pp. 31-67.

²⁷ Carpizo, Jorge, “Una clasificación de los derechos de la justicia social”, en Bogdandy, Armin Von, et al. (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un *lus Constitutionale Commune* en América Latina*, México, UNAM-MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR AUSLÄNDISCHE, 2011, pp. 419-464.

²⁸ Mezzetti, Luca, *Los derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Ediciones Nueva Jurídica, 2015, pp. 24 y 25.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha explicado que en relación con los derechos económicos sociales y culturales existen distintos niveles de protección: un núcleo esencial y lo que excede a ese núcleo esencial. Así lo sostuvo en el siguiente criterio:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. NIVELES DE SU PROTECCIÓN. Existen niveles distintos de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, a saber: (i) un núcleo esencial que protege la dignidad de las personas e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración; (ii) cuando se sobrepase ese núcleo esencial, un deber de alcanzar progresivamente la plena realización del derecho; y, (iii) un deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas.²⁹

El núcleo esencial debe garantizarse de manera inmediata, debido a que su incumplimiento afecta directamente a la dignidad humana, tal como observamos en el siguiente criterio:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE PROTEGER DE MANERA INMEDIATA SU NÚCLEO ESENCIAL. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos sociales atribuyen un deber incondicional de proteger su núcleo esencial. Así, dichos derechos imponen un deber de resultado, esto es, el Estado mexicano tiene el deber de garantizar de manera inmediata la protección del núcleo esencial de los derechos sociales. Esta obligación se justifica porque existen violaciones tan graves a los derechos sociales que no sólo impiden a las personas gozar de otros derechos, sino que atacan directamente su dignidad, luego se entiende que se viola el núcleo esencial de los derechos sociales cuando la afectación a éstos, atenta la

²⁹ Tesis: 1a. CXXIII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017, p. 220.

dignidad de las personas. Por tanto, los tribunales, en cada caso, deberán valorar si la afectación a un derecho social es de tal gravedad que vulnera la dignidad de las personas y de ser así, deberán declarar que se viola el núcleo esencial de ese derecho y ordenar su inmediata protección.³⁰

4. Mandato de optimización

Si nos adherimos a la idea de que el derecho de acceso al empleo es un derecho social y, como tal, es un derecho humano. Además de concordar con que los derechos humanos deben permear en los sistemas jurídicos a manera de principios. Debemos identificarlo de acuerdo con las ideas de Robert Alexy, según las cuales, es un mandato de optimización, mismo que debe garantizarse en la mayor medida posible.³¹

Sobre el particular también se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte, al sostener que aquello que exceda al núcleo esencial debe garantizarse progresivamente, con el fin último de alcanzar el pleno goce:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE ALCANZAR SU PLENA PROTECCIÓN PROGRESIVAMENTE. Una vez satisfecho el núcleo esencial, los derechos económicos, sociales y culturales imponen al Estado una obligación de fin, toda vez que dichas normas establecen un objetivo que el Estado debe alcanzar mediante los medios que considere más adecuados, partiendo de la premisa de que el pleno goce de los derechos sociales no se puede alcanzar inmediatamente, sino de manera progresiva. De esta manera, los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben diseñar una política pública mediante la cual se garantice el pleno goce de los derechos

³⁰ Tesis: 1a. CXXIV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017, p. 217.

³¹ Alexy, Robert, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 95.

económicos, sociales y culturales. Ahora, este deber implica que tiene que existir una política pública razonable para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho en cuestión. En este sentido, los tribunales deben analizar si la medida impugnada se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busque alcanzar la plena realización del derecho social. Sin embargo, son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales, por tanto, al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser deferentes con dichas autoridades.³²

Por lo anterior, en nuestro país, el derecho de acceso al empleo juvenil debe garantizarse en los dos niveles, tanto en su contenido esencial, como en aquello que se debe procurar progresivamente. Hasta lograr el goce del derecho en la mayor medida posible.

IV. VARIABLES QUE SE VALORAN PARA ANALIZAR EL ACCESO AL EMPLEO

Como se mencionó en el apartado relativo al enfoque jurídico del acceso al empleo, esta figura forma parte de un concepto más general, que es el trabajo decente.

El trabajo decente se divide en cuatro ejes fundamentales: acceso al empleo, seguridad en el empleo, derechos laborales y diálogo social. A su vez, para medir el acceso al empleo, se analizan los siguientes indicadores: participación laboral, desocupación, presión general, condiciones críticas de ocupación, ocupación en el sector informal, trabajo asalariado e insuficiencia de ingresos.

1. *Participación laboral*

³² Tesis: 1a. CXXVI/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017, p. 217.

Es el porcentaje de personas con quince años o más de edad que se encuentra ocupada o que busca estarlo. En la teoría económica a estas personas se les identifica como económicamente activas.

El resto de las personas que se ubican en dicho rango de edad, por alguna razón, no busca un empleo.

2. Desocupación

Comprende el porcentaje de la población económicamente activa que no trabaja. Además, realiza actos tendentes a conseguir un empleo.³³

3. Presión general

En la tasa de presión general se incluye tanto a las personas desocupadas como a las ocupadas que buscan un empleo. Dicho indicador nos muestra la competencia que existe por ocupar plazas vacantes.

4. Condiciones críticas de ocupación

El glosario del INEGI define a este indicador como la proporción de la población ocupada que labora menos de treinta y cinco horas a la semana por razones de mercado. También incluye a las personas que laboran más de treinta y cinco horas a la semana pero que reciben ingresos inferiores al salario mínimo. Además, comprende a quienes laboran más de cuarenta y ocho horas a la semana y perciben menos de dos salarios mínimos.

5. Informalidad

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía divide la informalidad en: tasa de informalidad laboral y tasa de ocupación en el sector informal.

³³ INEGI, *Comunicado de prensa número 710/2019*, publicado el 24 de diciembre de 2019.

La tasa de informalidad laboral es la parcialidad de la población ocupada que es laboralmente vulnerable por la naturaleza de la unidad económica para la que trabaja. En este caso, el vínculo laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.

La tasa de ocupación en el sector informal implica la población ocupada en unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables. Estas unidades funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa.

6. Trabajo asalariado

Se refiere a la persona que trabaja para un patrón, regido por un contrato, a cambio de un jornal o salario. Incluye a las personas que además de recibir un sueldo fijo perciben un porcentaje por las ventas o servicios realizados, así como las personas que reciben como pago una cantidad fija de mercancías.

7. Insuficiencia de ingresos

El INEGI ha definido al ingreso por remuneraciones al trabajo como las percepciones totales en dinero que reciben los asalariados determinadas por su participación en actividades de empresas y negocios establecidas en un contrato con sus empleadores.

A su vez, clasifica estos ingresos en:

- Ingresos por sueldos, salarios o jornal. Percepciones en efectivo regulares pagadas a los trabajadores asalariados como retribución al trabajo realizado por éste durante un periodo de tiempo determinado y establecido en un contrato;
- Ingresos por destajo. Percepciones en efectivo en forma regular recibidas por los asalariados determinadas por la cantidad de trabajo o servicio que realice o la venta de productos;

- Ingresos por comisiones y propinas. Percepciones en efectivo recibidas por los asalariados ya sean pagadas por los empleadores o terceros a cambio de la producción de cierto número de mercancías a la venta o de cierto número de productos y/o servicios realizados;
- Ingresos por horas extras. Percepciones en efectivo recibidas por los asalariados como compensación por el tiempo dedicado al trabajo fuera del horario normal por el que fueron contratados, es adicional al sueldo o salario establecido en un contrato verbal o escrito;
- Ingresos por aguinaldo. Percepciones extraordinarias en efectivo otorgadas a los trabajadores por parte del patrón, empresa o institución una vez al año;
- Ingresos por incentivos, gratificaciones o premios. Pago en efectivo otorgados a los trabajadores asalariados que cumplen con los lineamientos establecidos por la empresa en convenios o programas de trabajo, establecidas en un contrato verbal o escrito;
- Ingresos por bono, percepción adicional o sobresueldo. Percepciones en efectivo recibidas por los asalariados ya sea obligatorias establecidas en un contrato verbal o escrito, o bien regulares recibidas como compensación por la responsabilidad del trabajo realizado;
- Ingresos por primas vacacionales y otras prestaciones. Percepciones en efectivo recibidas por los asalariados como aporte a sus periodos vacacionales, ayuda de despensa, transporte, útiles escolares, etcétera, por parte de la empresa donde trabajan; e
- Ingresos por reparto de utilidades. Percepciones en efectivo que reciben los trabajadores asalariados de los beneficios o utilidades que genera la empresa donde trabajan.³⁴

Por su parte, el CONEVAL analiza los ingresos en relación con el fenómeno de la pobreza. Así, define a la pobreza por ingresos como el resultado de la comparación

³⁴ <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=ingreso#tabMCcollapse-Indicadores>.

entre los ingresos de las personas y los valores monetarios de diferentes líneas, como la alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

Se habla de pobreza alimentaria cuando existe incapacidad para obtener los productos de la canasta básica. El ingreso es insuficiente para la adquisición de estos productos aun cuando se destine exclusivamente a ello.

La pobreza de capacidades se presenta cuando el ingreso es insuficiente para adquirir la canasta básica, además de cubrir los gastos de educación y salud. Lo anterior, aun cuando se destine exclusivamente a estas necesidades.

La pobreza de patrimonio existe cuando el ingreso es insuficiente para adquirir la canasta básica, además de cubrir los gastos de educación, salud, vestido, vivienda y transporte, aun cuando se destine la totalidad a dichos fines.³⁵

8. Nuestro enfoque

Sabemos que de cada una de las variables que se mencionaron en las líneas previas se pueden derivar diversas problemáticas interesantes. Sin embargo, la delimitación del tema que exige el rigor metodológico obliga a enfocarnos exclusivamente a un aspecto: la desocupación.

Ahora bien, debido a que la desocupación –o el desempleo- por sí solo es un tema amplio para una investigación exhaustiva, nos referiremos a una parcialidad de la sociedad, como lo son los jóvenes.

Por ello, la variable dependiente en nuestra hipótesis es el acceso al empleo juvenil. Esta variable comprende a la desocupación o desempleo juvenil.

V. ACCESO AL EMPLEO JUVENIL EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

³⁵ <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.

1. *Plan Nacional de Desarrollo*

La base fundamental del Plan Nacional, así como de los planes estatales y municipales de desarrollo se encuentra en el artículo 25 de la constitución federal. Planes que deberán observar los principios contenidos en dicho artículo.

El párrafo primero obliga a que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, así como fomentar el crecimiento económico y el empleo mediante la competitividad.

Por su parte, el párrafo segundo establece la obligación estatal de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

Para desarrollar este precepto constitucional, el 5 de febrero de 1983 el Congreso de la Unión emitió la Ley de Planeación,³⁶ cuyo objeto es establecer:

- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se realiza la Planeación Nacional de Desarrollo;
- Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- Las bases para que el Ejecutivo coordine las actividades de planeación;
- Los órganos responsables de la planeación;
- Las bases de participación y consulta a la sociedad; y
- Las bases para que el Ejecutivo concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan.

³⁶ Última reforma publicada el 16 de febrero de 2018.

La fracción VI del artículo 2º de esta Ley, prevé como principio básico de la planeación, el equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Como se puede apreciar, este precepto no indica que la promoción del empleo deba realizarse únicamente en un marco de estabilidad económica, sino que también debe aplicar un enfoque social.

Las reglas generales del proceso de planeación se encuentran en el artículo 5º, donde faculta al Ejecutivo Federal para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y remitirlo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación. Por su parte, la Cámara de Diputados puede formular observaciones durante la revisión o ejecución del Plan.

El mismo precepto regula la situación especial que se presenta durante el cambio de titular del Ejecutivo federal. En estos casos debe existir una coordinación entre el Presidente saliente y el electo para incluir en el presupuesto de egresos un fondo para la elaboración del Plan.

El artículo 6º establece la obligación presidencial de informar al Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la administración pública del país. En dicho informe se debe hacer mención expresa de las acciones y resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Los artículos 7º y 10º prevén un aspecto fundamental para el tema central del presente trabajo. Dichas normas obligan a que en cada iniciativa de ley, así como al elaborar reglamentos, decretos o acuerdos, el Ejecutivo debe indicar la relación que exista entre los mismos y el Plan Nacional de Desarrollo. Esta regla aplica también para la iniciativa de Ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos.

Una vez precisadas las anteriores bases, procedemos a comentar las referencias al tema que nos ocupa, contenidas en los dos planes nacionales de desarrollo más recientes.

En el Plan Nacional formulado para el periodo 2013-2018³⁷ encontramos la principal referencia al acceso al empleo juvenil en las líneas de acción señaladas en la Estrategia I del Enfoque transversal del Objetivo VI.4. Donde se especifican los objetivos, estrategias y líneas de acción relativas al apartado número IV denominado México Próspero.

La sexta línea de acción señala: “Fomentar y ampliar la inclusión laboral, particularmente hacia los jóvenes, las mujeres y los grupos en situación de vulnerabilidad para incrementar su productividad”.

De acuerdo con el título de la Estrategia I –de la cual forma parte- dicha línea de acción buscaba “Democratizar la Productividad”.

Es importante precisar que no debemos confundir nuestro tema de investigación con las líneas de acción contenidas en la Estrategia 2 del Objetivo 4.3 del apartado VI, denominado “Promover el empleo de calidad”. Lo anterior, debido a que dichas acciones se enfocaban en mejorar las condiciones laborales de quienes ya contaban con un empleo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024³⁸ se refiere al acceso al empleo en diversos apartados.

El apartado I, titulado Política y Género, se integra por diversos rubros. Entre ellos, encontramos el denominado “Cambio de paradigma en seguridad”. En dicho rubro, se establece como objetivo número 2 de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, garantizar empleo, educación, salud y bienestar. Además, se precisa que se cumplirá con tal objetivo mediante la creación de puestos de trabajo.

Entre los programas que integran el apartado II, titulado Política Social, encontramos “Jóvenes construyendo el futuro”. No obstante, pareciera que dicho

³⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013.

³⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

programa no busca propiamente garantizar empleos, sino capacitar a jóvenes para el empleo. En otras palabras, se busca contribuir al objetivo de manera indirecta.

El apartado III, denominado Economía, contiene el rubro “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo”. Aun cuando no se menciona un programa específico en materia de empleo, se precisa que para lograr un crecimiento económico se requiere, en primer lugar, del fortalecimiento del mercado interno, lo que se conseguirá con una política de recuperación salarial y una estrategia de creación masiva de empleos productivos, permanentes y bien remunerados.

2. Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Sinaloa 2017-2021

La normativa local que rige el diseño del Plan en nuestra Entidad es la Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa.³⁹

Dicha Ley reproduce gran parte del contenido de la legislación federal. Así, podemos mencionar que en el artículo 6º se obliga al Ejecutivo a informar anualmente al Congreso sobre la situación que guarda la administración pública. Informe donde se deberán exponer las decisiones adoptadas en la ejecución del Plan y sus programas.

Por otra parte, el artículo 9º establece la obligación de señalar, en las iniciativas de leyes y reglamentos que formule el Ejecutivo, las relaciones que existan entre dichos proyectos y el Plan o sus programas.

Un aspecto que resulta importante distinguir de la regulación federal, es el contenido en el artículo 5º de la Ley estatal. Mientras en aquella el Ejecutivo envía el Plan al Legislativo para su aprobación, en sede local el Gobernador lo remite al Congreso para su análisis y opinión.

³⁹ Publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el día 22 de diciembre de 2017.

Aun cuando no se establecen claramente los efectos de una eventual desaprobación por parte de la Cámara de Diputados federal, entendemos que no es lo mismo aprobar o no aprobar, que opinar. Por tanto, parecería más limitada la intervención del Congreso local en la formulación del Plan Estatal de Desarrollo.

En cuanto al contenido específico del Plan Estatal,⁴⁰ el tema del empleo se aborda en el Eje Estratégico I, denominado “Desarrollo Económico”.

Después de exponer un diagnóstico general del empleo en Sinaloa, y cotejarlo con la situación prevaleciente en otras entidades federativas hasta el año 2016, encontramos los rubros: Estrategia General para el Desarrollo Económico y Matriz Estratégica.

En las líneas de acción que integran la Estrategia 1.1, del Objetivo 1, del Tema 1, del rubro Matriz Estratégica, se plantea lo siguiente:

- Concretar acciones de autoempleo;
- Vincular a buscadores de empleo con empresas formales;
- Promover la generación de empleos; y
- Disminuir los niveles de informalidad y desempleo.

Llama la atención que en el rubro Indicadores y Metas pareciera no buscarse una mejora en el tema. Lo anterior, se infiere porque en los datos estadísticos se indica que, al cuarto trimestre de 2016, la tasa de desocupación laboral era del 2.8%, tasa que, de acuerdo con el diagnóstico contenido en el mismo Plan, se ubicaba por debajo de la media nacional, que era de 3.54%. Aun con estos datos, se establece

⁴⁰ Publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el 30 de junio de 2017.

como meta para el periodo 2017-2021, “Lograr en el promedio de los 5 años una tasa de desocupación por debajo de la media Nacional”.

3. *El Presupuesto de Egresos de la Federación*

El presupuesto de egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados a nivel federal y de los congresos unicamerales en las entidades federativas. Mediante el ejercicio de esta facultad los legislativos influyen de manera preponderante en la aplicación de políticas públicas tendentes a cumplir con compromisos internacionales y nacionales.

En el presupuesto de egresos se determina de manera específica para qué fines serán destinados los recursos públicos. De tal suerte que si no se aprobó una partida presupuestal para cumplir con determinado compromiso internacional o nacional, difícilmente podrá ser garantizado por la función administrativa o jurisdiccional.

Es precisamente el aspecto presupuestal la principal justificación que exponen las instituciones públicas al no cumplir con la satisfacción de determinada necesidad que la sociedad exige. En temas jurídicos es muy recurrente esta justificación cuando se demanda una mejor garantía de derechos sociales.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, se destinaron \$306,146,812.00, para el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y \$23,608,059.00, para la ejecución de los programas y acciones de la política laboral.⁴¹

Además, se aprobaron \$17,720,000,000.00, para que la Secretaría del Trabajo ejecutara el programa Jóvenes Construyendo el Futuro,⁴² cifra que se incrementó con diversas partidas a ejecutar por otras dependencias como la Secretaría de Educación Pública.

⁴¹ *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018.

⁴² Programa gubernamental mediante el cual se ofreció apoyo económico a jóvenes que desearan realizar prácticas en determinadas empresas, con la intención de que adquirieran experiencia para que pudieran acceder a un empleo en el futuro.

En relación con este programa se ha discutido si los becarios pueden considerarse empleados. Ciertas instituciones no incluyen a los beneficiarios como empleados para efectos estadísticos, mientras que el gobierno ha insistido en que tampoco son personas desocupadas.

Lo cierto es que los propios Lineamientos para la Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro⁴³ precisan que el becario no podrá tener, bajo ninguna circunstancia, la calidad de trabajador. Además, de considerarse empleados, serían empleados discriminados, puesto que no gozan de prestaciones legales.

Para el ejercicio fiscal 2020, se aprobaron \$122,500,000.00, para el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y \$19,955,644.00, para la ejecución de programas y acciones de la política laboral.⁴⁴ Es decir, se redujeron más del cincuenta por ciento los recursos correspondientes al primer rubro. ¿Armoniza esta decisión con las exigencias de la meta 8.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible? ¿Con la progresividad?

Con la reducción al presupuesto para el Programa de Apoyo al Empleo, es probable que se actualice un supuesto donde la decisión gubernamental contraviene las exigencias de progresividad establecidas en la meta 8.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el artículo 1º constitucional.

Es importante precisar que la simple reducción de presupuesto a determinado rubro no necesariamente implica una medida regresiva. Sin embargo, tanto el Ejecutivo como el Legislativo deberían justificar dicha decisión, ya sea aduciendo la necesidad de priorizar otros temas, o bien, las diversas estrategias que compensarán la disminución de recursos.

4. El Presupuesto de Egresos para el Estado de Sinaloa

⁴³ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019.

⁴⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2019.

El Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa se elabora con base en los artículos 37 y 46 de la Constitución⁴⁵ local. El artículo 36 prevé el procedimiento específico para su iniciativa y aprobación. No obstante, recordemos que desde que se resolvió la controversia constitucional 109/2004 por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe el criterio de que al procedimiento le son aplicables las reglas del proceso legislativo, que incluye la posibilidad de formular observaciones por parte del Ejecutivo.

Dichos artículos constitucionales son reglamentados por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa.⁴⁶ Los artículos 36 y 46 establecen el procedimiento básico.

El artículo 36 faculta a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos, para elaborar sus propios proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Administración y Finanzas para que sean integrados al proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.

Por su parte, el artículo 46 establece que el Ejecutivo remitirá al Congreso, a más tardar el último sábado del mes de noviembre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, para su aprobación.

En cuanto al contenido específico del Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal 2019,⁴⁷ se aprobaron \$211,861,925.00, bajo el rubro: Programa de Capacitación y Apoyo al Empleo. Por otra parte, en el Eje “Desarrollo Económico”, se establece como Objetivo: Fortalecer e impulsar el empleo formal y de alto valor de los sectores productivos. Para ello, se destinaron \$229,216,122.00.

Dentro del objetivo denominado Promover el fortalecimiento de las MIPYME'S y el impulso al emprendimiento, que forma parte del mismo eje, se estableció como estrategia ofrecer mecanismos de financiamiento de fácil acceso,

⁴⁵ Constitución Política del Estado de Sinaloa, cuya última reforma data del 8 de abril de 2022.

⁴⁶ Publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el día 22 de diciembre de 2017.

⁴⁷ Presupuesto publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el día 25 de enero de 2019.

fomentando la conservación y generación de empleos. Para esta estrategia se aprobaron \$2,600,000.00.

En el objetivo: Impulsar la actividad turística del Estado para incrementar sus beneficios económicos y sociales. Se destinaron \$23,228,369.00, para aplicar la estrategia consistente en generar más empleos directos e indirectos de la actividad turística.

En el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2020⁴⁸ se aprobaron \$223,266,389.00, para el Programa de Capacitación y Apoyo al Empleo. Para el objetivo: Fortalecer e impulsar el empleo formal y de alto valor de los sectores productivos, se destinaron \$223,266,389.00.

En el mismo eje, denominado Desarrollo Económico, se asignaron \$17,000,000.00, bajo la estrategia de ofrecer mecanismos de financiamiento de fácil acceso, fomentando la conservación y generación de empleos, que forma parte del objetivo: Promover el fortalecimiento de las MIPYME'S y el impulso al emprendimiento.

Por último, se aprobaron \$22,767,913.00, para la estrategia consistente en generar más empleos directos e indirectos de la actividad turística, misma que integra al objetivo de impulsar la actividad turística del Estado para incrementar sus beneficios económicos y sociales.

Como se puede apreciar, en cada presupuesto varían los montos destinados a los diferentes programas. En aquellos donde se ha disminuido, será necesario observar si el resultado sustenta la medida o evidencia su regresividad.

⁴⁸ Publicado el día 25 de diciembre de 2019.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

I. FUNDAMENTO JURÍDICO

La progresividad es un principio que rige la interpretación de los derechos humanos, ya sea para efectos de su regulación, de su garantía o de su aplicación. En términos generales, la progresividad exige un avance gradual y paulatino en la garantía de los derechos, con la finalidad última de alcanzar su goce pleno.

Dicho de otra forma, la progresividad implica la prohibición, aunque no absoluta, de retroceder en la garantía de los derechos. Si el gobernado ha alcanzado determinado nivel de goce en relación con un derecho, este principio evita que las autoridades adopten medidas regresivas.

Las normas que sustentan su reconocimiento y exigibilidad son tanto de fuente internacional como de fuente interna. En el caso del derecho interno también se divide en normas de orden federal y las de carácter estatal o local.

1. Contexto internacional

Como ya se ha explicado, México forma parte de las Naciones Unidas. Debido a ello, ha ratificado numerosos instrumentos internacionales, entre los que destaca, para efectos del tema que nos ocupa, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A nivel regional, forma parte de la Organización de Estados Americanos, organismo que dio origen al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este Pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor a nivel internacional el 3 de enero de 1976.⁴⁹ México se adhirió al mismo en marzo de 1981 y su entrada en vigor, en sede interna, data de junio del mismo año.⁵⁰

El artículo 2.1 del Pacto establece el compromiso de los Estados Parte de adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos ahí reconocidos. Dichas medidas pueden adoptarse tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que disponga.

El artículo 16 prevé la obligación estatal de presentar informes ante la Secretaría General de las Naciones Unidas, sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados en relación con el respeto a los derechos reconocidos. Además, se faculta al Consejo Económico y Social para examinar los informes e implementar estrategias que contribuyan a la aplicación efectiva y progresiva del Pacto. Sin embargo, con la creación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se delegó a éste el examen de los informes.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que se contempla la satisfacción progresiva de los derechos debido a la imposibilidad de dar cumplimiento de manera inmediata. Aunque precisa que dicha progresividad debe entenderse como una acción continua y sin diferimiento indefinido de esfuerzos para cumplirla.⁵¹

Por otra parte, en junio de 2008 se adoptó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Quienes ratifican dicho Protocolo reconocen la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴⁹ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

⁵⁰ Decreto de promulgación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

⁵¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo*, México, CNDH, 2012, p. 5.

El Protocolo prevé tres mecanismos para garantizar los derechos reconocidos en el Pacto: las comunicaciones de personas o grupos, las comunicaciones entre Estados y los procedimientos de investigación.⁵²

Se trata de una alternativa para la eficacia de los derechos. No obstante, hasta este momento,⁵³ México no ha ratificado el Protocolo, lo que podría constituir una omisión que incide en su garantía, por lo menos en sede internacional. Es decir, habrá competencias que no puede ejercer el Comité respecto de nuestro país.

En relación con el tema que nos ocupa, en 1990 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que el Pacto, además de la realización progresiva de los derechos consagrados, impone obligaciones de efecto inmediato, como lo son: a) obligación de adoptar medidas poco después de la entrada en vigor del Pacto; b) garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación; c) aplicabilidad inmediata de determinadas disposiciones por órganos judiciales y otros en los ordenamientos jurídicos internos; d) obligación general de buscar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retrocesos; e) obligaciones mínimas en relación con todos los derechos consagrados y, en caso de no cumplimiento, obligación de probar que se utilizó el máximo de los recursos disponibles (tanto en el plano nacional como mediante la cooperación y asistencia internacionales); f) en épocas de crisis económicas graves, de procesos de ajuste, de recesión económica, obligación de proteger a los sectores y miembros más vulnerables de la sociedad.⁵⁴

Esto significa que los derechos sociales representan para los Estados obligaciones de dos tipos: de efecto inmediato y de garantía progresiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha clasificado las obligaciones derivadas del Pacto en tres tipos: proteger el núcleo esencial del derecho, realizar

⁵² <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>.

⁵³ Abril de 2020.

⁵⁴ Cançado Trindade, Antonio, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, 2ª ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2006, pp. 119 y 120.

progresivamente el alcance del derecho y no adoptar injustificadamente medidas regresivas.⁵⁵

En cuanto al contenido esencial de los derechos sociales, la Corte sostuvo que impone la obligación de garantizarlo en forma inmediata, debido a que su violación ataca directamente a la dignidad personal.⁵⁶

B. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁷ establece el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, tendientes a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y culturales, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles.⁵⁸

Por otra parte, el inciso b) del artículo 41 faculta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para formular recomendaciones a los Estados para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos.

Además de las facultades de la Comisión, en 1998, México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵⁹ Con motivo de lo anterior, se somete al sistema jurisdiccional interamericano, donde la Corte puede conocer de denuncias formuladas por la Comisión en caso de considerar que nuestro país no está cumpliendo con las obligaciones contraídas al ratificar la convención.

⁵⁵ Tesis: 1a. CXXII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2017, libro 46, t. I, p. 218.

⁵⁶ Tesis: 1a. CXXIV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2017, libro 46, t. I, p. 217.

⁵⁷ El Decreto de promulgación de la Convención fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

⁵⁸ El Decreto de promulgación de la Carta fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949.

⁵⁹ El Decreto de promulgación del reconocimiento de la competencia contenciosa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999.

En 1999, entró en vigor el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador.

En el artículo 1º, se establece el compromiso de adoptar las medidas necesarias tendentes a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Protocolo, entre los que se encuentra el derecho al trabajo.

Como medios de protección, el artículo 19 prevé la obligación de los Estados a presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas adoptadas para la garantía de los derechos. Dichos informes deben presentarse ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, quien los remite al Consejo Interamericano Económico y social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, para su examen.

Como se puede apreciar, se trata de un mecanismo similar al establecido en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con la diferencia de que aquél no se encuentra ratificado por el Estado mexicano, mientras que éste sí.

En cuanto a la interpretación de la Convención Americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido criterios interesantes en relación con el alcance de la progresividad y de la validez de medidas regresivas sometidas a examen de convencionalidad.

Al resolver el caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y jubilados de la contraloría") vs. Perú, sostuvo lo siguiente:

102. El Tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquéllos "no podrá lograrse en un breve período de tiempo" y que, en esa medida, "requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades

del mundo [...] y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad"[87] . En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido[88] . Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.

103. Como correlato de lo anterior, se desprende un deber – si bien condicionado – de no-regresividad, que no siempre deberá ser entendido como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que "las medidas de carácter deliberadamente regresivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que [el Estado] disponga"[89] . En la misma línea, la Comisión Interamericana ha considerado que para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá "determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso"[90]. Por todo lo expuesto, cabe afirmar que la regresividad resulta justificable cuando de derechos económicos, sociales y culturales se trate.⁶⁰

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y jubilados de la contraloría") vs. Perú, sentencia de 1º de julio de 2009, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

Con dicho criterio, la Corte precisó que aun cuando la progresividad establece una regla general de no regresividad, una medida regresiva puede resultar justificada por razones de suficiente peso.

Ahora bien, tal como se observa en el contenido de la sentencia, el razonamiento de la Corte se basa en posturas adoptadas previamente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que obliga a preguntarnos, ¿es indispensable la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para actuar conforme a la progresividad? ¿Qué diferencias sustanciales existen entre un sistema y el otro? ¿Las instancias internacionales son optativas, excluyentes o subsidiarias, entre sí?

De la respuesta a las dos últimas interrogantes dependerá la solución a la primera.

2. Regulación constitucional federal

La adecuación constitucional a los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en materia de progresividad se produjo mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

Se trató de una de las reformas más importantes relativas a derechos humanos en nuestro país. Con motivo de ella, se estableció en el tercer párrafo del nuevo artículo 1º que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el principio de progresividad.

Llama la atención que, de acuerdo con el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados,⁶¹ actuando como cámara

⁶¹<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieXLsiBTPoxDwHlaSwTzbS+Rfzg7GEqq3gJZ008UUlvyw==>

de origen, en ninguna de las treinta y tres iniciativas que motivaron el procedimiento de reforma se proponía la incorporación del principio de progresividad. Tampoco se aprecia una referencia al mismo en las consideraciones del dictamen. No obstante, en el texto sometido a consideración del Pleno ya se observa su inclusión en el párrafo tercero del artículo 1º y así continuó hasta su publicación.

Como resultado de esa actuación del órgano revisor de la Constitución, actualmente se reconoce a la progresividad como uno de los principios rectores en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Principio que coexiste con los de universalidad, interdependencia e indivisibilidad.

3. Regulación constitucional en el estado de Sinaloa

Con anterioridad a la reforma constitucional federal mencionada en líneas previas, la norma suprema de nuestro estado ya contemplaba el principio de progresividad.

En mayo de 2008 se publicó una reforma⁶² que adicionó un catálogo de derechos humanos a la Constitución del estado. Con motivo de lo anterior, se estableció en el segundo párrafo del artículo 4 Bis que los derechos humanos reconocidos tienen eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos. Además, se reservó su regulación a ley orgánica obligando a que en ella se respete en todo tiempo su contenido esencial y su progresividad.

En ese momento, constituyó una regulación más vanguardista que la existente a nivel federal. No obstante, la falta de regulación en la ley orgánica a que hace referencia, la inexistencia de mecanismos locales de control constitucional⁶³ y el desconocimiento del nuevo contenido, han propiciado su ineficacia.

⁶² Publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el 26 de mayo de 2008.

⁶³ Cuando el Gobernador del Estado presentó la iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos humanos, también allegó una diversa que proponía la creación de medios de control constitucional local. Sin embargo, la segunda jamás fue aprobada.

En septiembre de 2013, se adicionó un tercer párrafo al artículo 4 Bis,⁶⁴ donde se reprodujo íntegramente el contenido del tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución federal.

Como consecuencia de lo anterior, en el estado de Sinaloa también se establece expresamente la obligación de todas las autoridades para observar el principio de progresividad al momento de promover, proteger, respetar o garantizar los derechos humanos.

II. LA PROGRESIVIDAD COMO PRINCIPIO

1. *Los principios en la descripción del derecho*

La filosofía jurídica ha propuesto distintas formas de explicar el derecho. Esto ha propiciado que los autores sean identificados con determinada corriente filosófica, dependiendo de su perspectiva.⁶⁵ Entre los enfoques más conocidos encontramos al iuspositivismo, al iusnaturalismo, al realismo y al neoconstitucionalismo. A su vez, existen subclasificaciones como positivistas incluyentes y excluyentes, iusnaturalistas ontológicos y deontológicos, realistas psicológicos y sociológicos, entre otras.

Cuando H. L. A. Hart explicó su concepto de derecho, afirmó que la forma más clara de caracterizarlo es mediante la unión de reglas primarias de obligación y reglas secundarias.⁶⁶

⁶⁴ Reforma publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el 13 de septiembre de 2013.

⁶⁵ Una explicación didáctica de estas corrientes puede encontrarse en: Bix, Brian, *Filosofía del derecho: ubicación de los problemas en su contexto*, trad. de Imer Flores, Rodrigo Ortiz y Juan vega, México, UNAM, 2010, 370 pp.

⁶⁶ Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, trad. de Genaro Carrió, 2 ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968, pp. 99-123.

Según su teoría positivista suave,⁶⁷ las reglas primarias imponen obligaciones, mientras que las secundarias sirven para subsanar deficiencias que podrían surgir si solamente existieran las primarias.

Las reglas secundarias son de cambio, de adjudicación y de reconocimiento. Las de cambio remedian el carácter estático de las normas. Las de adjudicación evitan las consecuencias de una difusa presión social, dotando a personas u órganos de autoridad para la aplicación de las normas a los casos concretos. Por último, las de reconocimiento garantizan la certeza para identificar cuáles pueden considerarse normas integrantes del sistema jurídico y cuáles no.

Uno de los aspectos más interesantes de la teoría de Hart, para el tema que nos ocupa, fue su idea de regla de reconocimiento. Se trata de una norma que puede asumir una enorme variedad de formas.

En un derecho primitivo, la simple escritura de las reglas es una forma de reconocimiento. En cambio, en un sistema desarrollado, las reglas de reconocimiento son más complejas al existir diversos criterios de identificación, como: haber sido sancionadas por un cuerpo específico, su larga vigencia consuetudinaria o su relación con las decisiones judiciales. La existencia de distintos criterios de identificación puede provocar conflictos. Por tal razón, se establece un orden jerárquico entre ellos.

Hart precisó que no es común que la regla de reconocimiento sea formulada en forma expresa como una regla. Por lo general, su existencia se muestra en la manera en que las reglas particulares son identificadas por los tribunales u otros funcionarios, así como por las personas.⁶⁸

De la amplia explicación de la regla de reconocimiento, lo que interesa destacar es su referencia a la regla última y su criterio supremo. Estos dos aspectos

⁶⁷ El mismo autor se considera así, al aceptar explícitamente que su idea de regla de reconocimiento puede incorporar, como criterios de validez, la conformidad con principios morales o valores sustantivos. Hart, H. L. A., *Post scriptum al concepto de derecho*, trad. de Rolando Tamayo, México, UNAM, 2000, p. 26.

⁶⁸ Hart, H. L. A., *El concepto de...*, cit., pp. 125-153.

no se aplican para identificar la existencia de las reglas primarias, sino para definir su validez.

Cuando se cuestiona la validez de una regla, puede ser sometida a distintos criterios. No obstante, si se agotan todos los niveles, necesariamente se llegará a una regla última de reconocimiento, donde, la regla impugnada, será sometida a escrutinio con base en algún criterio supremo.

Ese criterio supremo al que nos lleva la regla última de reconocimiento, puede ser considerado un principio básico del sistema jurídico. Hart ejemplifica esta afirmación con el sistema norteamericano, donde, asegura, existe una regla última de reconocimiento cuyo criterio supremo de validez son las cláusulas de la Constitución.

Para dicho autor, la regla de reconocimiento escapa al examen de validez, debido a que se trata de una cuestión de hecho. Existe como una práctica compleja, pero normalmente concordante, de los tribunales, funcionarios y particulares al identificar a las reglas de derecho por referencia a ciertos criterios.

En resumen, en la teoría de Hart, existe una regla última de reconocimiento que nos remite al criterio supremo de validez. En ese criterio supremo se señalan los principios básicos del sistema jurídico.

Este concepto de derecho fue muy criticado por Ronald Dworkin, quien basó su oposición en distintas líneas argumentativas. Sin embargo, en este trabajo nos interesa destacar dos aspectos: el desacuerdo en definir al derecho con puras reglas y el debate en relación con la regla de reconocimiento.

Dworkin discrepa con la idea de definir al derecho solo con reglas, porque considera que se omite un elemento básico como lo son los principios. En Los derechos en serio expuso situaciones,⁶⁹ donde

⁶⁹ A manera de ejemplo, explicó lo resuelto por un tribunal de Nueva York en el caso Riggs v. Palmer, donde un heredero designado en el testamento por su abuelo no recibió su herencia, debido a que fue él quien asesinó a su abuelo. Aun cuando las reglas de derecho permitían que se transmitiera la propiedad de los bienes al asesino, se aplicó una máxima general y fundamental de derecho consuetudinario en el sentido de que a nadie se le permitirá aprovecharse de su propio fraude o sacar partido de su propia injusticia, o fundar demanda alguna sobre su propia iniquidad o adquirir

aseguraba que se trata de asuntos cuya resolución con puras reglas nos llevaría a la injusticia.

Para encontrar la respuesta correcta a esos casos difíciles es necesario recurrir a los principios. El autor utiliza el término genérico de principios; sin embargo, explica que se incluyen tanto principios, como directrices políticas y otros tipos de pautas.

En la teoría interpretativa de Dworkin, el problema de un orden jurídico de puras reglas es que, al resolver un conflicto, siempre se va a determinar si la regla es válida o no. Si no es válida, significa que nunca lo es. Por tanto, nunca debe ser aplicada.

En cambio, tratándose de principios, debe regir la dimensión del peso. Es decir, se debe valorar cada caso concreto para identificar cual principio es más aplicable. A diferencia de las reglas, los principios no son válidos o inválidos en sí mismos, sino que su aplicación será adecuada o no dependiendo de las particularidades del caso.⁷⁰

Por lo que respecta a la regla de reconocimiento, Dworkin critica la existencia de una norma seleccionadora de aquellas que puedan tener validez. Además, se opone a que la norma básica tenga su origen en los hechos y que se derive de convenciones sociales.

Según este autor, pueden existir convenciones sociales injustas o contrarias a la moralidad. Al encontrarnos ante un caso difícil donde una convención social sea contraria a un principio, debe prevalecer este último.

Otro aspecto muy controvertido en la teoría jurídica contemporánea es el relativo a la discrecionalidad del aplicador de la norma. Diversos autores, que generalmente se adhieren a la corriente positivista, consideran que al resolver un asunto particular, la norma permite dos o más formas de solución, todas correctas.

propiedad por su propio crimen. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 2002, p. 73.

⁷⁰ Ibidem, pp. 76 y 77.

En estos casos, el juez goza de discrecionalidad para decidir cual de esas formas de solución elige.⁷¹

Dworkin no coincide con esta forma de pensamiento. Su perspectiva del derecho nos indica que para cada caso existe una única respuesta correcta.⁷²

Por otra parte, el mismo autor nos explica que el derecho no es un sistema de reglas que rivaliza con la moral, sino que es una rama de ella. Para sustentar su idea, hace referencia a lo que denomina justicia procedimental, que implica tanto la moral de la gobernanza equitativa, como del resultado justo. Afirma que la moral tiene una estructura de árbol, donde el derecho es una rama de la moral política, que a su vez es una rama de una moral personal más general y, esta, es una rama de una teoría aún más general de lo que es vivir bien.⁷³

El realismo instrumental estadounidense, antepone el bienestar social sobre la aplicación estricta de la norma. Su fuente principal de derecho es el precedente. El derecho lo dicen los jueces.

El principal fundamento interpretativo es la realidad social. Por ello, la *judicial review* puede inaplicar una norma legal, pero esto no significa su expulsión del ordenamiento jurídico. Es posible que en otro caso, bajo circunstancias diversas, la misma norma si sea aplicable.

El neoconstitucionalismo coincide con la prevalencia de los principios sobre las reglas.⁷⁴ Sin embargo, los principios aplicables son aquellos reconocidos por la Constitución, no los que se deriven de sistemas ajenos a ella.

Uno de los neoconstitucionalistas más destacados es Gustavo Zagrebelsky, quien afirma que solo los principios desempeñan un papel propiamente

⁷¹ Hart, H. L. A., *El concepto de...* cit. p. 15.

⁷² Dworkin, Ronald, "No right answer?", en Hacker, P. M. S. y Raz, J. (Eds.), *Law, morality and society. Essays in honour of H. L. A. Hart*, Oxford, Clarendon Press, 1977, pp. 58-84.

⁷³ Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, trad. de Horacio Pons, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 20.

⁷⁴ Carbonell, Miguel, "Neoconstitucionalismo", *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, Universidad de Alcalá, 2011, consultable en: <http://diccionario.pradpi.org>. Dicho autor también ha editado diversas obras como: Carbonell, Miguel (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta-UNAM, 2007, 334 pp.

constitucional.⁷⁵ Es decir, un papel constitutivo del orden jurídico. En cambio, las reglas se agotan en sí mismas, no tienen fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan.

Los temas de discusión en la filosofía del derecho son bastantes. Sin embargo, se han mencionado los anteriores para identificar la naturaleza de la progresividad como principio.

En nuestro país, la regla última de reconocimiento nos remite a su criterio supremo, que es la Constitución. Por tanto, de acuerdo con la teoría de Hart, la progresividad, es un principio que forma parte de dicho criterio supremo. No obstante podríamos preguntarnos, ¿en realidad la progresividad actúa como criterio supremo?

Para responder tal interrogante sería necesario investigar si se valora dicho criterio al momento de tomar decisiones. Por tanto, hasta este momento, solo podríamos responder formalmente. Constituye criterio supremo en la medida en que así la prevé la Constitución y porque es un parámetro para examinar la validez de las decisiones gubernamentales en materia de derechos humanos.

Otra pregunta derivada del pensamiento de Hart sería, ¿la progresividad constituye una convención social?

En los párrafos anteriores observamos que en el proceso de reforma constitucional al artículo 1º no se expuso argumento alguno para la inclusión del principio de progresividad. En la exposición de motivos de las iniciativas no se explicaron razones para su pertinencia. Tampoco se fundamentó en los dictámenes de las comisiones. Entonces, ¿cuál práctica social motivó su constitucionalización?

Ante la inexistencia de una práctica aceptada por la colectividad, este principio no se derivó de una convención social. Su establecimiento obedeció a cuestiones de índole formal. En consecuencia, solamente será considerada derecho

⁷⁵ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 9ª ed., Madrid, Editorial Trotta, 2009, pp. 109-113.

desde el punto de vista interno si se convierte en un referente que condicione la actuación de los órganos de decisión.

En relación con la teoría de Dworkin, la progresividad implicaría un principio cuya aplicación debe privilegiarse sobre las reglas. En los casos donde exista una aparente colisión entre principios, debe valorarse la dimensión del peso para definir cual se impone sobre el otro, sin que ello incida en su validez.

En otro orden de ideas, Dworkin negaría que la progresividad sea un principio de derecho únicamente porque lo dice la regla de reconocimiento o porque responda a una práctica social. En su teoría, la progresividad sería un principio siempre que su aplicabilidad nos lleve a una respuesta justa.

La perspectiva neoconstitucionalista nos indica que la progresividad, como principio reconocido constitucionalmente, debe permear en todo el orden jurídico. Si no gozara de este reconocimiento, no podría fungir como referente para la validez de las reglas. En este caso, contribuiría para la identificación de la Constitución como nominal o semántica, en vez de una normativa.⁷⁶

Esta corriente nos indica que la respuesta está en el derecho derivado de la filosofía moral del Estado. Lo que coincidiría con Montesquieu cuando afirmaba que el espíritu de las leyes dependía del principio de gobierno establecido.⁷⁷

De acuerdo con la idea de Zagrebelsky, la progresividad desempeña un papel constitutivo del orden jurídico, pero, como tal, su contenido es indeterminado. Por tanto, solamente podremos verificar si determinada regla o acto es acorde al principio de progresividad si analizamos cada caso concreto.⁷⁸

⁷⁶ Las constituciones pueden clasificarse en normativas, nominales y semánticas. Si la realidad no corresponde en ciertos temas al contenido del texto constitucional, es nominal. Si se llega al extremo de que la Constitución no responde a las necesidades sociales sino que formaliza una situación de poder político en beneficio de los grupos dominantes, nos encontraremos ante una Constitución semántica. Si el contenido constitucional se refleja en la realidad como instrumento de garantía de respeto a derechos humanos y equilibrio de poderes, es normativa. Cárdenas Gracia, Jaime, "Hacia una Constitución normativa", en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM-IIJ, 1998, pp. 93-118.

⁷⁷ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1906, pp. 16-35.

⁷⁸ Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*, p. 110.

Respecto de la discusión entre la discrecionalidad y la única respuesta correcta, podemos concluir que la idea positivista nos indicaría que al aplicar el principio de progresividad, el operador tiene discrecionalidad para determinar, entre diversas opciones, cuál va a elegir. Postura que pareciera ser la seguida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se explicará posteriormente.

En cambio, Dworkin nos indicaría que solamente existe una forma correcta de aplicar la progresividad y el operador está obligado a identificar cuál es esa única solución justa.

Las ideas del realismo nos indican que la solución a un problema de progresividad no depende únicamente de las normas, ni de los principios. Para identificar su aplicación adecuada es necesario observar la realidad fáctica. En esa realidad encontramos la situación económica, sociológica y política. Para el realismo, estos aspectos condicionan la aplicación o no de una medida progresiva.

2. Los principios en la teoría de Robert Alexy

Para Robert Alexy los principios constituyen mandatos de optimización.⁷⁹ Esto significa que no necesariamente son aplicables de manera absoluta, sino que obligan a su garantía en la mayor medida posible. La mayor medida posible se condiciona por el sistema jurídico y por la realidad fáctica.

La concepción de los principios como mandatos de optimización nos evitan errores interpretativos como los que se han presentado en diversos movimientos sociales. En ocasiones se entiende que el derecho a una vivienda significa que el Estado se encuentra obligado a conceder una vivienda a cada persona.

Si bien es cierto el derecho humano a la vivienda constituye una obligación estatal para garantizarlo, esto no implica que el Estado deba entregar inmediatamente una vivienda a cada persona.

⁷⁹ Alexy, Robert, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 95.

Dicho derecho social será garantizado en la mayor medida posible. Por tanto, la obligación de la autoridad es procurar el goce del derecho en esa medida. Sería utópico pretender que inmediatamente se goce de ese derecho de manera plena.

En consecuencia, la obligación del Estado es crear las condiciones necesarias para que se goce el derecho en la mayor medida posible, dependiendo de las condiciones fácticas. La parte que aun no se garantiza será objeto de avance paulatino.

En cuanto al derecho de acceso al empleo, la progresividad se aplica de una forma similar al ejemplo anterior. No significa que toda persona pueda demandar al Estado para que le proporcione un empleo de manera inmediata. En todo caso, lo que se puede exigir es que las políticas públicas busquen garantizar el goce del derecho al empleo en la mayor medida posible.

Si contrastamos esta idea con la de Dworkin, podríamos preguntarnos, ¿la mayor medida posible constituye una única respuesta correcta? O bien, ¿existen diversas formas de procurar la mayor medida posible?

Como se mencionó en líneas previas, pareciera que nuestra Suprema Corte ha optado por la idea de validar diversas formas de procurar la mayor medida posible.

3. Los principios en la jurisprudencia mexicana

En nuestro ordenamiento jurídico, la referencia más genérica a los principios se encuentra en el último párrafo del artículo 14 constitucional. Dicho párrafo prevé que en los juicios de orden civil, la sentencias deben dictarse conforme a la letra o interpretación jurídica de la ley, a falta de ésta deben fundarse en los principios generales del derecho.

Durante la quinta época, la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio donde explicaba que las legislaciones de todos los países, al invocar los principios generales del derecho, como fuente supletoria de la

ley, no señalan cuáles sean dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación de los mismos. Por tanto, el problema de determinar lo que debe entenderse por principios generales del derecho, siempre ha presentado serios escollos y dificultades, puesto que se trata de una expresión de sentido vago e impreciso, que ha dado motivo para que los autores de derecho civil hayan dedicado conjuntamente su atención al estudio del problema, tratando de definir o apreciar lo que debe constituir la esencia o índole de tales principios.⁸⁰

El mismo criterio, define a los principios generales del derecho como verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el Juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso.

Debido a la incertidumbre que genera la referencia a los principios generales del derecho, el Poder Judicial de la Federación ha optado por resolver los asuntos valorando los principios específicos que reconozca la Constitución y las leyes.

Así, encontramos una gran variedad de criterios donde se examinan normas legales y actos de autoridad, conforme a los principios de división de poderes,⁸¹ de jerarquía normativa,⁸² principio democrático,⁸³ de igualdad,⁸⁴ entre otros.

⁸⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LV, p. 2642.

⁸¹ Tesis: 2a. XCVII/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 43, t. II, junio de 2017, p. 1417.

⁸² Tesis: 1a./J. 93/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 48, t. II, noviembre de 2017, p. 206.

⁸³ Tesis: 1a. XIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 14, t. I, enero de 2015, p. 750.

⁸⁴ Tesis: 1a. XLI/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 66, t. II, mayo de 2019, p. 1264.

En relación con el tema que nos ocupa, también encontramos análisis de los principios rectores en materia de derechos humanos, como la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁸⁵

Por otra parte, cada materia cuenta con sus propios principios tanto sustantivos como adjetivos y la jurisprudencia se encarga de determinar su contenido en cada caso concreto.

4. *El principio de progresividad*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha decantado por seguir la idea neoconstitucionalista, al resolver sus asuntos conforme a los principios reconocidos por la Constitución. Como se ha precisado en diversas ocasiones, la progresividad es precisamente uno de los principios constitutivos del orden jurídico mexicano en materia de derechos humanos. Por tanto, su contenido es definido por el intérprete oficial.

Desde el inicio de la décima época,⁸⁶ la función jurisdiccional ha analizado numerosas normas y actos para determinar si son acordes al principio de progresividad, lo que nos ha permitido ir conociendo sus alcances y contenido.

En el año 2013, la Segunda Sala de la Suprema Corte examinó si la reducción del plazo para promover juicio contencioso administrativo, en la vía sumaria, era acorde al principio que nos interesa. En dicho caso, la Sala consideró que la reducción del plazo no afecta el derecho humano de acceso a la justicia y que, aun cuando aparentara ser una medida regresiva, se debe observar que responde a la necesidad de garantizar el acceso a la justicia pronta, por lo que responde a una necesidad válida. Bajo ese razonamiento, emitió la tesis aislada de rubro: PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 58-

⁸⁵ Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, t. 3, abril de 2013, p. 2254.

⁸⁶ La décima época inició con la publicación de la jurisprudencia derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011. En el Acuerdo 12/2011, de fecha 10 de octubre de 2011, del Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, se precisan sus bases.

2, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER EL PLAZO DE 15 DÍAS PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN LA VÍA SUMARIA, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.⁸⁷

Al resolver la contradicción de tesis 366/2013, el Pleno sostuvo que el establecimiento de un plazo de ocho años para promover amparo directo contra una sentencia condenatoria de prisión,⁸⁸ no atenta contra la progresividad, debido a que busca equilibrar los derechos humanos del sentenciado y los de las víctimas, sin generar al afectado por una sentencia condenatoria un obstáculo desproporcionado que le impida ejercer su derecho de acceso efectivo a la justicia para tutelar el diverso a la libertad deambulatoria. De dicha contradicción surgió la tesis de jurisprudencia de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN, DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE NO VULNERA AQUÉL, TOMANDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE INTERDEPENDENCIA, ESPECÍFICAMENTE LA QUE SE DA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS SENTENCIADOS Y DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE).⁸⁹

Durante el mes de junio de 2014, la Segunda Sala publicó cuatro jurisprudencias por reiteración, derivadas del examen de diversos temas de derecho laboral en relación con el principio de progresividad.

En la primera, de rubro: CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO. LOS ARTÍCULOS 153-A, 153-D, 153-E, 153-I, 153-U Y 153-V, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO VULNERAN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS

⁸⁷ Tesis: 2a. XXVI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, t. 2, marzo de 2013, p. 1740.

⁸⁸ Con anterioridad a dicha reforma, el sentenciado a pena de prisión podía promover amparo directo e cualquier tiempo.

⁸⁹ Tesis: P./J. 42/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014, p. 43.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012),⁹⁰ afirma que al imponer la obligación de los trabajadores para recibir capacitación y adiestramiento no vulnera su esfera jurídica, debido a que se trata de una medida justificada.

En la jurisprudencia de rubro: DERECHO AL ASCENSO. EL ARTÍCULO 159 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, QUE ESTABLECE LOS REQUISITOS Y CRITERIOS PARA DETERMINARLO, NO VULNERA LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES NI EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012),⁹¹ no explica claramente la razón por la que los nuevos criterios para determinar el ascenso no transgreden el principio de progresividad. Lo anterior, debido a que considera que con la medida no se vulneran derechos.

En cuanto a la preferencia de derechos, afirmó que no se vulneran derechos y, por tanto, no atenta contra la progresividad el establecimiento de nuevos criterios para la selección. La tesis se titula: PREFERENCIA DE DERECHOS. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 154 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO NO VULNERA EL DERECHO AL TRABAJO NI EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012).⁹²

En la jurisprudencia de rubro: PRODUCTIVIDAD. LOS ARTÍCULOS 153-C, 153-E Y 153-I, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE LA REGULAN, NO VULNERAN EL DERECHO AL TRABAJO DIGNO Y EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 2012),⁹³ sostuvo que la productividad es un fin legítimo establecido por el

⁹⁰ Tesis: 2a./J. 53/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014, p. 528.

⁹¹ Tesis: 2a./J. 46/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014, p. 530.

⁹² Tesis: 2a./J. 47/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014, p. 531.

⁹³ Tesis: 2a./J. 48/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014, p. 532.

artículo 25 constitucional, por tanto, busca mejorar las condiciones de los trabajadores. En consecuencia, su exigencia no atenta contra la progresividad.

En noviembre de 2014, la Segunda Sala publicó un criterio jurisprudencial donde precisó que el principio de progresividad no es aplicable a los estímulos fiscales, por no tratarse de derechos humanos sino de beneficios concedidos por el Estado, que incluso puede retirar en cualquier momento.⁹⁴ De ese razonamiento surgió la tesis: ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013. NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

La misma Sala, sostuvo en febrero de 2015 que los artículos tercero y cuarto del decreto de reformas a la Ley del Instituto Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no vulneran el principio de progresividad.⁹⁵

En abril de 2015, la Primera Sala resolvió un amparo directo en revisión, donde realizó algunas precisiones respecto del contenido del principio de progresividad. Bajo el rubro PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU IMPACTO EN EL DESARROLLO EVOLUTIVO DE UNA DEFENSA ADECUADA Y EXCLUSIÓN DE PRUEBA ILÍCITA EN MATERIA PENAL⁹⁶, explicó que este principio es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección. Además, destacó que por la existencia del vínculo entre los Derechos Humanos y el procedimiento judicial, el

⁹⁴ Tesis: 2a./J. 128/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 893.

⁹⁵ Tesis: 2a./J. 9/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 15, t. II, p. 1530.

⁹⁶ Tesis: 1a. CXXXVII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 17, t. I, abril de 2015, p. 516.

principio de progresividad ha encontrado un contexto propicio para desarrollar un efecto útil.

Durante el mismo año, la Segunda Sala también inició su definición del contenido del principio de progresividad. Como se desprende del criterio de rubro: ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO, QUE LOS DEFINE, NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD POR LO QUE SE REFIERE AL DERECHO AL RECURSO JUDICIAL EFECTIVO,⁹⁷ donde precisó que si la nueva Ley de Amparo identifica con mayor claridad lo que se entiende por actos procesales de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, y esto propicia su improcedencia en supuestos donde se habían admitido por creación jurisprudencial, ello no vulnera el principio de progresividad, debido a que responde a un rediseño del juicio de amparo y deja para la vía directa la impugnación de violaciones que no afecten derechos sustantivos.

Al resolver la contradicción de tesis 291/2015, la Segunda Sala emitió un criterio que causó gran decepción entre los trabajadores, propiciando dudas respecto de la efectiva garantía de progresividad en el goce de derechos humanos en nuestro país. De dicha contradicción surgió la jurisprudencia de rubro: SALARIOS CAÍDOS. LA REFORMA AL ARTÍCULO 48, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2012, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD NI ES VIOLATORIA DE DERECHOS HUMANOS.⁹⁸ Aquí, la Sala determinó que la limitación a doce meses máximo de los salarios vencidos en un conflicto laboral, no atenta contra el principio de progresividad.

Con anterioridad a las reformas a la Ley Federal del Trabajo publicadas en noviembre de 2012, en los juicios laborales donde el trabajador obtuviera un laudo favorable por despido injustificado, tenía derecho a recibir, entre otras prestaciones,

⁹⁷ Tesis: 2a. XLVIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 19, t. I, junio de 2015, p. 1070.

⁹⁸ Tesis: 2a./J. 28/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 28, t. II, marzo de 2016, p. 1264.

el pago de los salarios vencidos que transcurrieran desde el momento del despido hasta que se efectuara el pago, que generalmente implicaba el salario correspondiente a varios años. En cambio, con la reforma, se estableció un tope máximo para el pago de salarios vencidos, consistente en doce meses. A partir de ahí, se debe cuantificar un interés moratorio que, hasta el momento, no se entiende con claridad.

Se considera desafortunado que la Sala haya sostenido, en el criterio, que la tardanza en la resolución de los juicios laborales era imputable a los trabajadores. Desconocemos las fuentes en que haya basado tal aseveración, pero pareciera ilógico que una persona que repentinamente se ha ubicado en una situación de desempleo, se interese por retardar la resolución del juicio y, por ende, el pago.

No obstante la afectación a los trabajadores, del criterio mencionado es posible extraer elementos importantes para la aplicación del principio de progresividad. En la tesis mencionada se valoran los aspectos fácticos para examinar la medida.

La Sala prefirió impedir la eventual quiebra de las fuentes de trabajo, con perjuicio incluso para otros trabajadores, ya que ello generaría un gran desempleo y provocaría, indirectamente, otros problemas para la economía nacional. Así lo sostuvo expresamente en el criterio, por lo que aplicó un razonamiento propio del realismo norteamericano.

En 2016, la Primera Sala emitió un criterio que posteriormente acumuló el número de ejecutorias para convertirse en jurisprudencia por reiteración. El criterio se identifica con el rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.⁹⁹ Como se puede apreciar, la Sala determinó que el artículo 1º constitucional no hace distinción alguna entre los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles, pues establece,

⁹⁹ Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, t. I, octubre de 2017, p. 191.

que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad con el principio de progresividad. Además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado entre ellos no implica que exista una diferencia sustancial, ni en su máxima relevancia moral, porque todos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad. En cuanto a las obligaciones que imponen al Estado, tampoco existe diferencias, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es necesaria la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.

Como se puede observar, en los criterios comentados la Corte únicamente había expuesto su postura para resolver casos concretos. Donde se limitaba a decidir si determinadas normas o actos eran contrarios al principio de progresividad, sin explicar su contenido. Es decir, se cumplía lo expuesto por Zagrebelsky, el contenido del principio era indeterminado y la función jurisdiccional iba fijando su postura respecto del contraste planteado en cada asunto particular.

Es en otros criterios donde se aprecia cierta explicación de la Corte respecto del contenido del principio. Tal como se expone en líneas posteriores.

III. CLASIFICACIÓN DE REGRESIVIDAD

La regresividad puede clasificarse en dos tipos: la normativa y la de resultado.

1. *Regresividad normativa*

Implica la prohibición de establecer normativamente medidas regresivas. O bien, que no se procure avanzar gradualmente en el goce de un derecho humano cuando existan posibilidades para ello.

Para acreditar la regresividad normativa solo es necesario que algún derecho o alguna prestación de la que eran titulares las personas les haya sido suprimida, limitada o restringida, de conformidad con el contenido de una disposición normativa.¹⁰⁰ Así lo dispuso la Primera Sala en el criterio de rubro: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. FORMA DE ACREDITAR LA EXISTENCIA DE LAS MEDIDAS REGRESIVAS DE RESULTADOS Y NORMATIVA.

2. Regresividad de resultado

Significa que, una vez analizadas las estrategias para procurar el avance en el goce del derecho humano de que se trate, no se hubiera logrado el objetivo planteado. Es posible que la implementación de estrategias normativas o políticas aparenten cumplir con la progresividad pertinente. No obstante, los resultados indiquen que el goce del derecho continúa igual, o bien, se produjo un retroceso.

Estos casos nos muestran que, en ocasiones, las estrategias que aparentan ser progresivas, en la realidad pueden no serlo.

La Primera Sala ha sostenido que, para acreditar una regresividad de resultados, es necesario demostrar tres aspectos: Primero, que existe una menor satisfacción generalizada del derecho; segundo, que los quejosos se encuentran afectados por esa regresión generalizada; y, tercero, que la medida sea la causa de la regresión de la que se duelen los quejosos.

Es importante precisar, que al emitir dicho criterio, la Sala se enfocó específicamente en los derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁰⁰ Tesis: 1a. CXXVII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, p. 219.

IV. VERTIENTES DE LA PROGRESIVIDAD

Del principio de progresividad se derivan básicamente dos vertientes: una negativa, que implica la prohibición de adoptar medidas regresivas; y otra positiva, que se refiere a la obligación de avanzar constante y paulatinamente en la garantía del goce de un derecho humano. Cada una de ellas cuenta con implicaciones propias.

1. *Vertiente negativa*

Cuando la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó la improcedencia del amparo indirecto contra actos procesales que no afectaran derechos sustantivos, precisó que esta normativa no vulneraba el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.¹⁰¹ Así lo sostuvo en la tesis aislada de rubro: ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO, QUE EXCLUYE LA POSIBILIDAD DE RECURRIR A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO LAS VIOLACIONES PROCESALES QUE POR VIRTUD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (*) PODÍAN IMPUGNARSE, NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.

Posteriormente, el Pleno integró jurisprudencia por reiteración con un criterio donde afirmó que el principio de progresividad, en su aspecto negativo de no regresividad, establece que el grado de tutela para el ejercicio de un derecho no debe disminuirse. No obstante, debido a que ciertos derechos humanos no son absolutos, pueden limitarse por causa justificada.¹⁰² La tesis se identificó con el siguiente rubro: SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53,

¹⁰¹ Tesis: 2a. L/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 19, t. I, junio de 2015, p. 1069.

¹⁰² Tesis: P./J. 34/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 22, t. I, septiembre de 2015, p. 12.

OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU ASPECTO NEGATIVO DE NO REGRESIVIDAD, EN RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

En esta ocasión, la Corte realizó una distinción esencial. No es lo mismo limitar un derecho, que disminuir el grado de tutela que tenía garantizado por el Estado.

Esta distinción resulta de suma importancia debido a que suele producir confusiones. Los límites a los derechos responden al principio de interdependencia. En caso de aparente colisión, se deben armonizar para encontrar soluciones razonables.

En cambio, la vertiente negativa del principio de progresividad lo que evita es que se disminuya el grado de tutela de un derecho.

A. Medidas regresivas válidas

Se ha mencionado en líneas previas que el principio de progresividad no es de aplicación absoluta. Esto significa que existen supuestos donde una medida regresiva puede ser considerada válida.

Para determinar dicha validez, es necesario valorar la situación fáctica del lugar y el momento en que se adopta. Es posible que la situación que prevalece en un lugar torne insostenible el goce de un derecho en la misma medida en que se venía garantizando.

Si al aplicar un escrutinio estricto a la medida se observa que resultó justificada, lo conducente es declarar su validez.

B. Medidas regresivas no válidas

Si al someter una medida regresiva a escrutinio estricto resulta que no se justifica, nos encontraríamos ante una medida no válida. Así lo sostuvo la Primera Sala en la jurisprudencia de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.

Una de las principales razones expuestas por los entes gubernamentales para la adopción de medidas regresivas es la falta de recursos. Ante ello, la Primera Sala ha sostenido que la autoridad debe acreditar tres aspectos: Primero, la falta de recursos; segundo, que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, tercero, que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor.¹⁰³

La Segunda Sala ha realizado algunas precisiones en cuanto al tercero de los aspectos mencionados. Es decir, si ya se acreditó la carencia de recursos y la realización de todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin haber tenido éxito, se debe demostrar el destino correcto de los recursos disponibles.

Los recursos pueden haberse aplicado completamente para garantizar el máximo goce posible del derecho humano en cuestión. En este caso, la autoridad habría actuado correctamente.

No obstante, existe la posibilidad de que los recursos se hayan destinado a lograr otros fines. Es aquí donde la justificación se torna más compleja.

Si el fin diverso no implica la garantía de un derecho humano, la medida es inválida. Si, por el contrario, la medida busca garantizar otro derecho humano, se

¹⁰³ Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, t. I, octubre de 2017, p. 188.

debe procurar un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.¹⁰⁴

De los criterios emitidos por las salas, es posible advertir una aparente discrepancia. Mientras la Primera Sala exige que la importancia de satisfacer el derecho humano diverso sea mayor, la Segunda solamente refiere que se busque un equilibrio razonable entre ellos.

Otro aspecto que llama la atención es que la Primera Sala, que en uno de los criterios mencionados anteriormente sostuvo que la validez de una medida regresiva dependía del resultado de un escrutinio estricto, ha publicado otra tesis donde afirma que tratándose de derechos económicos, sociales y culturales, la medida regresiva será válida si supera un test de proporcionalidad.¹⁰⁵ El criterio de identifica con el rubro: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA REGRESIVA EN LA MATERIA DEPENDE DE QUE SUPERE UN TEST DE PROPORCIONALIDAD.

Como se explicará posteriormente, no es lo mismo analizar una medida bajo escrutinio estricto, que someterla a un *test* de proporcionalidad.

2. *Vertiente positiva*

Fue en años recientes cuando cada una de las salas decidió establecer jurisprudencia con criterios que explicaran de mejor manera las vertientes del principio de progresividad. Así, encontramos que en 2017 la Primera Sala publicó la tesis de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Tesis: 2a./J. 41/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 42, t. I, mayo de 2017, p. 634.

¹⁰⁵ Tesis: 1a. CXXVI/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, p. 219.

¹⁰⁶ Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, t. I, octubre de 2017, p. 189.

En este criterio, la Sala precisó que, en sentido positivo, del principio de progresividad derivan deberes tanto para el legislador como para el aplicador. Para el legislador, ya sea formal o material, implica la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos. Mientras que para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos.

Por su parte, la Segunda Sala fue más extensa en la explicación. Dicha instancia advirtió que la progresividad implica tanto gradualidad como progreso.¹⁰⁷ Precisó que mientras la gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

La tesis mencionada se identifica con el rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

V. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA PROGRESIVIDAD

Para comentar el control jurisdiccional de la progresividad, es necesario distinguir el tipo de acto a examinar. Es posible valorar la progresividad en el contenido de una norma, pero también se puede realizar este examen respecto de políticas públicas.

1. *Progresividad en el contenido de una norma*

El control de una norma puede realizarse de dos formas: abstracta y concreta.

¹⁰⁷ Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 63, t. I, febrero de 2019, p. 980.

A. Control abstracto

El sistema jurídico mexicano prevé el control abstracto. El mecanismo emblemático para ese efecto es la acción de inconstitucionalidad prevista por la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal.¹⁰⁸

A través de este mecanismo el Pleno de la Suprema Corte examina la norma impugnada para verificar si vulnera el principio de progresividad. De ser considerado así por el voto de ocho ministros, se declara su inconstitucionalidad con efectos generales, lo que implica su expulsión de ordenamiento jurídico.

B. Control concreto

El control concreto se presenta cuando la norma es impugnada a consecuencia de un acto de aplicación. En estos casos, generalmente, la vía utilizada es el juicio de amparo.

A través de este mecanismo, el tribunal puede declarar la inconstitucionalidad de la norma en sí, o bien, la interpretación que se ha realizado de ella.

Si se considera que la norma es contraria al principio de progresividad, su invalidez tendrá efectos particulares, salvo que se cumplan los requisitos para una declaratoria general de inconstitucionalidad.

En cambio, si lo que contraviene al principio de progresividad no es la norma en sí, sino la interpretación que de ella se realizó, el tribunal puede emitir una interpretación conforme en sentido estricto. De esta manera, la norma será considerada válida, solo si se interpreta respetando el principio de progresividad.

2. Progresividad en las políticas públicas

¹⁰⁸ Las reglas para su procedencia y substanciación se establecen en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta hace algunos años, prevalecía la idea de la improcedencia del control jurisdiccional de políticas públicas. Se argumentaba que precisamente su contenido político escapaba a soluciones jurídicas. Además, la división de funciones del poder público reservaba esta facultad al Legislativo y Ejecutivo, por lo que el judicial no podía intervenir en ellas.

Esta idea ha sido superada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al establecer la procedencia del control jurisdiccional de las políticas públicas, al resolver el amparo en revisión 566/2015.

Tratándose de derechos económicos, sociales y culturales, el deber del Estado implica la implementación de una política pública razonable para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho en cuestión.

3. Herramientas interpretativas y argumentativas para valorar la progresividad

Como ya se expuso en líneas previas, la Corte ha determinado que la regresividad en el goce de un derecho humano debe someterse a escrutinio estricto, mientras que una medida regresiva en la garantía de derechos económicos, sociales y culturales debe superar un *test* de proporcionalidad.

Por otra parte, la Segunda Sala ha explicado que el escrutinio estricto y el *test* de proporcionalidad son herramientas interpretativas y argumentativas que sirven para valorar la posible vulneración a un derecho humano.¹⁰⁹ Como se puede observar en la jurisprudencia por reiteración de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.

¹⁰⁹ Tesis: 2a./J. 10/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 63, t. I, febrero de 2019, p. 838.

En cambio, Daniel Vázquez ha identificado diversas etapas que integran *test* específicos de progresividad, no regresividad y máximo uso de los recursos disponibles.¹¹⁰

Por tales razones, es necesario conocer los lineamientos para la aplicación de cada una de las herramientas argumentativas mencionadas.

A. *Escrutinio estricto*

El escrutinio judicial puede dividirse en dos tipos: el ordinario y el estricto. El escrutinio estricto se aplica cuando existe la posibilidad de que una norma limite, restrinja o vulnere un derecho humano. Por ello, si tal vulneración consiste en la adopción de una medida regresiva en el goce de dicho derecho, lo conducente es someterla a ese escrutinio.

El Pleno de la Corte ha determinado que para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la medida cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En segundo lugar, debe analizarse si la medida está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. Por último, la medida debe ser la menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.¹¹¹

¹¹⁰ Vázquez, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, 2ª reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 157-182.

¹¹¹ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 34, t. I, septiembre de 2016, p. 8. En dicho criterio, la Corte aplica el escrutinio estricto a las categorías sospechosas, pero consideramos que, en el fondo, la metodología aplica para las medidas regresivas.

En el mismo sentido, existe también jurisprudencia emitida por la Primera Sala.¹¹²

B. *Test de proporcionalidad*

Al resolver el amparo en revisión 237/2014, la Primera Sala de la Corte explicó en qué consiste cada una de las etapas del *test* de proporcionalidad. De la sentencia mencionada se derivaron diversas tesis, como la de rubro: “PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA”. En ella, la Sala explica que la primera etapa que se debe agotar en el *test* de proporcionalidad es aquella donde se verifica que la actuación gubernamental persigue un fin constitucionalmente válido.¹¹³ De tal suerte que, si la política pública regresiva no se sustenta en un fin constitucionalmente válido, no debe ser considerada razonable y, en consecuencia, es contraria al principio de progresividad.

Si la medida supera la primera etapa, se procederá a la segunda, misma que se define en la tesis de rubro: “SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”. Aquí, se debe verificar la idoneidad de la medida.¹¹⁴ Este análisis consiste en determinar si la política adoptada efectivamente tiende a cumplir con el fin que se persigue. Si la medida no es idónea, resulta desproporcionada.

El tercer examen se refiere a la necesidad de la medida, misma que fue explicada en la tesis de rubro “TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”.¹¹⁵ Este análisis debe realizarse en dos vertientes. La primera para

¹¹² Tesis: 1a./J. 87/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 25, t. I, diciembre de 2015, p. 109.

¹¹³ Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 902.

¹¹⁴ Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 911.

¹¹⁵ Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 914.

verificar si existen otras alternativas para procurar el fin que se persigue. De ser así, identificar si la adoptada es la que resulta menos lesiva para el derecho humano involucrado.

Si la medida ya superó las tres primeras etapas, procede efectuar el *test* de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto.

La proporcionalidad en sentido estricto fue explicada en la tesis de rubro “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”.¹¹⁶

Como podemos apreciar, la cuarta etapa implica verificar que efectivamente los beneficios que se obtendrán con la medida adoptada justifican los costos que se asumirían con la restricción al derecho humano.

C. Test de progresividad

Daniel Vázquez ha identificado algunas categorías que nos permiten desarrollar una línea argumentativa en relación con la progresividad. Para definir si se está cumpliendo con las obligaciones derivadas de la progresividad, es necesario verificar los siguientes aspectos:

- Identificación del contenido esencial del derecho:
- Finalidad última
- Obligaciones ineludibles
- Existencia de un sistema de indicadores respecto del ejercicio del derecho
- Realización de diagnósticos periódicos respecto del ejercicio del derecho:
- Análisis del contexto
- Mecanismos para determinar prioridades

¹¹⁶ Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II, p. 894.

- Análisis de las políticas públicas:
- Diagnóstico previo
- Metas claras en tiempos ciertos
- Mecanismos de mejora
- Divulgación periódica de los resultados
- Modificaciones legislativas para la ampliación en el goce del derecho
- Verificación de la progresividad de resultado
- Nuevas medidas con base en los resultados

D. *Test de no regresión*

Como se ha podido observar en párrafos anteriores, la mayoría de los pronunciamientos jurisdiccionales relacionados con el principio de progresividad, en realidad se refieren a la vertiente de no regresividad. Daniel Vázquez nos muestra algunos criterios que son aplicables a este *test* específico:

- Existencia de regresión:
- Estándar previo
- Retroceso en el nivel de satisfacción, de asignación de recursos, de radio de protección
- Razones de la regresión:
- Legalidad
- Legitimidad constitucional o internacional del objetivo
- Necesidad del objetivo para una sociedad democrática
- Idoneidad
- Necesidad
- Proporcionalidad en sentido estricto
- No anulación del contenido esencial del derecho
- Suficiente discusión

- Análisis expreso de la necesidad
- Realización de otros derechos fundamentales
- A quien se perjudica
- A quien se beneficia
- En caso de limitación de recursos:
- Nivel de desarrollo
- Severidad de la regresión
- Situación económica del Estado
- Preferencia de otras necesidades
- Opciones de menor costo
- Solicitud de asistencia internacional

E. *Test de máximo uso de recursos disponibles*

Se trata de un *test* de aplicación compleja. Probablemente, esa es la razón por la que es difícil encontrarlo en precedentes. En este caso también destacan los criterios expuestos por Daniel Vázquez.

- Contexto económico
- Recursos relevantes para el ejercicio efectivo del derecho
- Posibilidad de asistencia internacional
- Forma de empleo de los recursos
- Discriminación en el uso de los recursos
- Priorización de la garantía del contenido esencial
- Priorización de apoyo a personas en situación de vulnerabilidad
- Obligaciones incumplidas
- Opciones más viables
- Medidas a ordenar

La comprensión de los alcances, dimensiones y vertientes del principio de progresividad, así como de las herramientas argumentativas aplicables para su análisis nos permitirán evaluar su observancia en nuestro marco contextual.

CAPÍTULO TERCERO

ESTUDIO COMPARATIVO DE APLICACIÓN DE LA PROGRESIVIDAD EN MEDIDAS GUBERNAMENTALES

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Cuando se realiza un estudio comparativo, la metodología aplicable nos exige identificar variables que permitan determinar las similitudes y diferencias entre diversos sujetos u objetos, valorando aspectos internos o externos que pudieran influir en cada una de las realidades.

Por lo general, se cotejan las características del derecho extranjero con aquellas que presenta el sistema jurídico de referencia. Además, normalmente se realiza en relación con el tema estudiado, para efecto de centrarse en aspectos delimitados y no incurrir en generalidades que pudieran propiciar resultados imprecisos.

No obstante, en el caso que nos ocupa, no fue posible cumplir a cabalidad con estas exigencias. Lo anterior, debido a que no se localizaron precedentes aplicables al tema central de nuestra investigación. Inicialmente, se intentó localizar casos donde se hubiera sometido a examen de progresividad a las políticas públicas relacionadas con acceso al empleo juvenil y el resultado fue nulo. Ante esta imposibilidad, se optó por ubicar casos relacionados al acceso al empleo en general. Tampoco se logró.

En consecuencia, fue necesario abordar el tema de progresividad aplicado a derechos sociales. De esta manera se analizan experiencias relacionadas con no regresividad, máximo uso de los recursos disponibles y control jurisdiccional de políticas públicas. Son estas las variables que se han definido para el presente análisis comparativo.

Tal como sostiene la teoría de la comparación, al aplicar su método pueden surgir coincidencias, semejanzas y diferencias entre los ordenamientos jurídicos o

sus institutos. En todo caso, el autor de la investigación decide la medida en que valora dichos resultados.

Para efecto de continuar con la delimitación de nuestro estudio, exponemos algunos aspectos relevantes que responden a los tres problemas principales de la comparación.

Se trata de una comparación propia del derecho público, cuya función primaria es adquirir el conocimiento respecto de los exámenes de progresividad a que se han sometido políticas públicas y normas jurídicas relativas a garantizar derechos sociales.

Se comparan los razonamientos sostenidos al someter al escrutinio de la progresividad determinadas decisiones gubernamentales. Así, conocemos criterios aplicables dependiendo de la realidad fáctica de cada marco contextual.

De acuerdo con las clasificaciones más comunes de la comparación, podemos mencionar que se trata de una microcomparación, externa, interna, multilateral, sincrónica y del derecho positivo.¹¹⁷

Es microcomparación, debido a que aun cuando se analiza todo el sistema jurídico, nos enfocamos en un aspecto particular: la garantía de progresividad en derechos sociales. Por otra parte, se considera externa en virtud de que la comparación se realiza con sistemas jurídicos extranjeros. No obstante, también se considera interna porque, al ser Sinaloa un ente subnacional, también se estudian casos de otros estados de la República. Además, se comparan pronunciamientos emitidos por cada una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Multilateral, en virtud de que se analizan diversos sistemas extranjeros e internos, además del de referencia.

II. REPÚBLICA DE SUDÁFRICA

1. Breve referencia contextual

¹¹⁷ Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado*, Trad. De César Astudillo, México, UNAM, 2006, pp. 65-78. También, Vergottini, Giuseppe De, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-SEPS, 2004, pp. 1-50.

La República de Sudáfrica fue colonia holandesa y, posteriormente, británica. No obstante, los primeros navegantes de que se tiene registro en la región fueron portugueses. La defensa de los recursos naturales por parte de los habitantes del territorio provocó diversas guerras como las denominadas Boer, iniciadas una vez descubiertos los yacimientos de diamantes y minas de oro. Como resultado de las guerras, Sudáfrica se instituyó como una colonia británica aun cuando gozaba cierta independencia.¹¹⁸

En 1948, se inició el periodo más oscuro de la historia del país, conocido mundialmente como el Apartheid. El Partido Nacional, siguiendo ideas nazis, inició un cúmulo de acciones segregacionistas, privando paulatinamente de derechos a personas en razón de raza, lo que derivó en la expulsión a dicho país de la Commonwealth.

Las acciones mencionadas no únicamente consistieron en medidas normativas y administrativas discriminatorias, sino que incluyeron privaciones de la vida como la matanza de Sharpeville.

En 1992 inició una nueva etapa en la historia de la nación con el desmantelamiento del Apartheid y la aplicación de medidas de reconciliación. En 1994, Nelson Mandela fue elegido presidente y se reincorporó al país a la Commonwealth.

En la actualidad, su forma de Estado es federal, compuesta por provincias. Su forma de gobierno es republicana y su sistema es parlamentario. La Constitución, aprobada en 1996, prevé la división de poderes y reconoce una carta de derechos identificada como Bill of rights.¹¹⁹

El Poder Ejecutivo se integra por el presidente, que es el jefe de estado y jefe de gobierno. Llama la atención esta particularidad, debido a que, por lo general, en un sistema parlamentario, el Ejecutivo no se deposita en una sola persona. Es probable que por ello se identifique al sistema como parlamentario modificado.

El Poder Legislativo se deposita en el Parlamento, mismo que se integra por la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de Provincias. El Consejo Nacional de

¹¹⁸ <https://www.gov.za/about-sa/history>

¹¹⁹ Constitución consultada en la página oficial del gobierno de la república: <https://www.gov.za/>

Provincias realiza funciones similares a las que corresponden a un Senado y la Asamblea Nacional es equiparable a una cámara baja.

El Poder Judicial se integra por la Corte Constitucional, la Suprema Corte de Apelación, la Alta Corte de Sudáfrica, las cortes de magistrados y diversas cortes establecidas por decisiones del Parlamento.

Para el tema que nos ocupa, resulta importante precisar que la Corte Constitucional es el máximo tribunal del país. Mismo que cuenta con facultades para resolver conflictos constitucionales y apelaciones que pudieran requerir un pronunciamiento relevante en materia constitucional.

De acuerdo con información proporcionada por el sitio oficial del gobierno, el sector manufacturero continúa ocupando gran parte de la economía del país, aunque ha ido decreciendo paulatinamente su porcentaje. Por su parte, el sector de servicios ha crecido en buena medida.

Se afirma que Sudáfrica ha padecido la crisis económica que se ha sufrido a nivel mundial durante la primera década del siglo veintiuno. En los primeros años con un crecimiento anual del 5% en términos reales y posteriormente, del 2%. En el año 2017 la tasa de desempleo era del 26.7%.¹²⁰

2. Sentencia de la Corte Constitucional en el caso CCT 32/97

El 27 de noviembre de 1997 la Corte Constitucional de Sudáfrica dictó una sentencia muy relevante para el tema que nos ocupa. El caso versó sobre una persona con afectaciones en el corazón y cerebro vasculares, que también padecía problemas renales crónicos que requería dos sesiones de diálisis semanales para evitar complicaciones que podrían ocasionarle la muerte.

Ante dicha situación, el hospital no accedió a proporcionarle el tratamiento requerido, argumentando que solamente podía ofrecer el servicio a determinado número de pacientes, mismo que ya estaba completo. En consecuencia, la persona recurrió a instancias legales, por lo que en apelación llegó al conocimiento de la Corte Constitucional.

¹²⁰ http://www.statssa.gov.za/?page_id=735&id=1

Como se puede apreciar, en este caso el derecho social involucrado es el de la salud. En su desarrollo argumentativo, el tribunal hizo referencia a criterios sostenidos por la Corte Suprema de India en casos similares. Sin embargo, sostuvo que para abordar dichos temas se debe valorar el contexto.

La sección 27 (3) de la Constitución de Sudáfrica establece que a nadie le puede ser negado un tratamiento médico de emergencia. Ante ello, la Corte consideró que un padecimiento crónico no encuadra en dicho supuesto, debido a que un tratamiento de emergencia se deriva de un acontecimiento repentino e inesperado, como podría ser un accidente.

El extracto de la sentencia donde se puede apreciar lo anterior es el siguiente:

[20] Section 27(3) itself is couched in negative terms – it is a right not to be refused emergency treatment. The purpose of the right seems to be to ensure that treatment be given in an emergency, and is not frustrated by reason of bureaucratic requirements or other formalities. A person who suffers a sudden catastrophe which calls for immediate medical attention, such as the injured person in *Paschim Banga Khet Mazdoor Samity v State of West Bengal*, should not be refused ambulance or other emergency services which are available and should not be turned away from a hospital which is able to provide the necessary treatment. What the section requires is that remedial treatment that is necessary and available be given immediately to avert that harm.

[21] The applicant suffers from chronic renal failure. To be kept alive by dialysis he would require such treatment two to three times a week. This is not an emergency which calls for immediate remedial treatment. It is an ongoing state of affairs resulting from a deterioration of the applicant's renal function which is incurable. In my view section 27(3) does not apply to these facts.¹²¹

¹²¹ Sentencia consultada en la página oficial del Southern African Legal Information Institute. <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1997/17.html>

En opinión de la Corte, si la enfermedad es incurable y resultado de un proceso de deterioro paulatino, no aplica la obligación del Estado de proporcionar tratamiento gratuito.

En otro orden de ideas, la sección 27 (1) reconoce el derecho a los servicios de salud. No obstante, la Corte sostuvo que la garantía de dichos derechos se encuentra limitada por la carencia de recursos. Por tanto, la realización de los mismos depende de los recursos disponibles.

[26] Ideally the dialysis machines available at the Addington Hospital should handle no more than about 60 patients. At present they are being used to treat 85 patients and the hospital can barely accommodate those who meet its guidelines. The nurse-patient ratio in the renal unit is 1:4.5 instead of the recommended ratio of 1:2.5. According to Dr Naicker, if the hospital were required to treat all persons who, like the appellant, are suffering from chronic renal failure, it would be unable to do so. She says that if the appellant were to be admitted to the programme it would result in other patients who comply with the guidelines being put at risk. Only about 30% of the patients suffering from chronic renal failure meet the guidelines for admission to the dialysis programme. If everyone in the same condition as the appellant were to be admitted the carefully tailored programme would collapse and no one would benefit from that.

La realización absoluta de derechos como salud, alimentación, vivienda, agua o seguridad social resulta imposible si existe carencia de recursos. Por tanto, la garantía de la sección 27 debe valorarse en un contexto de carencia.

Según la Corte, el hospital demostró que está utilizando al máximo posible las máquinas para realizar diálisis, incluso excesivamente. Atender a todas las personas que necesitan el servicio provocaría el colapso del sistema de salud.

Además de los razonamientos directamente relacionados con alcances de los derechos humanos, llama la atención el párrafo 29 de la sentencia, donde sostiene lo siguiente:

[29] The provincial administration which is responsible for health services in KwaZulu-Natal has to make decisions about the funding that should be made available for health care and how such funds should be spent. These choices involve difficult decisions to be taken at the political level in fixing the health budget, and at the functional level in deciding upon the priorities to be met. A court will be slow to interfere with rational decisions taken in good faith by the political organs and medical authorities whose responsibility it is to deal with such matters.

En dicho párrafo, la Corte precisa que la responsabilidad para adoptar decisiones en materia de salud corresponde a la administración provincial. Por tanto, es la facultada para determinar los fondos que se van a destinar para ofrecer dichos servicios y la forma en que se van a gastar.

Reconoce que las decisiones presupuestales revisten gran dificultad, tanto en el plano político como en el funcional, ya que incluye la priorización de necesidades a satisfacer. En consecuencia, afirmó que una Corte debe mantener poca interferencia en relación con las decisiones racionales adoptadas de buena fe por los órganos políticos y las autoridades médicas, a quienes corresponde la responsabilidad de atender dichas materias.

En este apartado, la Corte autolimita su ámbito de competencia. Considera que el diseño de políticas públicas es facultad primigenia de la administración, en este caso provincial. Por tanto, su interferencia debe ser escasa.

También es relevante para el tema que nos ocupa lo sostenido en el párrafo 31, donde es posible observar lo siguiente:

But the state's resources are limited and the appellant does not meet the criteria for admission to the renal dialysis programme. Unfortunately, this

is true not only of the appellant but of many others who need access to renal dialysis units or to other health services. There are also those who need access to housing, food and water, employment opportunities, and social security. These too are aspects of the right to

“. . . human life: the right to live as a human being, to be part of a broader community, to share in the experience of humanity.”

Lo que interesa destacar del párrafo citado es que la Corte incluye en el grupo de temas complejos de satisfacer y que dependen de la disponibilidad de recursos al empleo, tema central de nuestra investigación. Además, los reconoce como aquellos aspectos que integran el derecho a una vida humana, es decir, a vivir como humanos.¹²²

Por último, no pasa desapercibido un razonamiento emitido por el Juez Sachs J, quien afirmó que un gobierno no debería conferir un beneficio a una persona, a menos que tenga la posibilidad de ofrecer un beneficio idéntico a todos. De no ser así, lo más viable sería no conceder dicho beneficio a persona alguna.

III. COLOMBIA

1. Breve referencia contextual

Colombia cuenta con una historia colonial similar a la mexicana, por lo que respecta a la conquista española. La llegada de personas de distintas latitudes como europeas y africanas, así como la existencia de habitantes prehispánicos en la región, es la causa de su multiculturalismo.

Aun cuando dicho país cuenta con una gran riqueza natural y ha aportado al mundo destacados exponentes culturales como Gabriel García Márquez,

¹²² Fernando Savater afirma que cuando se recomienda a una persona hacer “lo que quiera”, no significa actuar respondiendo a simples instintos o necesidades biológicas, sino realizar las conductas y acciones que desee en su condición de ser humano. “La buena vida humana es buena vida *entre seres humanos* o de lo contrario puede que sea vida, pero no será ni buena ni humana”. Savater, Fernando, *Ética para Amador*, México, Booket, 2019, pp. 51-60.

desafortunadamente uno de los principales referentes de Colombia es su historia de conflictos armados internos.

La conformación de grupos paramilitares con la idea inicial de autodefenderse de la delincuencia prevaleciente en regiones alejadas de las principales ciudades, creó un conflicto mayor cuyas historias de homicidios y desapariciones forzadas han sido documentadas en casos contenciosos llevados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹²³

Dichas agrupaciones armadas contribuyeron incluso a la desaparición o intimidación de líderes sindicales o luchadores sociales de la época, al ser considerados enemigos internos por sus supuestas ideas comunistas.

En la actualidad, Colombia ha adoptado la forma democrática y unitaria de Estado. Su descentralización política se divide en departamentos. La forma de gobierno es republicana y su sistema es presidencial.¹²⁴

Colombia fue de los estados pioneros en América Latina en crear un bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos, al reconocer como parte integrante de la ley fundamental a aquellos instrumentos internacionales ratificados por el país. El artículo 93 de la Constitución de 1991 establece que los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Congreso, prevalecen en el orden interno.

El poder público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, reconociendo además a los organismos autónomos. El Legislativo se conforma por el Senado y la Cámara de Representantes. En el Ejecutivo, el presidente de la república funge como jefe de Estado y jefe de gobierno. En el Judicial, actúa la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y jueces. La Corte Suprema de Justicia es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, mientras que la Corte Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución.

En cuanto a la jurisdicción constitucional, existe un control abstracto y concreto, así como uno previo y otro posterior. Como ejemplos de control abstracto

¹²³ El contexto de conflictos internos y creación de grupos paramilitares fue abordado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Isaza Uribe y otros Vs. Colombia*, Sentencia de fecha 20 de noviembre de 2018, fondo, reparaciones y costas.

¹²⁴ Constitución Política consultada en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>

encontramos la acción pública de inconstitucionalidad, misma que no existe en México. El control concreto se ejerce a través de la acción de tutela, similar a lo que conocemos como juicio de amparo.

El control previo se ejerce cuando la Corte revisa la exequibilidad de los proyectos sometidos al proceso legislativo. En cambio, el control posterior se presenta cuando un acto o una norma es impugnada después de su entrada en vigor.

2. Sentencia de la Corte Constitucional C-503/14

El 16 de julio de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia dictó una sentencia relevante para el tema que nos ocupa.¹²⁵ En dicho asunto, un ciudadano presentó acción pública de inconstitucionalidad contra el decreto a través del cual se establecían nuevos criterios para la atención integral de adultos mayores en los Centros de Vida. El decreto fue identificado como Ley 1276 de 2009.

En dicha normativa se facultaba a las asambleas departamentales, así como a los concejos distritales y municipales, para emitir una estampilla que permitiera recaudar fondos para los centros de atención al adulto mayor. El recurso recaudado sería distribuido en un 70%, por lo menos, para los Centros de Vida, mientras que el 30% restante se destinaría a los Centros de Bienestar del Anciano.

De acuerdo con la demanda, dicho decreto atentaba contra la progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, debido a que representaba una medida regresiva en perjuicio de las personas mayores.

El perjuicio se aducía en relación con las personas que recibieran atención por parte de los Centros de Bienestar, debido a que serían los que recibirían menor presupuesto para cumplir con sus funciones prestacionales como alojamiento y alimentación.

En la demanda se expuso que las personas beneficiadas por estos centros son más vulnerables que las de los Centros de Vida debido a que se trata de quienes carecen de un núcleo familiar; no tienen vivienda propia o capacidad para pagar un arriendo y tener una alimentación; tienen sus capacidades físicas y mentales

¹²⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-503-14.htm>

disminuidas; habitan en situación de calle; o reciben discriminación y maltrato por parte de sus familiares.

Por el contrario, quienes asisten a un Centro de Vida gozan de un núcleo familiar; poseen una vivienda o habitan en la de sus familiares y estos les proporcionan una alimentación diaria; gozan de ciertos niveles de salud mental y física; y no habitan en situación de calle.

Por lo anterior, el actor consideró que la medida constituyó una preferencia para quienes se benefician por los Centros de Vida que no cumplía con la debida razonabilidad.

Para abordar el asunto, la Corte precisó las obligaciones que se derivan del mandato de progresividad, señalando lo siguiente:

El mandato de progresividad implica varios tipos de obligaciones para el Estado. De un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos. De otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas.

Ello implica entonces deberes concretos para el Estados referidos a la adopción de un plan de acción o un programa para la ampliación de los contenidos prestacionales del derecho con miras a lograr su goce efectivo.

De lo anterior, podemos destacar que la Corte se refiere a la vertiente positiva y negativa de la progresividad. Reconoce la obligación gubernamental de implementar políticas públicas para mejorar el goce efectivo de los derechos. Mientras que, por otra parte, observa la prohibición de establecer medidas regresivas.

Sin embargo, enfatiza que la prohibición de regresividad no es absoluta, lo que puede observarse en el siguiente párrafo:

Cabe señalar que este principio no implica una prohibición absoluta de adoptar medidas regresivas; se trata de una prohibición *prima facie*, pues tales medidas pueden tener lugar al amparo de la Carta, siempre y cuando se encuentren debidamente justificadas en términos de realización de otros derechos fundamentales y después de un exhaustivo análisis de las otras opciones disponibles. En este sentido, en la sentencia C-1141 de 2008, la Corte precisó que la cláusula de no retroceso en definitiva supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos, “(...) *las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes.*”

Hasta este momento, la Corte había precisado dos aspectos del principio que estudiamos. Primero, que la progresividad implicaba obligaciones positivas y negativas. Segundo, que la prohibición de adoptar medidas regresivas no es absoluta, sino que admite excepciones. Por tanto, resulta importante identificar la herramienta argumentativa que utilizaría para examinar las medidas regresivas. Sobre el particular expuso lo siguiente:

En consecuencia, las medidas regresivas deben sujetarse a un escrutinio de constitucionalidad más estricto que otras decisiones legislativas, que además comprenda una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente.

Como se puede observar, afirma que las medidas regresivas deben someterse a escrutinio estricto. Sin distinguir entre el contenido esencial del derecho y aquello que excede al mismo. Esto nos permite asumir que, para la Corte de Colombia, se

aplica escrutinio estricto al analizar cualquier medida que pudiera resultar regresiva, no únicamente a aquellas que atenten contra el contenido esencial.

En relación con el escrutinio estricto, precisó como metodología a seguir la siguiente:

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado un test de constitucionalidad para determinar si una medida es regresiva. La Sentencia C-536 de 2012, analizó y condensó los parámetros adoptados por la Corporación para el efecto.

Allí se dijo que el test de constitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales se compone de tres elementos: estudio de la posible regresividad, examen de la afectación de los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales y análisis de la justificación.

Al enfocarnos en el test de escrutinio estricto, el primer paso es analizar si efectivamente nos encontramos ante una medida regresiva. Para ello, es necesario realizar una comparación de estándares anteriores y posteriores en la garantía o nivel de goce del derecho.

Si efectivamente la medida es considerada regresiva, procede definir si se vulneran los contenidos mínimos intangibles del derecho, lo que en el cuerpo del presente estudio ha sido identificado como contenido esencial. Sobre el particular, la Corte reconoció que no existen reglas generales precisas sobre el contenido mínimo intangible de los derechos sociales, por lo que se debe analizar caso por caso.

Por último, al analizar la justificación, se debe someter la medida a un test estricto de proporcionalidad. En este test encontramos la referencia a las gradas que la Corte Suprema de México ha aplicado en el escrutinio estricto. Así, tenemos que en el análisis de la justificación se estudia si la medida persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, que es adecuada y necesaria, así como que es estrictamente proporcional.

La corte sostuvo lo anterior de la siguiente manera:

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha impuesto un test estricto de proporcionalidad si se llega a comprobar que la medida adoptada por el legislador es efectivamente regresiva. Es por ello que se requiere que el Legislador demuestre que, con la medida restrictiva, persigue *“una finalidad constitucionalmente imperiosa”*, que es *“adecuada y necesaria”* y que es *“estrictamente proporcional en términos costo beneficio”*. También ha considerado, como criterio para determinar la justificación, que la medida regresiva haya sido adoptada *“luego de un análisis serio de las distintas alternativas posibles dentro de las cuales la escogida resulta ser la menos costosa para el conjunto de derechos que se encuentren involucrados”*, siempre que esté soportada en *“razones ciertas, claras, suficientes y contundentes.”* O también que las medidas regresivas *“fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medidas adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia”* bajo la premisa de que *“no es necesario que la restricción promueva todos los derechos [del PIDESC].”* Igualmente, la Corte ha considerado que las medidas regresivas *“no se encuentran justificadas cuando en el trámite legislativo no fueron discutidas las razones por las cuales la medida regresiva era necesaria, o cuando no fueron estudiadas otras alternativas menos lesivas, porque por ejemplo, no “existen reportes sobre la existencia de un debate, en el curso del trámite legislativo de[la disposición demandada]” o no “existan datos precisos sobre la real afectación [del contenido del derecho en cuestión].”* O debido a que *“no se vislumbra que la medida promueva la realización de otros derechos fundamentales”* y que la misma *“no fue acompañada de ninguna justificación de porqué (sic) una medida menos lesiva no podía emplearse para el propósito de descongestión judicial.”*

Como se puede apreciar, los elementos de la justificación a que se refiere la Corte de Colombia, son similares a los de la Corte Suprema de México, tratándose de aplicación de escrutinio estricto.

En el caso concreto, la Corte consideró que la normativa impugnada no contenía una medida regresiva. Por tanto, no superó la primera grada del *test*. El razonamiento para su decisión puede resumirse en el siguiente extracto:

Se observa entonces que a diferencia de lo señalado por el accionante, la reforma introducida por la Ley 1276 de 2009 no restringe ni recorta la atención del adulto mayor, sino por el contrario: (i) adopta un nuevo paradigma de atención a la ancianidad superando la visión simplemente asistencialista de su cuidado, (ii) amplía la cobertura no sólo frente a aquellos que se encuentran en situación de pobreza extrema, indigencia o sin sitio de habitación sino también a aquellos clasificados en los niveles I y II del SISBEN, así como demás población mayor que desee participar en los programas con pagos mínimos por los servicios. De igual manera, debe ponerse de presente que los servicios ofrecidos tanto por los Centros Vida como los Centros de Bienestar del Anciano no son excluyentes, y como lo señala expresamente la Ley 1276 de 2009 en los primeros será obligatorio, en especial, el cuidado de los ancianos en indigencia y (iii) fortalece las fuentes de recursos para los Centros Vida como instituciones en donde las personas de la tercera edad son atendidas durante el día y que deben ofrecer una visión integral de cuidado de la vejez. Es preciso observar que dicho fortalecimiento de recursos también se predica de los Centros de Bienestar del Anciano, en tanto se hace obligatoria la estampilla en todos los municipios, y se les asigna un porcentaje determinado.

La sentencia comentada resulta muy ilustrativa para el análisis de progresividad, en la vertiente de no regresividad. No obstante, desde este momento podemos identificar una discrepancia con el criterio de la Corte de México. En nuestro país,

el escrutinio estricto se aplica cuando se pretende implementar una medida regresiva que atenta contra el contenido esencial. Tratándose de medida regresiva que vulnere el contenido de garantía progresiva, se aplica un test de proporcionalidad.

En otras palabras, pareciera que la Corte Constitucional de Colombia aplica un mayor grado de intensidad al escrutinio constitucional.

IV. MÉXICO

1. Breve referencia contextual

Al tratarse del sistema de referencia en el presente estudio comparativo, resultaría redundante una explicación extensa del contexto. No obstante, existen algunos aspectos que vale la pena precisar para efectos del contraste.

La comunidad jurídica identifica a la Constitución mexicana de 1917 como pionera en el reconocimiento de derechos sociales.¹²⁶ Sin embargo, esa vanguardia en el plano formal ha presentado muchas complicaciones para reflejarse en la realidad. Para nadie es un secreto el cúmulo de luchas sociales que han existido desde entonces con resultados infructuosos. Nuestro país continúa presentando una gran desigualdad.¹²⁷

La competencia caudillista postrevolucionaria produjo demasiada inestabilidad política. Homicidios de candidatos a la presidencia de la república, de presidentes electos y de líderes sociales, fueron motivos suficientes para la inaplicación de la Constitución.¹²⁸

A partir de la etapa del desarrollo estabilizador, mejoraron las condiciones económicas del país, al grado de convertirse en sede de unos juegos olímpicos y

¹²⁶ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2003, pp. 9 y 10.

¹²⁷ En fechas recientes el CONEVAL presentó un informe de la tendencia laboral de la pobreza y la pobreza laboral al tercer trimestre de 2020, donde concluyó que entre el primer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020 la pobreza laboral aumentó de 38.5% a 44.5%. El informe completo puede consultarse en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx

¹²⁸ La literatura ha explicado estas luchas caudillistas. Moreno, Francisco Martín, *México acribillado*, México, Alfaguara.

dos copas mundiales de futbol. No obstante, lo que para el exterior era auge económico, al interior se presentaba como aumento de la brecha social. Eventos como el movimiento estudiantil de 1968 reflejaban una realidad escondida tras bambalinas del escenario mundial.

Gran parte de los problemas sociales se han atribuido a la existencia durante más de setenta años de un partido hegemónico. Se considera que la inexistencia de pluralismo político y de un verdadero sistema de pesos y contrapesos propiciaba el escenario ideal para las arbitrariedades y la privación de derechos a las minorías.

La transición de un partido hegemónico a un sistema tripartito de partidos ha representado un avance a la democracia¹²⁹ y ha motivado el reconocimiento o salvaguarda de ciertos derechos sociales, aun cuando el tema continúa sin ocupar los primeros lugares en la agenda gubernamental.

México ha adoptado una forma de Estado federal y democrática. La forma de gobierno es republicana y su sistema es presidencial. La descentralización política se divide en estados o entidades federativas, cuyos gobiernos internos deben respetar la forma republicana.

El jefe de estado y de gobierno es el presidente de la república, lo que implica un Ejecutivo unipersonal. El Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, mismo que se integra por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El Poder Judicial se ejerce por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y los jueces de distrito.

A diferencia de otros sistemas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza la doble función de máximo tribunal ordinario del país y tribunal constitucional, aun cuando en los últimos años se han adoptado medidas para descongestionar su carga de trabajo y reservar su competencia a control de constitucionalidad.

Los principales mecanismos de control constitucional son las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los juicios de amparo. A

¹²⁹ La evolución política de México se explica ampliamente en: Becerra, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005, 590 pp.

través de ellos, es posible demandar la invalidez de normas y actos que se consideren contrarios a la Constitución.

2. Punto de inflexión para la estabilidad en el empleo. El nuevo sistema de justicia laboral

El 28 de abril de 2016, la Presidencia de la república presentó ante la Cámara de Senadores un paquete de iniciativas que reflejaban los diagnósticos conjuntos derivados del programa Diálogos por la justicia cotidiana. Entre dichas iniciativas se encontraba la que proponía modificaciones en materia de justicia laboral.

Al haberse substanciado el procedimiento establecido por el artículo 135 constitucional, se publicó un decreto¹³⁰ por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las normas transitorias establecieron la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación. Por otra parte, previeron la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales para realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro del año siguiente.

Para efecto de reglamentar el nuevo contenido constitucional, se presentaron catorce iniciativas ante el Congreso de la Unión, en diferentes fechas. Como resultado del proceso legislativo, se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo,¹³¹ donde se establecen los lineamientos que deberán observarse para dirimir controversias en las relaciones a que se refiere el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal.

Los artículos transitorios del decreto previeron diversos plazos para la implementación. La Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral debió expedirse dentro de los ciento ochenta días siguientes. No obstante, su publicación fue extemporánea.¹³²

¹³⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 2017, Primera Sección.

¹³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de mayo de 2019.

¹³² Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2020.

El inicio de funciones de dicho Centro fue dividido en dos etapas, una como autoridad registral y otra como ente conciliador. Las funciones registrales deberán iniciar en un plazo máximo de dos años, mientras que las conciliatorias de cuatro. Las funciones conciliatorias iniciarán al momento en que entren en operación los tribunales laborales federales en el circuito judicial que corresponda.

El artículo Quinto transitorio del decreto establece un plazo máximo de tres años para el inicio de funciones de los centros de conciliación y tribunales laborales locales. Corresponde a la Legislatura de cada entidad federativa emitir la declaratoria de inicio para tal efecto.

La transición en el conocimiento de los asuntos jurisdiccionales se divide en tres supuestos. El primero se relaciona con todos aquellos procesos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto de reforma. El segundo se refiere a los iniciados con posterioridad a la reforma, pero antes del inicio de funciones de los tribunales laborales. El tercero corresponde a los que inicien ante los poderes judiciales.

Al parecer, los supuestos primero y tercero no presentan mayor complicación. Los asuntos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto de reforma deberán concluirse ante las juntas de conciliación y arbitraje, con base en la ley anterior. Por su parte, los iniciados ante los poderes judiciales serán resueltos por éstos aplicando la nueva legislación.

El supuesto que puede prestarse a confusión es el segundo, es decir, los asuntos iniciados después de la reforma del 1º de mayo de 2019, pero antes del inicio de funciones de los tribunales laborales en los poderes judiciales.

El artículo octavo transitorio señala que las juntas de conciliación y arbitraje continuarán conociendo de los procedimientos iniciados con posterioridad al decreto hasta en tanto entren en funciones los tribunales federales y locales. Esta disposición admite, por lo menos, tres interpretaciones. La primera, que las juntas conocerán de dichos asuntos hasta su conclusión, independientemente del inicio de funciones de los tribunales y aplicando la normativa anterior a la reforma. La segunda, que las juntas conocerán de estos asuntos hasta en tanto inician funciones los tribunales, aplicando la legislación anterior a la reforma. La tercera, que las

juntas conocerán de estos asuntos hasta en tanto inician funciones los tribunales, pero aplicando la nueva legislación. En las dos últimas interpretaciones se entendería que, una vez iniciadas las funciones de los tribunales, las juntas les remitirían los asuntos incoados con posterioridad a la reforma.

Hasta este momento, las juntas de conciliación y arbitraje conocen de los asuntos iniciados con posterioridad a la reforma, y aplican la legislación anterior. Por lo que, la única interpretación descartada sería la última de las mencionadas.

Si la interpretación que prevalece es que las juntas conocerán de ellos hasta su conclusión, habría resultado innecesaria la distinción entre asuntos iniciados con anterioridad o posterioridad al decreto de reforma. En todo caso, debió distinguirse entre asuntos iniciados antes o después de la entrada en funciones de los tribunales.

Si, por el contrario, se remiten a los tribunales los asuntos iniciados con posterioridad a la reforma, puede ocasionarse un conflicto procedimental, puesto que el diseño de éstos no responde a las etapas que regían los procesos anteriores.

Las demás normas transitorias prevén aspectos relativos a presupuesto, capacitación, concursos abiertos, plan para conclusión de asuntos, entre otros. Además, crean el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral. Con base en ello, se publicaron los Lineamientos para la operación de dicho Consejo.¹³³

El día 17 de julio de 2020, el Consejo celebró la tercera sesión ordinaria correspondiente a este año.¹³⁴ Durante el 2019 también había celebrado tres sesiones. En la segunda sesión ordinaria de 2019, el Consejo acordó exhortar a las diez entidades federativas que comprenden la primera etapa, a realizar acciones necesarias para la implementación del nuevo sistema. En la tercera sesión ordinaria de 2020, se acordó el inicio de la segunda etapa, donde también se contemplan diez entidades federativas y se invita a otras tres a realizar las acciones de coordinación necesarias para su incorporación a la misma.

¹³³ Publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de julio de 2019, Primera Sección.

¹³⁴ Publicada en: https://reformalaboral.stps.gob.mx/consejo_coordinacion.html

Para efectos de materializar el nuevo sistema, se publicaron lineamientos por los que se establecieron las bases y requisitos que deben cumplir las entidades federativas para acceder al subsidio federal destinado a su implementación.¹³⁵ Así, podrán recibir recursos para los rubros de capacitación, construcción y adecuación o adaptación de inmuebles, mobiliario, difusión y tecnologías de la información.

Diversas entidades federativas ya han celebrado convenios de coordinación para acceder a dichos recursos. Entre ellas podemos mencionar a Zacatecas,¹³⁶ Estado de México,¹³⁷ Campeche¹³⁸ y Chiapas.¹³⁹

A. Competencias

El tema más conocido y comentado de la reforma es la creación de tribunales laborales. Con ello, se suprimen las juntas de conciliación y arbitraje. No obstante, faltarán algunos años para abatir el rezago y concluir por completo los asuntos que están conociendo.

En otras palabras, el nuevo sistema implica que, en lo subsecuente, los procesos jurisdiccionales a que se refiere el apartado A del artículo 123 constitucional serán resueltos por tribunales integrantes de los poderes judiciales.

La competencia jurisdiccional en razón del fuero prácticamente no fue modificada. Las dos fracciones del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo se mantienen igual. Solamente fue reformado el último párrafo para adecuarlo a las nuevas reglas en materia de relaciones colectivas.

Por tanto, la transición será paralela. Los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación conocerán de los asuntos que resolvía la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Los poderes judiciales locales serán competentes en aquellos temas que correspondían a las juntas locales de conciliación y arbitraje.

¹³⁵ Publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de marzo de 2020.

¹³⁶ Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2020.

¹³⁷ Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de junio de 2020.

¹³⁸ Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de julio de 2020.

¹³⁹ Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de julio de 2020.

Hasta el momento, no se ha adecuado el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece disposiciones en materia administrativa de los órganos jurisdiccionales. En especial los artículos 102 y 103, para prever los libros de control que deberán llevar los tribunales laborales al actuar como entes de legalidad. Actualmente, solo se refiere a ellos como autoridad de amparo. Es decir, se les obliga a utilizar los libros de juicios de amparo, de comunicaciones oficiales recibidas, de certificados de depósito y de pólizas de fianzas, pero no uno de asuntos laborales.

En otro orden de ideas, se emitió el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal donde se establecen los lineamientos para acceder al cargo de Juez de Distrito Especializado en Materia de Trabajo.¹⁴⁰ Por lo que, el mismo día, se publicó la convocatoria al primer concurso abierto de oposición para la designación de jueces de distrito especializados en la materia. Inicialmente, la convocatoria preveía el concurso de cincuenta y una plazas, pero mediante reforma posterior se redujo el número a cuarenta y cinco.

Esta convocatoria se refiere a los circuitos judiciales que se encuentran en los estados que integran el primer bloque para la implementación del sistema. En la medida en que avance dicha implementación serán publicadas nuevas convocatorias.

Resulta interesante comentar que el artículo 353-S de la Ley Federal del Trabajo, anterior a la reforma, establecía la obligación de que, en las juntas de conciliación y arbitraje, existieran juntas especiales para que conocieran de los asuntos laborales de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley. Al derogar dicho precepto, se pierde la especialización, por lo que los asuntos de referencia serán resueltos por los mismos jueces que conozcan de los demás.

B. Integración de los tribunales

¹⁴⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de junio de 2020.

Aunque la Constitución adoptó la figura de tribunales laborales,¹⁴¹ la legislación parecía haberse diseñado para que operaran juzgados laborales. Incluso, el artículo 605 de la Ley Federal del Trabajo establece que cada tribunal estará a cargo de un juez. Lo anterior, indica que la integración tripartita quedo atrás.¹⁴²

El mismo artículo prevé que, además del titular, los tribunales contarán con los secretarios, funcionarios y empleados que se considere conveniente. La figura más relevante del personal auxiliar es el secretario instructor, cuyas principales funciones durante la fase escrita son: admitir o prevenir la demanda; ordenar el emplazamiento, vistas, traslados y notificaciones; y, dictar providencias cautelares.

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también se refiere a actuarios y empleados que determine el presupuesto. Por su parte, el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece disposiciones en materia administrativa de los órganos jurisdiccionales regula la operación de coordinadores técnicos administrativos y analistas jurídicos encargados del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

Las legislaturas de las entidades federativas diseñarán los tribunales según sus necesidades, pero siempre cumpliendo con el personal básico previsto por la Ley Federal del Trabajo.

C. Etapa de conciliación prejudicial

La normativa anterior establecía la posibilidad de acudir o no a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, como una instancia optativa y previa al juicio, para recibir asesoría y citar a la contraparte para intentar un acuerdo conciliatorio. También, dentro del juicio se preveía una etapa de conciliación que debía agotarse antes de la de demanda y excepciones.¹⁴³

¹⁴¹ La fracción XX del artículo 123 los denomina tribunales laborales, mientras que el artículo 107 habla de tribunales del trabajo.

¹⁴² Las juntas de conciliación y arbitraje se integran por representantes de trabajadores, de patrones y de gobierno.

¹⁴³ El artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma preveía la audiencia de conciliación, demanda y excepciones.

El nuevo sistema obliga a la creación de organismos descentralizados especializados en conciliación, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Será obligatorio para quienes deseen entablar una demanda agotar la etapa prejudicial, salvo que se trate de alguno de los supuestos que eximen de este requisito.¹⁴⁴

Los centros de conciliación serán la instancia facultada para recibir solicitudes de quienes deseen iniciar esta etapa. Se integrarán por directores, conciliadores y demás personal necesario para el cumplimiento de su objeto. Su actuación se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

Una vez recibida la solicitud, se señalará fecha para la audiencia de conciliación y se citará a la persona con quien se desea lograr un acuerdo. Dicha solicitud puede formularse por comparecencia, por escrito o vía electrónica.

En caso de acuerdo que no vulnere derechos laborales, se celebrará un convenio con categoría de cosa juzgada, mismo que tendrá la calidad de título para iniciar acciones ejecutivas, sin necesidad de ratificación. En la normativa anterior, los convenios celebrados ante la Procuraduría, o bien, en forma privada, debían ratificarse ante las juntas de conciliación y arbitraje. El nuevo sistema elimina este requisito y bastara con que se celebren ante los centros.

De no lograrse un convenio, el Centro elaborará una constancia donde indique que el solicitante agotó la etapa conciliatoria. Resulta de suma importancia destacar que los elementos aportados o la información proporcionada durante la etapa previa no podrán constituir prueba en el juicio laboral.

La duración de este procedimiento no debe exceder de cuarenta y cinco días naturales.

D. Procedimiento ordinario

¹⁴⁴ Entre los asuntos exceptuados por el artículo 685 Ter de la Ley Federal del Trabajo de agotar la etapa conciliatoria encontramos los relativos a discriminación, designación de beneficiarios por muerte, prestaciones de seguridad social, tutela de derechos fundamentales y algunas cuestiones colectivas.

El nuevo procedimiento ordinario se integra por dos fases: una escrita y una oral. La fase escrita inicia con la presentación de la demanda y concluye con el acuerdo donde se señala fecha para la audiencia preliminar. La fase oral inicia con la audiencia preliminar y concluye con la sentencia definitiva.

Durante la fase escrita, el tribunal puede auxiliarse de un secretario instructor para el dictado de acuerdos o providencias. Los actos de dicho secretario pueden ser revisados por el Juez al resolver el recurso de reconsideración que se promueva para tal efecto en la audiencia preliminar.

La demanda debe presentarse por escrito. A diferencia de las reglas anteriores, ahora deberá indicarse la relación de pruebas que el actor pretende sean rendidas y precisar si existe un juicio previo entre las mismas partes. Además, deberá anexarse la constancia expedida por el Centro de Conciliación y las pruebas con que cuente el accionante, acompañadas de los medios necesarios para su desahogo.

Estos requisitos se adicionan a los previstos con anterioridad, como son: tribunal al que se dirige, nombre y domicilio del actor, nombre y domicilio del demandado, prestaciones reclamadas y hechos en que se funde la demanda.

Admitida la demanda, se ordena el emplazamiento. Se prevé un plazo de quince días para producir contestación, ofrecer pruebas y, en su caso, reconvenir. El apercibimiento para el caso de rebeldía ha cambiado, aunque en esencia podría considerarse similar. La nueva norma establece que se tendrán por admitidas las peticiones de la parte actora. Anteriormente, se tenía por contestada la demanda en sentido afirmativo.

El nuevo proceso conserva las figuras de réplica y contrarréplica. Sin embargo, ahora se realizarán por escrito. Para ello, se concede un plazo de ocho días a la parte actora y cinco a la demandada. En caso de que el patrón ofrezca el trabajo, el trabajador deberá pronunciarse sobre el particular al formular su réplica.

Otra particularidad del nuevo diseño es el cambio en el momento procesal oportuno para objetar pruebas.¹⁴⁵ La parte demandada deberá formular sus objeciones al momento de contestar la demanda, mientras que la actora lo realizará en la réplica.

El tercer párrafo del artículo 873-A precisa que el demandado estará apercibido con perder el derecho de objetar las pruebas de su contraparte si no lo realiza al contestar la demanda. El 873-B no prevé expresamente un apercibimiento a la actora para el caso de no objetar las pruebas al momento de formular réplica, pero una interpretación sistemática del ordenamiento nos permite concluir que le precluye el derecho si no lo realiza en el plazo concedido.

Es posible que el actor ofrezca nuevas pruebas al momento de formular réplica y el demandado al emitir su contrarréplica. Sin embargo, dichas pruebas deberán relacionarse con hechos nuevos derivados de la contestación de demanda o réplica, respectivamente. Con posterioridad, únicamente serán admisibles las pruebas relativas a hechos supervenientes.

Agotadas las actuaciones mencionadas, se fijará fecha para la audiencia preliminar. Dicha audiencia deberá ser desahogada directamente por el Juez para cumplir con el principio de inmediación.¹⁴⁶ No se debe perder de vista que la inmediación no solamente debe ser subjetiva, sino también objetiva.¹⁴⁷

Esta audiencia tiene como objeto depurar el proceso. Para tal efecto, se resuelven excepciones dilatorias, se identifican hechos no controvertidos, se admiten solamente las pruebas idóneas y se resuelve un eventual recurso de reconsideración. La intervención de las partes y pronunciamiento del tribunal en relación con cada uno de dichos temas implica la conclusión de una etapa.

¹⁴⁵ En el procedimiento anterior la objeción de pruebas se realizaba durante la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas.

¹⁴⁶ El segundo párrafo del artículo 720 de la Ley Federal del Trabajo establece que las audiencias serán presididas íntegramente por el Juez, de lo contrario serán nulas de pleno derecho. Dicho precepto no distingue entre audiencia preliminar y de juicio, por lo que se considera que es aplicable a las dos.

¹⁴⁷ La inmediación subjetiva implica la obligación de que todas las pruebas y diligencias sean desahogadas directamente ante el Juez. La objetiva, se refiere a la comunicación del Juez con las cosas y los hechos que interesan al proceso. Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, 3ª ed., Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, p. 68.

Una vez agotadas las etapas que conforman la audiencia preliminar, se señala día y hora para la celebración de la audiencia de juicio, misma que se conforma por tres etapas. El desahogo de pruebas, la formulación de alegatos y la emisión de la sentencia.

Al igual que se preveía en el sistema anterior, se debe procurar que primero se desahoguen las pruebas del actor y después las del demandado. Por regla general, la falta de preparación de una prueba, cuya obligación correspondía al oferente, es causa para ser declarada desierta. Esta deserción no operará si la omisión se encuentra justificada. En tal supuesto, se debe señalar nuevo día y hora para su desahogo.

Después de certificarse que no quedan pruebas pendientes por desahogar, el Juez abrirá la etapa de alegatos, concediendo el uso de la voz a las partes para su formulación de manera concisa y breve.

Realizado lo anterior, se declarará cerrada la etapa y se emitirá la sentencia definitiva en la misma audiencia. Excepcionalmente, se podrá dictar dentro de los cinco días siguientes.

En materia de recursos, continua la inexistencia de segunda instancia. No se prevé en el nuevo sistema la posibilidad de promover apelación. Por tanto, contra actos del Juez solamente se podría iniciar un juicio de amparo.

Mediante el decreto publicado el 1º de mayo de 2019, también se adicionó una fracción al artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El nuevo contenido parecía indicar que los jueces de distrito en materia del trabajo serían competentes para conocer tanto de los conflictos previstos por la Ley Federal del Trabajo que correspondan al fuero federal, como del juicio de amparo indirecto relativo a dicha materia. Esto significaba que además de que realizarían su función de legalidad, revisarían posibles violaciones a derechos humanos realizadas durante el procedimiento por parte de los jueces laborales del fuero común. Sin embargo, el diseño que se estableció en el Poder Judicial de la Federación parece separar dichas funciones.

La normativa anterior preveía un recurso de revisión contra actos de ejecución. No obstante, fue derogado. El único recurso que establece el nuevo

sistema es el de reconsideración contra actos del secretario instructor, que ya se comentó previamente.

Es importante destacar una modificación sustancial en materia de distribución de la carga de la prueba. La acción intentada en un alto porcentaje de procedimientos ordinarios radicados por las juntas de conciliación y arbitraje es reinstalación o indemnización por despido injustificado. En este supuesto, la obligación primigenia es que el patrón pruebe la inexistencia del despido. Ante la falta de elementos para acreditar una renuncia voluntaria, los demandados generalmente deciden negar los hechos y ofrecer el trabajo.

Los tribunales de amparo han creado jurisprudencialmente distintas reglas aplicables a este supuesto, dependiendo de las particularidades. Por lo general, si el ofrecimiento se califica de buena fe¹⁴⁸ y el trabajador no lo acepta, se revierte la carga de la prueba.¹⁴⁹ En consecuencia, se adjudica al actor la obligación de acreditar el despido. Si no lo logra, se absuelve al demandado de pagar las prestaciones reclamadas.

Entre los criterios que se han publicado y que se relacionan con el supuesto mencionado, llama la atención el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, donde consideró que, si la acción es indemnización constitucional y el trabajador rechaza la oferta, resulta innecesaria la calificación del ofrecimiento de trabajo. Por tanto, no se revierte la carga de la prueba.¹⁵⁰

De acuerdo con las reglas previstas por la Ley de Amparo, este criterio aun no cuenta con la fuerza vinculante de una jurisprudencia. Además, aun cuando lograra este estatus por reiteración, solamente sería de aplicación obligatoria en el

¹⁴⁸ La calificación de buena o mala fe respecto del ofrecimiento de trabajo incide en los efectos que tendrá para la adjudicación de la carga de la prueba. Por lo general, se considera de mala fe cuando se pretende una reinstalación modificando las condiciones de trabajo. Como ejemplo de criterio sobre el tema encontramos el contenido en: Tesis: 2ª/J. 117/2017 (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017, p. 580, localización: 2015050.

¹⁴⁹ Tesis: VII.2º.A.T.17 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, enero de 1999, p. 877, localización: 194744.

¹⁵⁰ Tesis: II.2º.T.1 L (10ª), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 28 de agosto de 2020, registro 2022045, pendiente de sistematización.

circuito de referencia. De tal suerte que, los tribunales colegiados de otros circuitos, podrían resolver en forma distinta.

Sin embargo, con la reforma a la Ley Federal del Trabajo se ha establecido una postura legal al respecto. El último párrafo de la fracción VI del artículo 784 dispone que la negativa del despido y el ofrecimiento del empleo hecho al trabajador, no exime al patrón de probar su dicho.

La parcialidad patronal siempre ha considerado injusto que se le obligue a probar en juicio hechos negativos, como lo es la inexistencia del despido. En cambio, quienes apoyan esta medida afirman que los trabajadores se ubican en situación de desventaja, ya que los patrones cuentan con mayores posibilidades de reunir medios de convicción suficientes para desvirtuar las imputaciones que se les realizan. Lo cierto es que estas nuevas reglas procesales obligan a los empleadores a rediseñar sus estrategias de defensa cuando deseen negar un despido y ofrecer el empleo.

E. Procedimientos especiales

Tratándose de procedimientos especiales, la fase escrita incluye la depuración del proceso. Es decir, por regla general no se celebrará una audiencia preliminar. Lo que es materia de dicha audiencia en el procedimiento ordinario, aquí se definirá en un auto de depuración, cuyo dictado no podrá delegarse en el secretario instructor.

Dicha regla tiene sus excepciones, por ejemplo, cuando sea necesario por la complejidad del asunto, exista controversia en relación con los beneficiarios de un trabajador fallecido por riesgo de trabajo o cuando en un conflicto individual de seguridad social se requiera la designación de peritos. Casos en los que se podrá celebrar audiencia preliminar.

En el auto de depuración se debe indicar día y hora para la celebración de la audiencia de juicio, misma que se sustanciará en los términos señalados para el procedimiento ordinario.¹⁵¹

¹⁵¹ En la normativa anterior se preveía una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución.

Como es de suponerse, en este tipo de procedimientos los plazos son más cortos, para contestar la demanda se conceden diez días, para formular réplica tres días y para contrarréplica tres días. Entre los asuntos más comunes que se sustancian bajo esta modalidad encontramos los que se relacionan con el pago adecuado de prima de antigüedad, impugnación de procedimientos de elección de directivas sindicales y reclamación de prestaciones derivadas de seguros que integran el régimen obligatorio del seguro social.

Además, la ley establece que en estos procesos se debe privilegiar la substanciación en línea.

F. Relaciones colectivas

Otro tema que sufrió cambios considerables fue el relativo a relaciones colectivas. En el nuevo sistema, el centro federal de conciliación también realizará las funciones de autoridad única registral. Es decir, todos los registros que deban realizarse en materia sindical, reglamentos interiores de trabajo o contratos colectivos deberán registrarse en el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, independientemente de que se trate de sindicatos de índole local o empresas cuya competencia jurisdiccional corresponda a autoridades estatales.

También, se desarrollaron de forma distinta los principios y derechos contenidos en los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, en especial el de no injerencia, libertad sindical y negociación colectiva.

G. Comentarios finales a la medida adoptada

Al realizar un análisis panorámico de la reforma y el proceso de implementación del nuevo sistema, podemos observar que no se han respetado los artículos transitorios. En especial, los plazos establecidos para cumplir con obligaciones.

En el decreto de reforma constitucional publicado el 24 de febrero de 2017, se indicó que debía armonizarse la legislación secundaria dentro del año siguiente. No obstante, la Ley Federal del Trabajo se modificó el 1º de mayo de 2019. La Ley

Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral ha sido la normativa que más se ha aproximado a expedirse dentro del plazo concedido, aun cuando también fue extemporánea.

Será interesante observar si se cumple con la entrada en vigor en los plazos previstos para las instancias locales y federales. En la reforma legal de 2019, se indicó un plazo de tres años para que los tribunales locales inicien sus funciones. Sin embargo, existen bastantes entidades federativas que no han cumplido con sus encomiendas para encontrarse en condiciones de ser incorporadas a las etapas del proceso de implementación. En consecuencia, tampoco han celebrado convenios para acceder al subsidio federal.

Por lo pronto, el Senado de la República extendió al plazo para la entrada en vigor del nuevo sistema en los estados que integran la tercera etapa. La nueva fecha para tal efecto se programó para el 3 de octubre de 2022.

En cuanto a los aspectos procesales, la modificación pareciera una buena medida. Será muy importante el cumplimiento de la capacitación de todos los operadores jurídicos. Los cambios normalmente encuentran oposición, pero se ha constatado que en el tema que nos ocupa, existe consenso. La reforma era necesaria.

Por otra parte, si se considera que esta reforma contribuye a la estabilidad en el empleo, podría implicar una medida gubernamental adecuada para evitar que personas se conviertan en desempleadas injustificadamente.

3. Sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El día 15 de octubre de 2014, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 378/2014.¹⁵² En dicha sentencia se pronunció respecto del principio de progresividad, en su vertiente de máximo uso de los recursos disponibles para la realización de un derecho social.

¹⁵²https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-embematicas/sentencia/2020-01/AR%20378_2014.pdf

En el caso concreto, se había aprobado un monto presupuestal para acondicionar espacios propicios para la atención de personas con VIH en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias. Sin embargo, posteriormente se determinó cancelar esa inversión y destinar al acondicionamiento del instituto una cantidad inferior.

Ante ello, diversas personas impugnaron la decisión por contravenir la progresividad del derecho a la salud, exponiendo los riesgos particulares a que se encuentran expuestos quienes padecen VIH si el tratamiento de antirretrovirales no les es aplicado en un lugar adecuado para evitar contagios de enfermedades oportunistas.

De acuerdo con la vía jurisdiccional aplicable al caso, primeramente, se promovió amparo indirecto. El Juez de Distrito negó el amparo. Contra dicha sentencia se interpuso recurso de revisión. El tribunal colegiado confirmó la sentencia recurrida, pero accedió a plantear la posible facultad de atracción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte decidió ejercer la facultad de atracción y turnó el asunto a la Segunda Sala para su resolución.

Previo a comentar el tema central que nos interesa, es importante destacar la referencia que realiza la Corte, aunque sin otorgar una denominación determinada, al principio de conexidad. Se trata de un principio que va adquiriendo mayor atención por parte de los tribunales y cuya importancia fue expuesta por Jorge Carpizo desde 2011.¹⁵³

La conexidad entre derechos humanos es visible en los párrafos que a continuación se citan:

Así, la salud es una meta prioritaria en sí misma y, a su vez, es el pilar estratégico para que existan otras prerrogativas, ya que las posibilidades de que sean capaces los individuos para desplegarlas como tales, dependen de los logros en salud, en tanto un estado de bienestar general resulta indispensable para poder ejercer el resto de los derechos

¹⁵³ Carpizo, Jorge, “Los derechos de la justicia social: su protección procesal en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre de 2012, pp. 1079-1110.

humanos que tutela la Constitución Federal, y en consecuencia, para poder llevar una vida digna.

De ahí que las mejoras en salud constituyen un presupuesto para el desarrollo y no una mera consecuencia del mismo y, por ende, la realización del derecho humano a la salud aparece crecientemente como una regla esencial para saber si realmente hay progreso en un Estado y, al mismo tiempo, como un medio decisivo para obtenerlo.

En suma, es dable afirmar que la plena realización del derecho humano a la salud es uno de los requisitos fundamentales para que las personas puedan desarrollar otros derechos y libertades de fuente constitucional y convencional, por lo que la prosecución de la justicia social no puede ignorar el papel de la salud en la vida humana y en las oportunidades de las personas para alcanzar una vida sin enfermedades y sufrimientos que se resulten evitables o tratables, y sobre todo, en la evitabilidad de padecer una mortalidad prematura.

Como se puede apreciar, la Corte identifica a la salud no únicamente como un objetivo en sí, sino como presupuesto para lograr la realización de otros derechos. Dicho razonamiento puede aplicarse también en el tema de acceso al empleo, tal derecho no constituye solamente un objetivo aislado, sino que la mejora en el nivel de su goce propicia la posibilidad de acceder a otros derechos como a la alimentación, al libre desarrollo de la personalidad, a seguridad social y a aquellos que se deriven de una relación de trabajo.

En cuanto al tema de la progresividad, la Corte identifica como obligaciones del Estado derivadas del Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales las siguientes:

...el Estado mexicano se encuentra obligado a: (I) adoptar medidas – tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas–; (II) hasta el máximo de los recursos de que disponga; (III) para lograr

progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en la convención.

Como se advierte, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prevé obligaciones de contenido – inmediatas– y de resultado –mediatas o de cumplimiento progresivo–. Las primeras se refieren a que los derechos se ejerciten “sin discriminación” y a que el Estado “adopte medidas”, dentro de un plazo razonablemente breve, que sean deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones convencionales.

Las obligaciones de resultado se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, corresponde cada Estado parte una obligación mínima de asegurar por lo menos, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos contenidos en el pacto.

También, destaca el pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contenido en la observación general número 3 de 1990, donde señala lo siguiente:

Si bien cada Estado parte debe decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados de acuerdo con las circunstancias y en relación con cada uno de los derechos contemplados, la “propiedad” de los medios elegidos no siempre resultará evidente, por consiguiente, conviene que los Estados indiquen en sus informes no sólo las medidas que han adoptado sino también en qué se basan para considerar tales medidas como las más “apropiadas” a la vista de las circunstancias.

Como se puede apreciar, la Corte distingue entre obligaciones mediatas e inmediatas derivadas del Pacto Internacional. Las inmediatas se refieren a la abolición de las barreras sociales que impiden el acceso a los derechos por parte de determinadas personas, ya que atentan contra su dignidad. Las mediatas son las que se rigen por la regla de la progresividad.

Existe en la sentencia un párrafo que causa cierta confusión en cuanto al contenido esencial de los derechos sociales. Dicho párrafo es el siguiente:

En esa lógica, en virtud del derecho consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se impone al Estado mexicano, por una parte, una obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho al nivel más alto posible de salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio hasta el máximo de los recursos que disponga.

En el párrafo citado, el máximo tribunal pareciera coincidir con el criterio adoptado por la Corte de Colombia. Lo anterior, debido a que presenta al contenido esencial como algo que puede ser mejor dependiendo de las condiciones particulares de cada Estado. Es decir, que el contenido esencial puede ser más amplio en ciertas circunstancias. Esto puede deducirse cuando se afirma que la obligación inmediata es asegurar un nivel esencial del derecho al nivel más alto posible.

Como se observó en la sentencia de Colombia, se consideró como contenido esencial al nivel más alto de garantía alcanzado. Por ello, la medida regresiva debía ser sometida a escrutinio estricto. Esto pareciera ser el criterio que se desprende del párrafo que se acaba de citar.

Otro aspecto importante que se deriva de la sentencia es el siguiente:

Por ello, la obligación de “cumplir” requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo,

presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.

Contrario a lo que se pudiera pensar, la obligación de garantizar en la mayor medida posible los derechos no se circunscribe exclusivamente a medidas legislativas y administrativas. La función jurisdiccional también participa de manera preponderante y el aspecto presupuestario es un elemento básico.

Por tanto, la obligación de progresividad debe analizarse desde cada una de las funciones, para determinar si todas buscan los mismos objetivos, o bien, alguna de ellas presenta una actuación discrepante.

En el caso concreto, la Corte determinó que la parte actora acreditó la necesidad de adoptar medidas en el tema de salud invocado. Al acreditarse la necesidad, era obligación del Estado probar que había adoptado medidas para contravenirla, lo que no logró en juicio. Por tanto, se concluyó que no se habían realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos disponibles para lograr la plena efectividad del derecho humano al más alto nivel.

Al no superarse esta primera grada del escrutinio, resultó innecesario analizar los demás aspectos, como la idoneidad de las medidas adoptadas, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto.

Es importante precisar que estos últimos aspectos no han sido definidos claramente como aplicables a casos similares al resuelto, en virtud de que solo se han aplicado ante la revisión de medidas regresivas, no en el examen de máximo uso de los recursos disponibles.

Por último, la Corte precisó que, si bien el Poder Judicial no debe sustituir al Legislativo o al Ejecutivo, sí puede revisar que las decisiones presupuestarias no sean arbitrarias o discriminatorias.

Otro asunto donde la Corte debió pronunciarse sobre el tema de la progresividad fue el amparo en revisión 566/2015. En este caso no se trató de progresividad en derechos sociales, sino culturales, pero cuyos criterios se expusieron dentro de las obligaciones derivadas de derechos económicos, sociales y culturales.

El 15 de febrero de 2017, la Primera Sala resolvió el amparo en revisión de referencia. Inicialmente, los quejosos promovieron amparo indirecto contra la omisión del gobierno de Nayarit de finalizar el proyecto denominado “Ciudad de las Artes”. Dicho amparo fue declarado improcedente por el Juez de Distrito. No obstante, al concederse el recurso que se promovió contra dicha decisión, fue admitido y resuelto en sentido desfavorable para los accionantes. El recurso de revisión fue atraído por la Suprema Corte y turnado a la Primera Sala para su resolución.

El tema central consistía en que el gobierno de dicho Estado demolió dos estadios, con el compromiso de construir ahí nuevos espacios para recreación, esparcimiento y acceso a la cultura. Sin embargo, una nueva administración había decidido enajenar dichos terrenos, sin cumplir con el objetivo inicial.

En este caso, la Corte también definió los niveles de protección de los derechos sociales, distinguiendo el contenido esencial de aquello que sobrepase a dicho núcleo. En cuanto al aspecto de garantía progresiva, se determinó que los órganos ejecutivos y legislativos deben diseñar políticas públicas mediante las cuales se garantice el pleno goce de los derechos, en el entendido de que no le es exigible al Estado su satisfacción plena de manera inmediata, debido a que su alcance debe realizarse progresivamente, pero esto no significa que el Estado no tenga ninguna obligación.

En la resolución encontramos un párrafo especialmente interesante, mismo que señala lo siguiente:

Al respecto, cabe aclarar que la evaluación de la razonabilidad de la medida a la luz del principio de progresividad sólo se debe hacer una vez que el Estado haya satisfecho el núcleo esencial del derecho social, en los términos precisados en el apartado anterior. Adicionalmente, también hay que tener en cuenta que si bien los jueces pueden evaluar la razonabilidad de una medida, son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena

realización de los derechos sociales. Por tanto, al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser deferentes con dichas autoridades.

En dicho párrafo la Sala se refiere a una deferencia que los tribunales deben adoptar cuando analicen la progresividad de políticas públicas. No obstante, pareciera que dicha deferencia no aplica al revisar medidas regresivas, solamente la idoneidad de medidas que tratan de garantizar la realización de los derechos. Es decir, al examinar la idoneidad de la medida para garantizar el mayor nivel de goce posible del derecho.

Otro párrafo a destacar es el siguiente:

Ahora bien, el mandato de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado está obligado a no dar marcha atrás, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos.

Aquí, la Corte afirma que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, dicho nivel constituye el nuevo estándar mínimo. En lo que no se es muy claro es en precisar si dicho estándar mínimo implica el nuevo contenido esencial del derecho, o bien, estándar mínimo y contenido esencial son niveles distintos.

Esta distinción o identidad resulta especialmente relevante al momento de definir el nivel de intensidad que se va a aplicar al escrutinio judicial. Pareciera que la Primera Sala los distingue, de esta manera, entenderíamos que si una eventual medida regresiva afecta el contenido esencial, se aplicaría escrutinio estricto. En cambio, si la medida atenta contra el estándar mínimo, procedería un test de proporcionalidad.

En este caso, la Sala consideró que se trataba de posible violación al estándar mínimo, debido a que señaló que, de tratarse de una medida regresiva, se aplicaría un test de proporcionalidad. Sin embargo, determinó que no existía regresividad normativa ni de resultado. Por tanto, era innecesario analizar su justificación.

V. RESULTADO DE LA COMPARACIÓN

El presente ejercicio comparativo nos ha permitido observar similitudes y divergencias entre los sistemas objeto de estudio. Como resultado podemos identificar lo siguiente:

En el sistema constitucional de Sudáfrica se admitió que la progresividad impone obligaciones al Estado para aplicar hasta el máximo los recursos disponibles para garantizar derechos sociales. Sin embargo, validó la no ampliación del número y tipo de derechos a una prestación. La principal justificación para ello fue el contexto económico del país. La situación no permitía garantizar dicha prestación a todos los ciudadanos que la necesitaban, de tal suerte que se prefirió no otorgársela a ninguno. Además, se argumentó por uno de los integrantes de la Corte, que el tribunal no debía inmiscuirse en el diseño de políticas públicas debido a que los poderes facultados para ello, cuentan con mayores elementos para su elaboración.

La Corte Constitucional de Colombia reconoció prácticamente las mismas obligaciones derivadas del mandato de progresividad. Sin embargo, el caso versaba sobre posible vulneración a la vertiente de no regresividad.

Lo destacado de dicha resolución fue la aplicación de herramientas argumentativas basadas en las teorías de Robert Alexy y Carlos Bernal Pulido¹⁵⁴, por lo menos en cuanto al principio de proporcionalidad y sus subprincipios.

En la forma de abordar el caso, se observa la disposición a aplicar escrutinio estricto si se identificaba como regresiva la medida impugnada. Recordemos que la Corte consideró que no existía certeza en cuanto al contenido mínimo intangible

¹⁵⁴ El principio de proporcionalidad es ampliamente estudiado en Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, 881 pp.

del derecho. Por tanto, una medida regresiva debía analizarse con el máximo nivel de intensidad.

VI. CONTRASTACIÓN DE LA COMPARACIÓN CON EL SISTEMA DE REFERENCIA

Como se indicó en apartados anteriores, el sistema de referencia es el mexicano. Por ello, se analizan sus características con base en el resultado de la comparación.

La primera precisión que se debe realizar es que pareciera existir cierta discordancia entre las dos salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aun cuando en términos generales coinciden con la identificación de las obligaciones derivadas del principio de progresividad, se aprecia una idea distinta cuando se trata de determinar el contenido esencial de los derechos. Mientras que la Primera Sala distingue entre contenido o núcleo esencial y estándar mínimo, la Segunda Sala pareciera identificar al estándar mínimo como el nuevo contenido esencial. Esto repercute en el nivel de intensidad que se aplicaría en caso de analizar medidas regresivas.

Las Cortes sudafricana y mexicana coinciden en mantener cierta deferencia en relación con el diseño de políticas públicas tendentes a procurar una mayor realización de los derechos sociales. Consideran que los poderes Legislativo y Ejecutivo cuentan con mayores elementos para decidir la mejor estrategia. Sin embargo, en el caso de México, se precisó que esa deferencia no implica la imposibilidad de revisar que no sean arbitrarias ni discriminatorias. En ese sentido, pareciera que en Sudáfrica se aplica un mayor grado de deferencia.

Por otra parte, ninguna de las dos Cortes determinó que dicha deferencia deba aplicarse también al analizar una posible medida regresiva.

La Corte de Colombia pareciera que presentó mayores similitudes con los criterios adoptados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La principal similitud consistió en no distinguir entre contenido esencial y estándar mínimo. Además de estar dispuestas a aplicar un escrutinio estricto si se impugna una medida aparentemente regresiva.

La primera Sala fue más didáctica al abordar el tema. A diferencia de la Segunda y de la Corte colombiana, distinguió entre dichos dos contenidos y manifestó la pertinencia de un *test* de proporcionalidad si se impugnaba una medida regresiva por afectar el estándar mínimo. Lo anterior, nos indica que solamente aplicaría escrutinio estricto si se afecta el contenido esencial.

CAPÍTULO CUARTO

LA PROGRESIVIDAD EN EL ACCESO AL EMPLEO JUVENIL EN SINALOA

I. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA INICIAL

La información publicada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social¹⁵⁵ indica que en el año 2018 existió una tasa de desocupación en el estado de Sinaloa de 3.2%. En relación con los jóvenes con edad comprendida entre los 15 y 24 años, el porcentaje fue de 6.5%. Si se desglosa por sexo a la parcialidad juvenil, encontramos que la tasa de desocupación de jóvenes hombres fue de 6.1%, mientras que la de mujeres fue de 7.3%.

En el año 2019, la tasa de desocupación total en el estado se mantuvo en 3.2%. Sin embargo, la relativa a los jóvenes con edad entre 15 y 24 años aumentó a 6.7%. En el desglose por sexo, el porcentaje de jóvenes hombres desocupados disminuyó a 5.9%, mientras que el de mujeres aumentó a 8.4%.

Como se puede apreciar, los primeros dos años del periodo que se estudia reflejan el problema de acceso al empleo juvenil desde diferentes vertientes. La primera de ellas es que el porcentaje de desocupación de los jóvenes es superior al doble del que corresponde a la tasa total del estado. Además, dicho porcentaje aumentó a 6.7% durante el año 2019.

El enfoque sociológico de la problemática también puede observarse al advertir que, entre los jóvenes desocupados, es muy superior el porcentaje que corresponde a mujeres que el relativo a hombres. Inclusive, la situación se agrava durante el año 2019, cuando la tasa de jóvenes mujeres desocupadas aumentó a 8.4%.

¹⁵⁵ STPS, con base en cifras del INEGI. ENE, ENOE (varios años), ETOE y ENOEN. La tabla puede consultarse en: <http://agenda2030.mx/ODSind.html?ind=ODS008000550020&cveind=210&cveCob=99&lang=es#/indicator>

En resumen, la tasa de desocupación juvenil en el estado, 6.5% en 2018 y 6.7% en 2019, refleja por sí sola la no garantía plena en el goce del derecho social de acceso al empleo. La desproporción entre la tasa total y la relativa a jóvenes entre 15 y 24 años es indicativa de posibles tratos diferenciados a jóvenes y a adultos al momento de intentar acceder a un empleo. Por último, la diferencia porcentual entre jóvenes desempleados hombres y jóvenes desempleadas mujeres puede reflejar la existencia de barreras sociales discriminatorias, máxime cuando observamos el aumento en dicha tasa.

II. OBLIGACIONES DE GARANTÍA PROGRESIVA EN EL DERECHO DE ACCESO AL EMPLEO JUVENIL

Como se ha comentado en capítulos previos, la progresividad constituye el segundo grupo de obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primero es el de obligaciones de cumplimiento inmediato.

La jurisprudencia nacional y comparada nos ha indicado que, tratándose de progresividad, las obligaciones estatales son básicamente tres:

- Adopción de medidas tendentes a aumentar el nivel de goce del derecho;
- Máximo uso de los recursos disponibles; y
- Evitar medidas regresivas.¹⁵⁶

Si aplicamos al derecho social de acceso al empleo juvenil los criterios generales mencionados, podemos concluir que el estado de Sinaloa tiene las obligaciones básicas siguientes:

¹⁵⁶ Amparo en revisión 378/2014 y amparo en revisión 566/2015. Sentencias que pueden consultarse en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos>

- Adoptar medidas tendentes a disminuir la tasa de desocupación de 6.5% que existió en 2018 y 6.7% en 2019. Así como a disminuir la brecha entre jóvenes y adultos, y entre jóvenes mujeres y jóvenes hombres;
- Que en las medidas que se adopten se utilicen al máximo los recursos disponibles para garantizar el acceso al empleo juvenil en el estado, así como la disminución de las brechas mencionadas;
- Evitar medidas que produzcan regresión en el goce del derecho de acceso al empleo juvenil.

III. OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR MEDIDAS

La primera de las obligaciones enlistadas es la referente a adoptar medidas tendentes a disminuir la tasa de desocupación existente durante los años 2018 y 2019. Para ello, es importante distinguir la actuación gubernamental en sus tres funciones principales.

Para efectos del presente estudio, se distinguen los actos de acuerdo con su aspecto formal. Por ello, las medidas implementadas por el Poder Legislativo se clasifican como legislativas, aun cuando desde el punto de vista material puedan implicar actos administrativos. De la misma forma, las medidas implementadas por el Poder Ejecutivo se identifican como administrativas, independientemente de que su naturaleza material sea legislativa.

1. *Medidas legislativas*

Después de una búsqueda exhaustiva en la legislación vigente en el Estado de Sinaloa, así como en las reformas publicadas durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021, no se encontraron nuevas normas jurídicas tendentes a combatir el desempleo juvenil. Ante la ineficacia de dicha estrategia para identificar medidas legislativas relacionadas con el tema que nos ocupa, se recurrió al sistema nacional de transparencia.

Al formular una solicitud al Congreso del Estado de Sinaloa para efecto de que informara respecto de las reformas legislativas emitidas para combatir el desempleo juvenil, se obtuvo una respuesta con la leyenda: “Durante los años 2018 a 2021 no ha habido reformas al marco jurídico del Estado de Sinaloa, para combatir el desempleo”. La evidencia se muestra a continuación:



H. CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA
LXIII LEGISLATURA

DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS Y PROCESO LEGISLATIVO

Culiacán, Sinaloa, a 9 de marzo de 2021.

UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
DEL PODER LEGISLATIVO
PRESENTE.-

En Atención al Solicitante.

En atención a su solicitud de información pública de fecha 23 de febrero de 2021, registrada bajo el folio número 00289621 expediente 020/2021, me permito en vía de respuesta en cuanto a la información solicitada, informarle lo siguiente:

Durante los años 2018 a 2021 no ha habido reformas al marco jurídico del Estado de Sinaloa, para combatir el desempleo.

Respecto a las partidas destinadas a combatir el desempleo, se le informa que en el anexo 11 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa de los años 2018, 2019, 2020 y 2021, se encuentra el monto aprobado para la Secretaría de Economía, además establece el presupuesto destinado a la Dirección Estatal del Empleo y Productividad, la cual es responsable de crear y organizar los programas del desempleo, mismas que se le anexan en PDF.

Por lo que le sugiere que para una mayor información consulte a dicha Secretaría de Economía del Estado de Sinaloa.

Sin otro particular le reitero mis atentas y distinguidas consideraciones.

ATENTAMENTE

DR. EDUARDO RAMÍREZ PATIÑO
DIRECTOR DE ASUNTOS JURÍDICOS Y PROCESO LEGISLATIVO

La respuesta anterior evidencia el incumplimiento de la primera de las obligaciones derivadas del mandato de progresividad. Es decir, el deber de adoptar medidas para disminuir la tasa de desempleo juvenil en nuestro Estado. Esto, desde el punto de vista de la competencia para crear o modificar normas legales.

El 27 de octubre de 2020, el Legislativo local aprobó la minuta enviada por el Congreso de la Unión para reformar la fracción XXIX-P del artículo 73 y adicionar un último párrafo al artículo 4 de la Constitución federal.¹⁵⁷ Lo anterior, para establecer como materia concurrente la garantía de la formación y desarrollo integral de la juventud. También, se reconoce como derecho humano la promoción del desarrollo integral de las personas jóvenes, mediante políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito económico.

Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2020. No obstante, se trata de una medida adoptada por el órgano revisor de la Constitución federal. Además, se trata de una reforma tendente a garantizar una formación integral a las personas jóvenes, no propiamente a su acceso a empleos, por lo que se trata de una medida indirecta.

En cuanto al aspecto presupuestal, el Congreso ha adoptado la medida de destinar recursos a la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad, dependiente de la Secretaría de Economía.

En el anexo 11 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, correspondiente a los ejercicios fiscales 2018, 2019, 2020 y 2021, se encuentra la partida presupuestal destinada a dicha Dirección.

Otras acciones implementadas por el Legislativo, relacionadas con el empleo juvenil, son las interpelaciones parlamentarias¹⁵⁸ correspondientes a los ejercicios fiscales 2018, 2019 y 2020. A través de estos mecanismos de rendición de cuentas, quienes integran las comisiones del Congreso reciben los informes de gobierno y

¹⁵⁷ Aprobación publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el 2 de noviembre de 2020.

¹⁵⁸ La interpelación y voto de censura son mecanismos de control identificados con los sistemas parlamentarios. No obstante, en ciertos sistemas presidenciales se ha adoptado la interpelación parlamentaria a miembros del gabinete, aunque no se permita el voto de censura. Estos mecanismos de control político se explican en: Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007, pp. 46-49.

las comparecencias de los secretarios de Estado y de los directores de organismos públicos descentralizados.

Lo anterior, nos indica que las únicas medidas adoptadas por el Congreso del Estado de Sinaloa para garantizar, en el ámbito de sus competencias, el derecho de acceso al empleo juvenil han sido aprobar determinada partida presupuestal para la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad, así como las interpelaciones ministeriales.

Es importante precisar, que los artículos 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley de la Juventud del Estado de Sinaloa prevén el derecho a un empleo, así como la obligación gubernamental de implementar planes y programas para impulsar el empleo juvenil. No obstante, se trata de una medida legislativa adoptada en el año 2016. Por tanto, se ubica cronológicamente fuera del periodo que comprende el presente estudio.

2. Medidas administrativas

En términos generales, tampoco en el Poder Ejecutivo se han identificado estrategias dirigidas directamente a combatir el desempleo juvenil. Así lo han reconocido en forma tácita o expresa las dependencias de dicha rama gubernamental al responder a las solicitudes de información que se les han formulado.

La Secretaría de Desarrollo Social, mediante oficio de fecha 4 de marzo de 2021, reconoció expresamente que no realiza acción alguna para combatir el desempleo juvenil. En dicho documento se respondió: “Referente a lo solicitado le informo que esta Secretaría no cuenta con Programas para implementar el desempleo”.¹⁵⁹ La evidencia sobre el particular se muestra en la siguiente imagen:

¹⁵⁹ Como se puede apreciar en el documento, la Secretaría respondió en forma inconsistente. En el texto señala que no se cuenta con programas para implementar el desempleo, cuando la pregunta se refería a programas para combatir el desempleo. Por ello, dicha respuesta fue recurrida ante la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública. Como resultado, se revocó la respuesta, pero aun no se emite la nueva. Sin embargo, es muy probable que se haya tratado de un descuido al redactar.

Culiacán Rosales, Sinaloa, 04 de Marzo de 2021

LIC. JULIO CESAR RODRIGUEZ RODRIGUEZ
DIRECTOR DE NORMATIVIDAD Y REGULACIÓN
PRESENTE.-

En relación a su oficio SEDESO/DNR/019/2021 de fecha 23 de febrero de 2021, derivado de la solicitud de Información- VIA INFOMEX con Folio No.00289821, donde nos solicita informar los Programas Implementados durante los años 2018,2019,2020,2021 para combatir el desempleo en Sinaloa de las personas con edad entre 15 y 24 años. Informar los Programas Implementados durante los años 2018,2019,2020 y 2021 dirigidos exclusivamente a combatir el desempleo en Sinaloa de personas con edad entre 15 y 24 años. Proporcionar en versión electrónica, los lineamientos que han regido cada uno de los Programas implementados en el Estado de Sinaloa para combatir el desempleo de las personas con edad entre 15 y 24 años.

Referente a lo solicitado le informo que esta Secretaría no cuenta con Programas para implementar el desempleo.

Sin otro particular quedo a sus órdenes para cualquier duda o aclaración al respecto.

ATENTAMENTE



LIC. GAMALIEL LEÓN CASTRO
COORDINADOR ADMINISTRATIVO

La Secretaría de Economía ha reconocido tácitamente la inexistencia de programas diseñados a nivel local para combatir el problema que nos interesa. Al solicitarle la información relativa, únicamente compartió las Reglas de Operación para el

Programa de Apoyo al Empleo (PAE) correspondientes a los años 2018, 2019, 2020 y 2021, publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Es decir, su respuesta fue mostrar programas implementados por el Gobierno Federal. A continuación, se muestra la evidencia:



STPS



SNE



SINALOA



**DIRECCIÓN
SNE/190/2021**

Culiacán, Sinaloa, viernes 26 de febrero del 2021

LIC. SERGIO JIMÉNEZ ESPINOZA
Responsable de la Unidad de Transparencia
Presente. -

En respuesta a su atento oficio, dirigido al Servicio Estatal del Empleo y Productividad, en el que menciona la existencia de una solicitud de acceso a la información pública con folio 00289921 y en la que se requiere lo siguiente:

"Informar los programas implementados durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021 dirigidos exclusivamente para combatir el desempleo en Sinaloa de las personas con edad entre 15 y 24 años.

Informar los programas implementados durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021 dirigidos exclusivamente a combatir el desempleo en Sinaloa de personas con edad entre 15 y 24 años.

Proporcionar, en versión electrónica, los lineamientos que han regido cada uno de los programas implementados en el Estado de Sinaloa para combatir el desempleo de las personas con edad entre 15 y 24 años."

Ante dicha solicitud, me permito adjuntar al presente dispositivo que contiene la información solicitada, así como las Reglas de Operación del PAE 2018, 2019, 2020 y 2021.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

AUSEBU 06/02/21
LIC. SERGIO JIMÉNEZ ESPINOZA
11/02/2021
00289921

LIC. ARTURO TORRES SATO

Director del Servicio Estatal del Empleo y Productividad de la Secretaría de
Economía del Gobierno del Estado de Sinaloa

Posteriormente, la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad, dependiente de la propia Secretaría de Economía, señaló que las partidas presupuestales que le han sido asignadas por el Legislativo bajo el rubro de Inversión Pública se han destinado a subprogramas de ferias de empleo y camión del empleo, movilidad laboral interna, oportunidades laborales bajo estrategias, bécate, fomento al autoempleo y jornadas por la empleabilidad. Lo anterior, se evidencia con el siguiente documento:



DIRECCION
SNE/196BIS/2021

Culiacán, Sinaloa, a 22 de marzo de 2021

LIC. SERGIO JIMÉNEZ ESPINOZA
Responsable de la Unidad de Transparencia
Presente.

En respuesta a su atento oficio, dirigido al Servicio Estatal del Empleo y Productividad, en el que menciona la existencia de una solicitud de acceso a la información pública folio 00394021 y en la que textualmente se requiere lo siguiente:

“Informar en qué se han invertido los recursos asignados a la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad por concepto de Inversión Pública durante los años de 2019, 2020 y 2021. En 2019 fueron 10,287,000 pesos, en 2020 9,650,000 pesos y en 2021 8,000,000 de pesos. Todos para Inversión Pública. Informar cuales fueron los gastos de esa Inversión Pública.

Informar las acciones implementadas por la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad para disminuir el desempleo de las personas menores de 24 años de edad.”

En relación a lo solicitado se proporciona la siguiente información:

En el año 2019, esta Dirección ejerció \$9,500,000.00, implementados en subprogramas FERIAS DE EMPLEO Y CAMIÓN DEL EMPLEO, MOVILIDAD LABORAL INTERNA, OPORTUNIDADES LABORALES BAJO ESTRATEGIAS, BÉCATE, FOMENTO AL AUTOEMPLEO Y JORNADAS POR LA EMPLEABILIDAD.

Respecto al año 2020, esta Dirección ejerció \$8,000,000.00, implementados en subprogramas de FERIAS DE EMPLEO Y CAMIÓN DEL EMPLEO, MOVILIDAD LABORAL INTERNA, OPORTUNIDADES LABORALES BAJO ESTRATEGIAS, APOYOS FINANCIEROS A LA CAPACITACIÓN Y JORNADAS POR LA EMPLEABILIDAD.

En el año 2021, esta Dirección a esta fecha tiene programado ejercer 3,000,000.00, implementados en subprogramas FERIAS DE EMPLEO Y CAMIÓN DEL EMPLEO, MOVILIDAD LABORAL INTERNA, OPORTUNIDADES LABORALES BAJO ESTRATEGIAS Y JORNADAS POR LA EMPLEABILIDAD.

Las acciones implementadas por esta Dirección para disminuir el desempleo se han enfocado en buscar la vinculación con buscadores de empleo, así como jornaleros agrícolas de todo el Estado, para facilitar y mantener la empleabilidad entre los 18 municipios, mediante las herramientas tecnológicas y de información. De igual manera, se han implementado estrategias para generar y fortalecer micros y pequeñas empresas, y dar el seguimiento correspondiente para insertarlos en la formalidad del mercado laboral. Asimismo, se ha fomentado la realización de eventos de “Ferias de Empleo y Camión del Empleo” presenciales y mixtas, que permiten reunir en un mismo espacio a las empresas con necesidades de personal y a los buscadores de empleo, así también promoción, apoyos diversos, visitas de validación en los domicilios donde se instalan los proyectos, elaboración de perfiles de proyectos, análisis y selección, realización de eventos de reclutamiento y jornadas enfocadas a promover, difundir y fortalecer la empleabilidad en todo el Estado, así como la supervisión y seguimiento a buscadores de empleo hasta lograr la colocación y el apoyo a programas y convenios en el extranjero del rubro laboral.

Sin otro particular de momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente


LIC. ARTURO TORRES SATO
DIRECTOR DEL SERVICIO ESTATAL DEL EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD
C. e. p.- Archivo

*RECIBI
24/MARZO/2021 16:12 HRS.
SERGIO JIMÉNEZ E.*

SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO SINALOA, Sótano del Palacio de Gobierno, Insurgentes S/N, Col. Centro Sinaloa.
Culiacán, Sinaloa. Tel. 01(667) 758 71 93, 01800 0123 720

Además, en el mismo oficio de fecha 22 de marzo de 2021, explicó que las acciones implementadas por la Dirección para combatir el desempleo han sido básicamente diversas formas de vinculación con buscadores de empleo.

A solicitud formulada, el Instituto Sinaloense de la Juventud, sin elaborar un oficio de respuesta, solamente compartió unas reglas de operación del programa *Emprende Tú*. Sin embargo, el documento proporcionado no cumple con formalidad alguna, se trata de un texto en *Word*, sin fecha precisa de aprobación ni firma o sello que lo validen.

En resumen, a falta de adopción de medidas directas para garantizar el derecho social de acceso al empleo juvenil, será necesario revisar las acciones indirectas que influyen en la tasa de desocupación relacionada con esta parcialidad de la sociedad.¹⁶⁰

3. Medidas jurisdiccionales

La función judicial en el estado de Sinaloa es limitada para efecto de garantizar el derecho de acceso al empleo juvenil. Esta limitación se deriva de factores externos y factores internos.

Entre los factores externos encontramos el diseño de la distribución de competencias previsto por la Constitución federal. El sistema residual establecido por el artículo 124 reserva a los estados la posibilidad de conocer de aquellas controversias cuya resolución no se encomiende expresamente a los tribunales de la Federación.

Los artículos 103, 105 y 107 constitucionales confieren a los tribunales del Poder Judicial de la Federación la facultad para conocer de los asuntos donde se invoquen violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal. El derecho de acceso al empleo es un derecho humano de orden social reconocido por dicha norma fundamental. Por tanto, corresponde al Poder Judicial de la Federación garantizar, en la rama jurisdiccional, la garantía progresiva de este derecho.

Hasta ahora, el medio más utilizado para impugnar actos contrarios al principio de progresividad ha sido el juicio de amparo, tal como puede apreciarse en diversos precedentes publicados en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁶⁰ Se encuentra pendiente de resolver el recurso de revisión que se promovió al respecto.

Acorde con esta distribución de competencias, los tribunales locales únicamente pueden inaplicar normas que consideren contrarias al derecho de acceso al empleo juvenil. Sin embargo, dichas resoluciones solo afectan a las partes intervinientes en el juicio. Además, difícilmente serán sometidas a su consideración políticas públicas. Esto debido a que, para ello, es necesario invocar interés legítimo, mientras que las legislaciones procesales locales exigen agravios directos como requisitos de procedibilidad.

El principal factor interno para la limitación de la función judicial en el Estado de Sinaloa es la ausencia de un sistema de control constitucional local. Es posible que el reconocimiento del acceso al empleo juvenil como derecho humano de fuente estadual, así como el establecimiento de un mecanismo de control jurisdiccional para garantizarlo, constituyan medidas válidas y viables para combatir el desempleo de esta parcialidad de la sociedad. Sin embargo, la ausencia de estas opciones en el estado de Sinaloa impide, por el momento, valorar su eficacia.

La única vía jurisdiccional que existe en el estado de Sinaloa para contribuir indirectamente al acceso al empleo juvenil es la que se relaciona con la vertiente de estabilidad en el empleo. No se trata propiamente de acciones para acceder a empleos, sino de actos tendentes a evitar que las personas jóvenes se ubiquen en situación de desempleo de forma injustificada.

Así, la función de los tribunales del trabajo es condenar a empleadores a la reinstalación, cuando proceda. O bien, al pago de las indemnizaciones correspondientes por despido injustificado. Si los tribunales cumplen con dicha función, aplicando el principio *pro operario*, estarían contribuyendo indirectamente a la garantía del derecho.

IV. ANÁLISIS DE PROGRESIVIDAD DE LAS MEDIDAS

1. *Medidas legislativas*

En el apartado anterior se identificó una nula actuación por parte del Congreso para implementar medidas legales tendentes a combatir el desempleo juvenil. Por tanto, resulta imposible avanzar a la segunda etapa del análisis en tal rubro.

No obstante, es posible examinar medidas implementadas por dicha rama gubernamental que pudieran relacionarse con el tema que nos ocupa, tales como las asignaciones presupuestales y las interpelaciones parlamentarias mencionadas anteriormente.

Por lo que respecta al gasto público, en el anexo 11 de cada una de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado, correspondientes a los años 2018, 2019, 2020 y 2021, se indican partidas aprobadas para la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad, dependiente de la Secretaría de Economía.

En el año 2018, se asignó a la Dirección mencionada la cantidad total de \$6'550,636.00. No obstante, al revisar el desglose, se puede apreciar que dicho monto se destina a servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; y transferencias, asignación de subsidios y otras. Es decir, a gasto corriente.



Anexo 11

Clasificación Administrativa por Ente, Unidad Responsable y Capítulo del Gasto

Ente		1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Unidad Responsable	Total	Servicios Personales	Materiales y Suministros	Servicios Generales	Transf., Asign., Subs. Y Otras	Bienes Mueb., Inmuebles e	Inversión Pública	Inversiones Financieras y Otras Prov.	Participaciones y Aportaciones	Deuda Pública
Capítulo de Gasto										
Despacho del Secretario (SDE)	13,403,329	11,353,091	278,607	1,602,323	169,308	0	0	0	0	0
Subsecretaría de Fomento Económico	2,389,783	1,842,434	33,692	513,657	0	0	0	0	0	0
Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad	6,550,636	4,917,766	21,532	1,472,030	139,308	0	0	0	0	0
Dirección de Desarrollo Sectorial	1,869,084	1,648,133	7,570	97,293	116,088	0	0	0	0	0
Dirección de Minería	3,438,146	2,658,377	11,597	652,084	116,088	0	0	0	0	0
Dirección de Micro, Pequeña y Mediana	36,461,106	1,977,914	24,204	458,988	0	0	34,000,000	0	0	0

Para el año 2019, se asignó a la misma Dirección la cantidad de \$17'354,197.00.¹⁶¹ Dicho monto se integró por el gasto corriente, más una partida por concepto de inversión pública, misma que ascendió a la cantidad de \$10'287,000.00.



Anexo 11
Clasificación Administrativa por Ente, Unidad Responsable y Capítulo del Gasto

Ente Unidad Responsable Capítulo de Gasto	Total	1000 Servicios Personales	2000 Materiales y Suministros	3000 Servicios Generales	4000 Transf., Asign., Subs. Y Otras	5000 Bienes Mueb., Inmuebles e	6000 Inversión Pública	7000 Inversiones Financieras y Otras Prov.	8000 Participaciones y Aportaciones	9000 Deuda Pública
Economía	170,704,718	39,103,104	548,575	7,132,778	656,880	0	123,263,381	0	0	0
Secretaría de Economía (SE)	169,316,312	37,714,698	548,575	7,132,778	656,880	0	123,263,381	0	0	0
Despacho del Secretario (SDE)	14,513,826	12,459,412	278,607	1,606,499	169,308	0	0	0	0	0
Subsecretaría de Fomento Económico	2,649,870	2,100,421	33,692	515,757	0	0	0	0	0	0
Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad	17,354,197	5,431,267	21,532	1,475,090	139,308	0	10,287,000	0	0	0
Dirección de Desarrollo Sectorial	1,887,323	1,566,252	7,570	97,413	116,088	0	0	0	0	0
Dirección de Minería	4,883,174	2,901,629	11,597	653,860	116,088	0	1,200,000	0	0	0
Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa	79,595,921	1,955,571	24,204	458,988	0	0	76,157,158	0	0	0
Subsecretaría de Gestión de Fondos y	1,300,181	1,124,951	7,951	167,279	0	0	0	0	0	0

En 2020, la partida presupuestal para inversión pública fue de \$9'650,000.00.¹⁶² Mientras que el monto total aprobado para la Dirección fue de \$14'543,495.00.

Anexo 11
Clasificación Administrativa por Ente, Unidad Responsable y Capítulo del Gasto

Ente Unidad Responsable Capítulo de Gasto	Total	1000 Servicios Personales	2000 Materiales y Suministros	3000 Servicios Generales	4000 Transf., Asign., Subs. Y Otras	5000 Bienes Mueb., Inmuebles e	6000 Inversión Pública	7000 Inversiones Financieras y Otras Prov.	8000 Participaciones y Aportaciones	9000 Deuda Pública
Previsiones salariales y económicas (SSP)	41,719,042	41,719,042	0	0	0	0	0	0	0	0
Economía	127,585,869	36,389,079	393,927	19,695,983	656,880	0	70,450,000	0	0	0
Secretaría de Economía (SE)	125,379,719	34,182,929	393,927	19,695,983	656,880	0	70,450,000	0	0	0
Despacho del Secretario (SDE)	12,870,616	11,042,855	248,547	1,409,906	169,308	0	0	0	0	0
Subsecretaría de Fomento Económico	1,906,391	1,841,663	12,830	51,778	0	0	0	0	0	0
Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad	14,643,495	4,742,203	15,000	96,994	139,308	0	9,650,000	0	0	0
Dirección de Desarrollo Sectorial	1,423,602	1,281,138	4,344	22,032	116,088	0	0	0	0	0
Dirección de Minería	3,350,822	1,822,968	8,240	405,626	116,088	0	1,000,000	0	0	0
Dirección de Micro, Pequeña y Mediana	30,551,805	2,979,892	8,557	63,356	0	0	27,500,000	0	0	0

Por lo que respecta al año 2021, el Congreso aprobó la cantidad de \$8'000,000.00¹⁶³ para inversión pública, y el presupuesto total para la Dirección fue de \$13'559,618.00.

¹⁶¹ Decreto publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el 25 de enero de 2019.

¹⁶² Decreto publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el 25 de diciembre de 2019.

¹⁶³ Decreto publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el 23 de diciembre de 2020.

Anexo 11

Clasificación Administrativa por Ente, Unidad Responsable y Capítulo del Gasto



Ente Unidad Responsable Capítulo de Gasto	Total	1000 Servicios Personales	2000 Materiales y Suministros	3000 Servicios Generales	4000 Transf., Asign., Subs. Y Otras	5000 Bienes Mueb., Inmuebles e	6000 Inversión Pública	7000 Inversiones Financieras y Otras Prov.	8000 Participaciones y Aportaciones	9000 Deuda Pública
Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo e Inteligencia (C4I)	24,719,800	11,128,903	1,062,504	12,427,764	100,629	0	0	0	0	0
Previsiones salariales y económicas (SSP)	13,628,663	13,628,663	0	0	0	0	0	0	0	0
Previsiones salariales y económicas (SSP)	13,628,663	13,628,663	0	0	0	0	0	0	0	0
Economía	130,121,166	37,259,855	524,013	20,180,870	1,056,428	0	71,100,000	0	0	0
Secretaría de Economía (SE)	129,778,720	36,917,409	524,013	20,180,870	1,056,428	0	71,100,000	0	0	0
Despacho del Secretario (SE)	14,272,493	12,012,157	393,075	1,594,973	272,288	0	0	0	0	0
Subsecretaría de Fomento Económico	2,284,669	2,220,604	0	64,065	0	0	0	0	0	0
Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad	13,559,618	4,795,158	11,520	528,900	224,040	0	8,000,000	0	0	0
Dirección de Desarrollo Sectorial	1,488,309	1,281,997	0	19,612	186,700	0	0	0	0	0
Dirección de Minería	3,318,778	1,907,842	0	724,236	186,700	0	500,000	0	0	0
Dirección de Micro, Pequeña y Mediana Empresa	56,668,313	3,115,009	9,660	16,043,644	0	0	37,500,000	0	0	0
Subsecretaría de Gestión de Fondos y Financiamiento	1,323,267	1,282,963	14,132	26,172	0	0	0	0	0	0

Esta medida pareciera contribuir a la garantía progresiva del acceso al empleo en general. Lo anterior, debido a que, a diferencia del ejercicio fiscal 2018, en los años subsecuentes se ha destinado una partida especial para aplicación en aspectos distintos al gasto corriente. El problema es que el rubro de dicho monto es muy ambiguo. Al identificarse como inversión pública, puede justificarse su uso válido con cualquier gasto operativo de la dependencia.

Por otra parte, la progresividad no ha sido constante. Al contrario, después de haberse asignado \$10'287.000.00 para inversión pública en el año 2019, dicho monto ha decrecido en los años siguientes. Para el año 2021 solamente se aprobaron \$8'000,000.00 en ese rubro. Por tanto, en sentido estricto se ha incurrido en una medida regresiva.

Acorde con la jurisprudencia mexicana, una vez identificada la medida regresiva relacionada con derechos económicos, sociales y culturales, es necesario someterla a un *test* de proporcionalidad. Solamente si supera este *test* será válida.

En el caso que nos ocupa, se complica la determinación de la razonabilidad de la medida. Lo anterior, en virtud de que no se desprende de las iniciativas ni de los decretos de aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de los años mencionados, una justificación para tal decremento en la partida presupuestal. Solamente, se indica en el anexo 11 de cada decreto que la cantidad va disminuyendo.

Es importante recordar que, cuando se impugna la razonabilidad de una medida regresiva, la autoridad tiene la carga de la prueba. Sin embargo, en relación con el rubro que se analiza, no se expone justificación alguna, menos aún se podrá determinar si existen pruebas suficientes para sustentar dicha justificación.

En resumen, la medida regresiva mencionada no supera la primera grada del *test* de proporcionalidad, al no identificarse el fin constitucionalmente válido que pretende cumplir. Por ello, resulta ocioso valorar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Ahora bien, en el apartado de interpelaciones ministeriales tenemos las que se derivan de los procesos de rendición de cuentas. Para ello, existe la obligación constitucional de que el Congreso reciba un informe anual por parte de las diferentes ramas gubernamentales. Con esta base, el Legislativo tiene la facultad de citar a comparecer a los titulares de cada una de las dependencias para profundizar en los temas que considere pertinente.

En el informe de labores presentado por el Poder Ejecutivo correspondiente al ejercicio fiscal 2019, se señala que en agosto de 2019 se tenían registrados ante el IMSS 544,249 empleos en el estado. Lo que constituyó un incremento de 21,823 empleos en relación con el mismo mes del año anterior.



En Sinaloa laboran en total **544 mil 249** trabajadores asegurados, quienes hacen girar el engranaje de nuestra creciente y próspera economía.

Tenemos el **6^o** LUGAR CON MAYOR CRECIMIENTO EN EMPLEO de las 32 entidades del país, con una tasa anual del **4.2%** al mes de agosto.



El Gobierno del Estado trabaja constantemente en fortalecer e impulsar el empleo formal y de alto valor de los sectores productivos para detonar una economía próspera y competitiva que se traduzca en el bienestar de todos los sinaloenses.

De acuerdo con el IMSS, en Sinaloa existen un total de 544,249 trabajadores asegurados al mes de agosto de 2019 (2.7% del total nacional), lo que significa que se generaron 21,823 nuevos empleos ante el IMSS con respecto al mismo periodo de 2018.

La tasa anual de crecimiento en el empleo de Sinaloa al mes de agosto 2019 fue del 4.2%, mientras que a nivel nacional fue de 1.8%, lo que posiciona a nuestro estado en el 6.º lugar con mayor crecimiento anual entre las 32 entidades federativas. Al mes de agosto de 2019, en Sinaloa se contabilizó un promedio mensual de 557,087 trabajadores registrados ante el IMSS, 20,509 trabajadores más que el mismo periodo del año anterior.

Asimismo, el crecimiento promedio mensual de trabajadores registrados ante el IMSS con el que cerró Sinaloa en 2017 fue de 21,108, mientras que en 2018 fue de 20,344, por lo que en el periodo de enero de 2017 a agosto de 2019 se presenta un incremento de 61,961 nuevos empleos que constituyen el 50% de avance en la meta establecida en el PED 2017-2021 (cuadro 1).

Para proveer la demanda de los sectores productivos, hemos desarrollado estrategias que ayuden a promover la vinculación del capital humano. Con este objetivo, se realizan ferias de empleo y jornadas de promoción a la empleabilidad en sectores y subsectores económicos estacionales o de situación emergente en todo el estado, lo cual ha permitido facilitar el contacto entre quienes buscan oportunidades laborales y los empleadores. De enero a agosto de este año, se han realizado un total de 54 jornadas de promoción y ferias de empleabilidad en sus

CUADRO 1
EMPLEOS REGISTRADOS ANTE EL IMSS (SINALOA), 2016-2019

Mes	Empleos registrados ante el IMSS (Sinaloa)				Generación de empleos 2019 vs. 2018
	2016	2017	2018	2019	
Enero	504,456	522,489	545,714	568,624	22,910
Febrero	502,672	530,873	542,629	571,139	28,510
Marzo	509,952	522,622	556,885	571,260	14,375
Abril	501,284	532,238	545,566	569,148	23,582
Mayo	482,121	500,882	536,571	550,550	13,979
Junio	478,600	499,363	522,469	540,249	17,780
Julio	482,284	497,907	520,360	541,475	21,115
Agosto	483,252	503,593	522,426	544,249	21,823
Septiembre	496,223	522,697	540,332		
Octubre	510,590	535,194	544,169		
Noviembre	523,400	544,842	559,770		
Diciembre	526,823	542,257	562,199		

FUENTE: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Sin embargo, recordemos que los datos publicados por el INEGI no son tan optimistas como los indicados en el informe. Según el Instituto, durante 2019 Sinaloa mantuvo la misma tasa de desempleo que en 2018. Además, en dicho comparativo, la tasa de desempleo juvenil aumentó de un 6.5% a un 6.7%.

Por lo que respecta a las estrategias para mejorar las condiciones para el acceso al empleo de los jóvenes, en el informe de 2019 se destacó únicamente la celebración de ferias del empleo. No se indica que haya aumentado el número de jóvenes empleados. Lo que se acentuó fue que se incrementó el número de ferias del empleo al pasar de 8 a 11.

Se canalizaron al sector productivo 1,277 JÓVENES DE 18 A 29 AÑOS DE EDAD, mediante el PROGRAMA DE EMPLEO JUVENIL.



negocio o fortalecen y hacen crecer una pequeña empresa. Tenemos programado que para concluir el año se impartirán otros seis talleres de capacitación al talento emprendedor para beneficiar a 200 jóvenes más.

FERIA DEL EMPLEO JUVENIL

Uno de los principales objetivos del Gobierno Estatal es la incorporación de nuestros jóvenes a la vida laboral. Para el cumplimiento de este propósito, canalizamos al sector productivo a 1,277 jóvenes de 18 a 29 años de edad con el programa Feria de Empleo Juvenil, realizado en 11 ocasiones en los municipios



En el informe de labores correspondiente al ejercicio 2020, el Ejecutivo del Estado reconoce que el número de trabajadores asalariados permanentes y eventuales urbanos y del campo ha disminuido. Mientras en julio de 2019 se contaba con 541,475, en el mismo mes de 2020 fueron 529,928.

SINALOA, CON ECONOMÍA PRÓSPERA Y COMPETITIVA

TRABAJADORES ASALARIADOS PERMANENTES Y EVENTUALES URBANOS Y DEL CAMPO, 2019-2020

Mes	Permanentes	Eventuales urbanos	Eventuales del campo	Total de trabajadores asalariados
2019				
Enero	449,428	57,810	61,386	568,624
Febrero	451,851	59,446	59,842	571,139
Marzo	452,936	59,821	58,503	571,260
Abril	454,678	60,463	54,007	569,148
Mayo	458,233	61,346	30,971	550,550
Junio	460,848	60,775	18,626	540,249
Julio	463,610	61,459	16,406	541,475
Agosto	464,048	60,514	19,887	544,249
Septiembre	466,311	59,781	30,469	556,561
Octubre	469,248	60,685	37,981	567,914
Noviembre	470,019	60,556	41,786	572,361
Diciembre	463,255	57,264	56,923	577,442
2020				
Enero	463,813	58,984	57,412	580,209
Febrero	466,264	60,263	61,283	587,810
Marzo	464,840	60,749	64,646	590,235
Abril	456,747	56,659	54,929	568,335
Mayo	450,225	56,981	37,007	544,213
Junio	449,024	57,300	22,681	529,005
Julio	450,465	59,095	20,368	529,928

NOTA: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha modificado su metodología para registrar el número de trabajadores asegurados en ese instituto. Excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria. La información incluye a los trabajadores asegurados permanentes, más los eventuales.

FUENTE: Instituto Mexicano del Seguro Social.



Respecto de las estrategias para lograr mayor empleo de los jóvenes, nuevamente encontramos solo ferias del empleo. Se indicó que el Instituto Sinaloense de la Juventud celebró dos ferias, ambas en el municipio de Culiacán.

INSTITUTO SINALOENSE DE LA JUVENTUD

FERIAS DEL EMPLEO, POR MUNICIPIO, 2020¹

Municipio	Ferias	Beneficiados
Culiacán	2	101
Total	2	101

1. Cifras al mes de agosto.

FUENTE: Instituto Sinaloense de la Juventud.

CONFERENCIAS REALIZADAS POR EL INSTITUTO SINALOENSE DE LA JUVENTUD



1. Cifras al mes de agosto.

FUENTE: Instituto Sinaloense de la Juventud.

Con base en la información proporcionada, el Congreso cuenta con la facultad de recibir la comparecencia de quienes integran el gabinete, para efecto de profundizar en los aspectos que resulten vagos, inconsistentes o inútiles.

Es probable que, con base en el informe correspondiente al año 2019, hubiera procedido la interpelación parlamentaria para efecto de preguntar a los titulares de la Secretaría de Economía y del Instituto Sinaloense de la Juventud, cuáles son las razones por las que se apuesta únicamente a las ferias del empleo como estrategias para mejorar el nivel de goce de dicho derecho.

También, podría haberse resuelto la inconsistencia entre los datos contenidos en el informe y los publicados por el INEGI en relación con la tasa de desocupación. Si el número de empleados aumentó, lo normal hubiera sido que disminuyera la tasa de desocupación. Pero, el Instituto indicó que no fue así.

Cuando se recibió el informe 2020, hubiera procedido interpelar a los mismos titulares para cuestionarles sobre las razones para continuar limitando la estrategia de empleo a la celebración de ferias, aun ante el descenso en el número de empleados.

Por otra parte, era el momento propicio para cuestionar al Secretario de Economía, como superior jerárquico del Director del Servicio Estatal de Empleo y Productividad, en relación con el destino de los recursos asignados a dicha Dirección por concepto de Inversión Pública.

A pesar de estas dudas concretas, en la comparecencia del Secretario de Economía ante el Congreso del Estado celebrada el día 20 de enero de 2021,¹⁶⁴ los cuestionamientos se centraron en temas de crecimiento económico. Por ello, las respuestas del titular se enfocaron en destacar el apoyo a empresarios o emprendedores.

2. Medidas administrativas

De las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo, en el presente apartado se analizan las referentes a la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad, dependiente de la Secretaría de Economía, así como al Instituto Sinaloense de la Juventud.

El dato más contundente que se deriva de la actuación de ambas dependencias es que no existe una estrategia dirigida directamente a disminuir el desempleo juvenil. Por tanto, es necesario analizar las medidas indirectas.

El primer aspecto a valorar es que la Dirección afirma haber ejercido, durante 2019, la cantidad de \$9'500,000.00 por concepto de inversión pública. Sin embargo, en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el Ejercicio Fiscal del año 2019 publicado en el Periódico Oficial el 25 de enero de 2019, se asignó a la Dirección mencionada un monto de \$10'287,000.00 para dicho rubro. Este hecho evidencia el incumplimiento del máximo uso de los recursos disponibles, lo que implica la vulneración a una de las vertientes del principio de progresividad.

La misma Dirección afirma haber ejercido la cantidad de \$8'000,000.00 durante el 2020. No obstante, en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el Ejercicio Fiscal del año 2020 publicada el día 25 de diciembre de 2019, le fue asignado un monto de \$9'650,000.00 para inversión pública. Situación similar se observa en relación con el año 2021, donde le fue

¹⁶⁴ El video de la comparecencia se encuentra en la cuenta oficial de Facebook del Congreso del Estado de Sinaloa.

aprobada una partida por \$8'000,000.00, pero asegura tener programado ejercer \$3'000.000.00.¹⁶⁵

Como se puede apreciar, la no utilización al máximo de los recursos disponibles para implementar medidas tendentes a combatir el desempleo fue una práctica constante de esta dependencia gubernamental durante el periodo que se estudia.

Por otra parte, la información proporcionada por la Dirección evidencia posibles medidas regresivas. Según su dicho, en el año 2019 se implementaron subprogramas de ferias de empleo y camión del empleo, movilidad laboral interna, oportunidades laborales bajo estrategias, bécate, fomento al autoempleo y jornadas por la empleabilidad. En cambio, en 2020 se aplicaron los subprogramas de ferias de empleo y camión del empleo, movilidad laboral interna, oportunidades laborales bajo estrategias, apoyos financieros a la capacitación y jornadas por la empleabilidad.

Lo anterior, nos indica que para el año 2020 dejaron de implementarse los subprogramas de bécate y fomento al autoempleo. Es probable que apoyos financieros a la capacitación haya sustituido a bécate. Pero, el subprograma que fue suprimido sin haberse implementado uno nuevo fue el de fomento al autoempleo.

Situación similar se vislumbra para el año 2021, donde la Dirección proyecta aplicar los recursos en la implementación de los subprogramas ferias de empleo y camión del empleo, movilidad laboral interna, oportunidades laborales bajo estrategias y jornadas por la empleabilidad. Esto significa que, ahora sí, se planea dejar de implementar el subprograma de apoyos financieros a la capacitación.

Es importante recordar que la progresividad obliga a las autoridades a procurar una mejora continua y paulatina en el nivel de goce de derechos sociales, en este caso el de acceso al empleo. Por tal motivo, resulta incomprensible pretender el logro de dicho objetivo con la supresión de subprogramas. En todo caso, si la dependencia considera que dichas acciones no están cumpliendo con su cometido, lo razonable sería la creación de nuevas estrategias tendentes a obtener mejores resultados.

¹⁶⁵ Esta información se encuentra en la respuesta citada previamente, de fecha 22 de marzo de 2021.

En el análisis cronológico de los subprogramas implementados no se observa el diseño de nuevas acciones para combatir el desempleo de mejor manera, simplemente se han suprimido los existentes, lo que implica medidas regresivas que deberían superar un *test* de razonabilidad.

Como se evidenció en el apartado anterior, de los informes de labores presentados por el Ejecutivo al Congreso, correspondientes a los años 2019 y 2020, solamente se señalan ferias del empleo como actividades realizadas para combatir la desocupación. Con dichas actividades y la operación de un camión del empleo, se pretende justificar el gasto asignado a la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad. ¿Es esto razonable?

El gobierno del estado de Sinaloa se encuentra integrado al Servicio Nacional del Empleo. Para cumplir con las obligaciones derivadas de dicho sistema, durante el periodo estudiado creó una página de internet denominada Empléate puro Sinaloa.¹⁶⁶ Dicho sitio afirmaba fungir como enlace entre empleadores y solicitantes de empleo. Además, proporcionaba información sobre itinerarios del camión del empleo.

Si existía esta modalidad electrónica de vinculación, ¿por qué eran necesarias las ferias del empleo? En la página gubernamental se aseguraba que las ferias del empleo y el camión del empleo acercaban las bolsas de trabajo a las personas integrantes de grupos vulnerables. Esta justificación puede ser válida si se valora que no todas las personas tienen acceso a internet. Sin embargo, no existe evidencia clara del impacto de estas actividades en la disminución del desempleo. Es probable que, ante la operación de la modalidad electrónica de vinculación, la modalidad presencial sea ociosa. Esto indicaría que los recursos asignados para este fin, pudieran ser invertidos en estrategias más creativas y eficientes.

Por último, es importante destacar que desafortunadamente la ausencia de acciones claras para disminuir la tasa de desocupación armoniza con el diseño del plan estatal de desarrollo vigente. Esto se evidencia al observar que en dicho plan se estableció como meta para el periodo 2017-2021 “Lograr en el promedio de los 5 años una tasa de desocupación por debajo de la media Nacional”. Sin embargo,

¹⁶⁶ <http://empleatepurosinaloa.gob.mx/>

en 2016 la tasa de desocupación laboral en el estado era de 2.8%, por debajo de la media nacional que era de 3.54%.

En otras palabras, la administración no proyectó disminuir la tasa de desocupación laboral, sino conservarla por debajo de la media nacional. Es probable que los resultados cumplan con la meta planteada. No obstante, la meta planteada no armoniza con el mandato de progresividad. En conclusión, los resultados no armonizan con el mandato de progresividad.

3. Medidas jurisdiccionales

Como se explicó previamente, el diseño residual de nuestro sistema federal y la falta de voluntad del Legislativo local han propiciado que la labor jurisdiccional local tenga poca injerencia en la garantía del derecho al acceso al empleo juvenil.

La única medida detectada para contribuir a este objetivo es aquella que se deriva de la actuación de los tribunales del trabajo para evitar que las personas se ubiquen en situación de desempleo, ya sea condenando a reinstalación, o bien, a indemnizaciones que desincentiven los despidos.

Durante el periodo que se estudia, operaban las juntas de conciliación y arbitraje, aun no iniciaban funciones los tribunales laborales pertenecientes al Poder Judicial. Al analizar la información estadística, encontramos que durante el año 2019 la Junta Local de Conciliación y Arbitraje dictó 111 laudos absolutorios a reinstalación, mientras que los condenatorios fueron 51.

Esto significa que de 162 personas que demandaron al patrón por despido injustificado, solamente 51 tuvieron el beneficio de la reinstalación. Por tanto, 111 personas se ubicaron en situación de desempleo. En consecuencia, de la actuación jurisdiccional no se desprende una contribución a la garantía del derecho de acceso al empleo, en la vertiente de evitar desempleo. Por el contrario, se observa una tendencia a no conceder reinstalaciones.

La tendencia a no conceder reinstalaciones durante el año 2019 también se observó en las juntas especiales que integran la Junta Local. La única que dictó más laudos condenatorios que absolutorios fue la Junta Especial Número Uno. No

obstante, es probable que dicha circunstancia se deba a la naturaleza de los asuntos que se ventilan en la misma, que son los relativos a universidades o instituciones de educación superior autónomas por ley.

En efecto, durante 2019 la Junta Especial Número Uno dictó 15 laudos condenatorios a reinstalación y 10 absolutorios. La Junta Especial Número Dos emitió 9 absolutorios y 7 condenatorios. La Junta Especial Número Tres no dictó laudo condenatorio alguno, solamente uno absolutorio. La Junta Especial Número Cuatro condenó en 23 ocasiones y absolvió en 24.

Durante el año 2020 la tendencia a dictar laudos absolutorios no varió. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje emitió 70 en este sentido, mientras que solamente condenó en 15. La Junta Especial Número Uno dictó 7 absolutorios y 4 condenatorios. En la Especial Número Dos fueron 4 absolutorios y 3 condenatorios. La Junta Especial Número Tres no dictó laudo alguno sobre el tema. En cambio, la Junta Especial Número Cuatro dictó 23 absolutorios y 28 condenatorios.

Culiacán, Sinaloa, a 05 de abril de 2021.

C. SOLICITANTE DEL FOLIO 00380321.

En atención a su petición de información número **00380321**, realizada a través de Infomex Sinaloa, en la que requiere:

Solicito:

Informar cuantos laudos condenatorios y cuantos laudos absolutorios a reinstalación se dictaron durante los años 2019, 2020 y 2021, a la fecha del informe, en el estado.

Informar cuantos laudos condenatorios y cuantos laudos absolutorios a indemnización constitucional por despido injustificado se dictaron durante los años 2019, 2020 y 2021, a la fecha del informe, en el estado.

De los laudos condenatorios a reinstalación, informar en cuantos la parte actora era una persona menor de 24 años de edad.

De los laudos condenatorios a indemnización por despido injustificado, informar en cuantos la parte actora era una persona menor de 24 años de edad.

En cumplimiento a dicha solicitud y en observancia a la normatividad de la Ley de Acceso a la Información Pública, le comunico que después de haber canalizado su petición al área correspondiente y respetando los términos de la Ley, me permito informarle lo siguiente:

JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARITRAJE DEL ESTADO DE SINALOA.	AÑO				TOTAL
	CONCEPTO	2019	2020	2021	
CONDENATORIO A REINSTALACION	51	15	6	72	
ABSOLUTORIO A REINSTALACION	111	70	5	186	
CONDENATORIO A INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL	199	93	20	312	
ABSOLUTORIO A INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL	80	84	8	172	
CONDENATORIO A REINSTALAR MENORES DE 24 AÑOS	0	0	0	0	
CONDENTARIOIO A DESPIDO INJUSTIFICADO MENOR DE 24 AÑOS	0	0	0	0	

JUNTA ESPECIAL NÚMERO UNO DE LA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARITRAJE DEL ESTADO SINALOA		AÑO			
CONCEPTO	2019	2020	2021	TOTAL	
CONDENATORIO A REINSTALACION	15	4	1	20	
ABSOLUTORIO A REINSTALACION	10	7	3	20	
CONDENATORIO A INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL	0	0	0	0	
ABSOLUTORIO A INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL	0	0	0	0	
CONDENATORIO A REINSTALAR MENORES DE 24 AÑOS	0	0	0	0	
CONDENTARIO A DESPIDO INJUSTIFICADO MENOR DE 24 AÑOS	0	0	0	0	

JUNTA ESPECIAL NÚMERO DOS DE LA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARITRAJE DEL ESTADO, CON RESIDENCIA EN LOS MOCHIS, SINALOA.		AÑO			
CONCEPTO	2019	2020	2021	TOTAL	
CONDENATORIO A REINSTALACION	7	3	1	11	
ABSOLUTORIO A REINSTALACION	9	4	0	13	
CONDENATORIO A INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL	57	26	12	95	
ABSOLUTORIO A INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL	161	65	78	304	
CONDENATORIO A REINSTALAR MENORES DE 24 AÑOS	0	0	0	0	
CONDENTARIO A DESPIDO INJUSTIFICADO MENOR DE 24 AÑOS	0	0	0	0	

JUNTA ESPECIAL NÚMERO TRES DE LA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARITRAJE DEL ESTADO, CON RESIDENCIA EN LOS GUASAVE, SINALOA.		AÑO			
CONCEPTO	2019	2020	2021	TOTAL	
CONDENATORIO A REINSTALACION	0	0	0	0	
ABSOLUTORIO A REINSTALACION	1	0	0	1	
CONDENATORIO A INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL	19	18	2	39	
ABSOLUTORIO A INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL	13	17	2	32	
CONDENATORIO A REINSTALAR MENORES DE 24 AÑOS	0	0	0	0	
CONDENTARIO A DESPIDO INJUSTIFICADO MENOR DE 24 AÑOS	0	0	0	0	

Es importante precisar que el alcance de la presente investigación es insuficiente para determinar si los laudos cumplieron con la debida fundamentación y motivación. Ese aspecto sería tema para una investigación aparte. Lo que interesa a nuestro tópico es que la actuación jurisdiccional no constituye un elemento que intervenga positivamente en la garantía del derecho al empleo. Por lo menos, desde el punto de vista cuantitativo.

Otro aspecto que llama la atención es que, al responder a las solicitudes de información, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje precisó lo siguiente:

En lo que respecta a los últimos dos puntos de lo peticionado por el solicitante, se hace notar que no se cuenta con esos datos ya que como lo establece el numeral 872 de la Ley Federal del Trabajo, no es requisito indispensable señalar la edad al momento de presentarse las demandas.

En los dos puntos a que se refiere, se solicitaba que indicara en cuantos de esos laudos la parte actora eran personas menores de veinticuatro años de edad. Por lo que no se contaba con dicha información debido a las razones que expuso.

Contrario a lo afirmado por el tribunal, el elemento edad resulta de suma importancia para la impartición de justicia acorde con las diversas metodologías analíticas. Para muestra de esta afirmación se cita el siguiente criterio:

MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA. De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años

deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores. De ahí que para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios.

Acción de inconstitucionalidad 11/2005. Procurador General de la República. 8 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Ramón Cossío Díaz. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.¹⁶⁷

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha elaborado protocolos de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes.¹⁶⁸ Esto debido a que el artículo 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce como tal a todo ser humano menor de dieciocho años o que no ha alcanzado la mayoría de edad de acuerdo con la legislación de cada país.

En México, la mayoría de edad se alcanza al cumplir dieciocho años. Por tanto, generalmente, la persona menor de esa edad es niño o niña para efectos del goce de derechos. En consecuencia, una persona mayor de quince años, pero menor de dieciocho, puede ejercitar acciones laborales y los tribunales deben juzgar atendiendo a su situación de niñez. ¿Cómo saber la metodología analítica a aplicar si se desconoce la edad de la parte actora?

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo prevé condiciones especiales que se deben garantizar cuando el empleado sea persona menor de edad. Si el patrón

¹⁶⁷ Tesis: P. XLVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, junio de 2008, t. XXVII, p. 712.

¹⁶⁸ Protocolo de Actuación en Casos que Involucren a Niñas, Niños y Adolescentes.

ofrece el trabajo en condiciones que no son acordes con la edad del actor, ¿el tribunal calificará de buena fe el ofrecimiento? Si el actor no acepta el ofrecimiento de trabajo, ¿se revertirá la carga de la prueba para que sea él quien demuestre que fue despedido?

La precisión que realizó la Junta constituye un indicio de que, probablemente, ni siquiera existe voluntad de aplicar metodologías analíticas que contribuyan a garantizar la estabilidad en el empleo de personas jóvenes. Por tanto, no se evita que se ubiquen en situación de desempleo en forma injustificada.

V. EMERGENCIA SANITARIA COMO FACTOR CONDICIONANTE DE MEDIDAS

Para efecto de valorar el cumplimiento de la garantía progresiva de derechos sociales, en especial el de acceso al empleo juvenil, no se debe soslayar la realidad fáctica. Por ello, es importante considerar la situación extraordinaria que se ha vivido a nivel mundial desde principios de 2020, derivada de los contagios producidos por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Como es obvio, Sinaloa no está exenta de esta problemática, por lo que ha resentido las consecuencias de la pandemia y se ha tornado indispensable la adopción de medidas gubernamentales especiales tendentes a garantizar el derecho a la salud.

El 30 de marzo de 2020, el Consejo de Salubridad General emitió el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Con ello, inició de manera formal el estado de emergencia en el país.

Resulta importante para el análisis de la situación, la decisión de identificar al problema como emergencia sanitaria y no como contingencia. De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, ante una contingencia sanitaria la situación de los trabajadores hubiera sido más perjudicial a las que se aplicaron en la emergencia.

En efecto, la fracción VII del artículo 427 de la Ley Federal del Trabajo establece la procedencia de la suspensión de labores en casos de contingencia sanitaria. Al relacionar esta norma con la fracción IV del artículo 429, encontramos

que, en dichos casos, el patrón no necesita la autorización del tribunal laboral para la suspensión y solamente se le obliga a pagar el salario mínimo a los empleados, durante el plazo máximo de un mes.

Al no declararse la contingencia sanitaria e identificar la situación como emergencia, no procedió la suspensión de labores ni la posibilidad de que los trabajadores recibieran únicamente el salario mínimo durante un mes. Por el contrario, fue necesario establecer modalidades de trabajo a distancia o teletrabajo y los empleados conservaron su derecho a recibir íntegro el salario.

El 31 de marzo, la Secretaría de Salud Federal publicó el Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, mientras que el Ejecutivo del Estado hizo lo propio mediante el Decreto por el que se dictan medidas urgentes para el Estado de Sinaloa, en coordinación y coadyuvancia a las acciones extraordinarias dictadas por el Ejecutivo Federal para combatir la enfermedad grave generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

La principal estrategia para mitigar el virus fue el distanciamiento social. Se restringieron permisos para la realización de eventos, se evitaron labores presenciales no esenciales y se habilitaron áreas para la atención médica de quienes lo requirieran.

Ante el impacto que representaban para la economía las medidas de distanciamiento social, el 14 de abril de 2020 se publicó en el Diario oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias.

En dicho acuerdo se previó una reapertura de actividades paulatina, dependiendo de las condiciones fácticas de cada región del país.

El 27 de julio de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo emitido por la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, donde se establecieron criterios

para las poblaciones en situación de vulnerabilidad que tienen mayor riesgo de desarrollar una complicación o fallecer por COVID-19 en la reapertura de actividades económicas en los centros de trabajo. Criterios que fueron modificados el 12 de agosto del mismo año.

De acuerdo con dichos criterios, los parámetros bajo los cuales se reincorporan las personas en situación de vulnerabilidad a los centros de trabajo se determinan dependiendo de su valor de vulnerabilidad y los semáforos de riesgo que emiten las autoridades de salud competentes.

Así, se ha ido regresando paulatinamente a las labores y se ha reactivado la economía. No obstante, se continúan sufriendo los estragos de la emergencia, que aún no termina.

Esta situación extraordinaria, podría representar una justificación por la que ciertas medidas regresivas superen exámenes de razonabilidad. Los presupuestos se han visto afectados. Incluso, fueron necesarias ciertas reasignaciones que motivaron la creatividad interpretativa, ante la falta de regulación normativa precisa.

Como ejemplo de la variación presupuestal, el 23 de abril de 2020 el Ejecutivo Federal publicó el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.

En dicho decreto se previeron los lineamientos para modificar el destino de recursos asignados a diversas partidas presupuestarias correspondientes a la administración pública, con la decisión de que los mismos fueran invertidos en la protección de la salud y de la economía familiar de personas en situación de necesidad. Además, su contenido fue enviado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en forma de iniciativa, para su futura regulación por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por lo que respecta al Estado de Sinaloa, durante el mismo mes de abril, la Junta de Coordinación Política del Congreso local aprobó una bolsa económica para la compra de alimentos a familias en situación de vulnerabilidad afectadas por la epidemia, así como de material clínico para la atención de la enfermedad, mientras

que el Ejecutivo otorgó créditos a pequeñas y medianas empresas, con la intención de disminuir las consecuencias negativas de la contracción económica.

Lo anterior nos muestra que, ante la situación adversa provocada por la emergencia, es imperativa la necesidad de adoptar medidas idóneas para preservar el goce de los derechos que se vieron afectados.

VI. INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES

Se ha mencionado en líneas previas que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos humanos. Por tal motivo, es pertinente identificar cuáles atribuciones no se han ejercido, o bien, se han aplicado de manera deficiente por cada una de las ramas gubernamentales en relación con la garantía progresiva del derecho de acceso al empleo juvenil.

En términos generales, se puede concluir que el estado de Sinaloa ha incumplido en crear estrategias directas para combatir el desempleo juvenil. No obstante, se lograron identificar algunas medidas indirectas que ameritaron un examen de progresividad.

Como consecuencia de dicho examen, ha sido posible definir las actuaciones gubernamentales que no armonizan con el principio de referencia.

1. *Función Legislativa*

Derivado del análisis realizado en los apartados anteriores, es posible identificar tres aspectos en los que el Congreso ha actuado en forma contraria al mandato de progresividad. El primero, consiste en el deficiente requerimiento de rendición de cuentas. El segundo, se relaciona con la nula actuación legislativa para crear normas que contribuyan a mejorar el nivel de goce del derecho de acceso al empleo juvenil. El tercero, implica a la reducción presupuestal.

En cuanto al primer aspecto, los datos expuestos evidencian posibles contradicciones entre las estadísticas contenidas en los informes de gobierno y las

publicadas por el INEGI. Sin embargo, el Congreso no consideró importante requerir a los titulares de las dependencias por una explicación pormenorizada sobre el tema.

Por otra parte, no existe claridad respecto de la utilización eficaz de los recursos asignados a la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad. Al no fijarse objetivos ciertos con la aplicación del monto correspondiente a Inversión Pública que se le aprueba anualmente, resulta complicado determinar si se gastó conforme al destino pretendido. En todo caso, el Congreso debió verificar la idoneidad de las acciones para las que fue utilizado.

Tampoco ha ejercido su facultad para requerir al titular del Instituto Sinaloense de la Juventud por la precaria o nula actuación para lograr una mejora en el goce del derecho de acceso al empleo juvenil. En este tema, el Instituto y la Secretaría de Economía se han limitado a celebrar ferias del empleo. Sobre el particular, la obligación del Congreso sería cuestionarles las razones por las que continúan aplicando dichas estrategias aun cuando no se ha reflejado una disminución en la tasa de desocupación juvenil.

Otro aspecto por el que hubiese sido importante llamar a cuentas, es la flagrante vulneración a la Sección IV del Capítulo III de la Ley de la Juventud del Estado de Sinaloa, en cuyo artículo 35 prevé expresamente la obligación gubernamental de establecer, en sus planes y programas, estrategias y líneas de acción para impulsar el empleo juvenil.

Contrario a las necesidades concretas del problema planteado, en las comparecencias del Secretario de Economía ante el Congreso del Estado, quienes integran la Comisión de Desarrollo Económico le han cuestionado otros aspectos, como la diversificación de las empresas y mejoras salariales.

La nula actuación legislativa para crear normas que contribuyan al objetivo se evidencia con la inexistencia de reformas enfocadas a combatir el desempleo juvenil. Es posible que el Congreso justifique su omisión al argumentar que ya existe una normatividad que obliga a crear planes y programas para atender el problema, como lo es la Ley de la Juventud. Pero, si observa que no se está aplicando, su

deber es modificarla para crear mecanismos de garantía en su cumplimiento y, así, evitar que sean normas obsoletas.

Por lo que respecta al tema presupuestal. La disminución paulatina y sin justificación visible en la partida aprobada a la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad, representa una medida regresiva que no explica su razonabilidad.

2. Función Administrativa

El incumplimiento de las obligaciones derivadas del mandato de progresividad en que ha incurrido la función administrativa puede resumirse en lo siguiente.

Las medidas adoptadas no constituyen la máxima utilización de los recursos disponibles. La propia Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad reconoce haber utilizado menos recursos que los aprobados por el Congreso para combatir el desempleo.

Por otra parte, no se ha procurado una mejora continua y paulatina en el goce del derecho, al continuar implementando las mismas estrategias que no han demostrado eficacia. Además, se han disminuido los subprogramas destinados a lograr el objetivo.

3. Función Jurisdiccional

La función jurisdiccional ha incumplido con el mandato al no valorar aspectos fácticos para implementar interpretaciones que contribuyan a una mejor protección de la estabilidad en el empleo, como estrategia para evitar el incremento de personas en situación de desempleo.

Las estadísticas demuestran que en un gran número de casos se absuelve a los patrones de la reinstalación y de la indemnización por despido injustificado. La respuesta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje también reconoce que, para dicha instancia, la edad de la parte actora es irrelevante, por lo que no se puede

aspirar a que se aplique una metodología analítica acorde con la situación de una persona menor de edad.

VII. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA FINAL

La emergencia sanitaria mencionada en líneas previas ha perturbado en la labor de campo para la recopilación de datos que permitan conocer la tasa de desocupación desglosada por entidad federativa correspondiente al año 2020. Por ello, en las páginas oficiales de los organismos responsables de publicar la información estadística se ha insertado una nota que indica lo siguiente:

Debido a la contingencia sanitaria originada por el COVID-19 se suspendió el levantamiento de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en el segundo trimestre de 2020. En los meses de abril, mayo y junio se realizó la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), con la cual fue posible obtener información con representatividad a nivel nacional, motivo por el cual no hay información disponible para los estados en estos meses y por tanto no se cuenta con información basada en promedios anuales.

En los trimestres tercero y cuarto de 2020 se reanudaron los levantamientos de la información con representatividad nacional y estatal, recopilándola tanto por vía telefónica como mediante entrevistas cara a cara. De esta manera se generó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOEN).

En virtud de lo anterior, no existe, hasta el momento, información estadística oficial en relación con la tasa de desocupación anual correspondiente al 2020 en el estado de Sinaloa. Por lo pronto, se ha indicado que la tasa de desocupación nacional aumentó de un 3.5% a un 4.5%.

Respecto de los jóvenes con edad entre los 15 y 24 años, la tasa de desocupación se incrementó de un 7.2% en 2019, a un 8.1% en 2020.

En cuanto a las estadísticas correspondientes al año 2021, la tasa de desocupación nacional fue de 4.1%, mientras que la correspondiente a jóvenes fue de 7.9%.

Durante dicho año, la tasa de desocupación total en el estado de Sinaloa fue de 2.67%. A su vez, la relativa a jóvenes fue de 5.81%.¹⁶⁹

Es importante precisar que durante la realización de la presente investigación se produjo un cambio en la estimación de población que se toma como base para la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición. A partir del primer trimestre de 2021, se cuantifican con una nueva estimación. Por ello, es posible que los resultados aparentemente progresivos, no sean tales. Hasta antes de dicha fecha, las cifras se basaban en las proyecciones poblacionales obtenidas en el año 2013. Ahora, la información se produce con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020.¹⁷⁰

VIII. GARANTÍA JURISDICCIONAL DEL DERECHO

En capítulos previos se explicó que el cumplimiento del mandato de progresividad puede exigirse mediante los mecanismos de control constitucional previstos por la Constitución Federal, por la Ley de Amparo y por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución.

En efecto, dependiendo de la vía abstracta o concreta por la que se opte y la que resulte procedente, se pueden impugnar los actos y normas que resulten violatorias de principio de progresividad, en cualquiera de sus vertientes.

Los medios procesales de referencia son el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. No obstante, el conocimiento de dichos medios es competencia del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, se trata de garantías de orden federal.

¹⁶⁹ STPS, con base en cifras del INEGI. ENE, ENOE (varios años), ETOE y ENOEN. Cobertura temporal 1995-2021.

¹⁷⁰ Sobre el particular, ver la nota informativa publicada por el INEGI el 17 de mayo de 2021, misma que puede consultarse en el apartado correspondiente a la ENOE Nueva Edición: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/nota_sobre_cambios_estimacion_poblacion_enoe_n.pdf

En el presente estudio, se proponen alternativas de garantía en el orden local.

En diversas publicaciones se ha expuesto la necesidad de discutir en Sinaloa la posible incorporación a la tendencia prevaleciente en las demás entidades federativas, consistente en la creación de un sistema de justicia constitucional local.¹⁷¹

Actualmente, son mayoría las entidades que prevén mecanismos jurisdiccionales locales de control constitucional. Incluso, la Ciudad de México forma parte de este grupo. Sin embargo, en Sinaloa ni siquiera se ha iniciado un debate al respecto. Las tentativas para su creación se reducen a ciertas iniciativas presentadas ante el Congreso y a algunos trabajos académicos publicados en revistas especializadas.

Un análisis exhaustivo de las implicaciones de estos sistemas escapa al tema central del presente trabajo. Solamente se destaca que su creación contribuye al federalismo judicial y a la autonomía de los estados. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha respaldado su existencia. Incluso, en el Senado existe una iniciativa de reforma a la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal para obligar a las constituciones locales a prever mecanismos jurisdiccionales para su garantía.¹⁷²

A través de estos mecanismos, se permite que las cortes locales defiendan la supremacía constitucional de la entidad. De tal suerte que los actos o normas que sean contrarias a las normas fundamentales puedan invalidarse en sede interna. Así, se podría acceder a soluciones más cercanas y a evitar que la resolución provenga de instancias federales.

La experiencia comparada nos muestra que entre los medios de control constitucional local que pueden implementarse se encuentran: juicios de protección de derechos humanos de fuente estatal, controversias constitucionales, acciones

¹⁷¹ Montes Flores, Iván Alfredo, "Jurisdicción constitucional local ¿un debate pendiente en Sinaloa?", *Libertades. Revista de derecho y ciencias sociales*, UAS, Mazatlán, núm. 8, agosto de 2016, pp. 101-140.

¹⁷² Dicha iniciativa puede consultarse en la página oficial del Senado de la República, sección iniciativas: <https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=iniciativas>

de inconstitucionalidad, control previo de la constitucionalidad de normas y acciones contra la omisión legislativa.

Entre las alternativas para la naturaleza jurídica del órgano garante existe la creación de un tribunal constitucional autónomo, de una sala constitucional en el Supremo Tribunal de Justicia, atribuir competencias constitucionales al pleno de dicho tribunal o crear juzgados especializados.

En líneas previas se precisó que la obligación de garantía progresiva en derechos humanos de fuente local ya se encuentra prevista en el tercer párrafo del artículo 4 Bis de la Constitución del Estado. Además, el artículo 34 de la Ley de la Juventud del Estado prevé el derecho a un trabajo, mientras que el artículo 35 del mismo ordenamiento obliga a las autoridades estatales y municipales a incorporar a sus planes y programas acciones específicas para impulsar el empleo juvenil.

Sin embargo, se carece de mecanismos para la garantía progresiva de dicho derecho. Por tanto, el tema central de esta investigación constituye un claro ejemplo de situaciones donde resulta importante la creación de una jurisdicción constitucional local que garantice el respeto a los derechos humanos por parte de los poderes constituidos.

En párrafos anteriores se ha evidenciado la inexistencia de medidas administrativas o legislativas claras para garantizar progresivamente el derecho al empleo juvenil en nuestro Estado. Sin embargo, la sociedad encuentra limitada su posibilidad de impugnación de las decisiones gubernamentales debido a que no se han creado los mecanismos constitucionales mencionados.

CONCLUSIONES

Primera. Nuestra variable dependiente, el acceso al empleo juvenil, es un concepto que excede a las fronteras jurídicas. Si nos limitamos a su regulación normativa, corremos el riesgo de viciar nuestra investigación de incompleta o ajena a la realidad fáctica.

Segunda: En el análisis del derecho de referencia se deben de valorar los diversos enfoques. Así, se puede aspirar a una garantía integral.

Tercera: Por la naturaleza del derecho, se ha necesitado un esfuerzo global para su garantía.

Cuarta: En sede estatal, existen distintas competencias para contribuir a la garantía del derecho. El Poder Legislativo dicta las leyes de planeación, aprueba los planes de desarrollo y los presupuestos de egresos. El Poder Ejecutivo formula los planes de desarrollo y elabora los proyectos de presupuestos de egresos, además de que ejecuta las acciones y programas correspondientes. La función jurisdiccional resuelve conflictos que pueden evitar que personas se ubiquen en estado de desempleo.

Quinta: Es necesaria una reestructuración de la planeación democrática en nuestro estado.

Sexta: La satisfacción progresiva de los derechos se establece debido a la imposibilidad de darles cumplimiento de manera inmediata. Pero dicha progresividad debe entenderse como una acción continua y sin diferimiento indefinido de esfuerzos para cumplirla.

Séptima: El contenido esencial del derecho de acceso al empleo juvenil debe garantizarse en forma inmediata, debido a que su violación ataca directamente a la

dignidad personal. Lo que excede a ese contenido esencial debe garantizarse en forma progresiva.

Octava: Una medida regresiva puede resultar justificada por razones de suficiente peso.

Novena: En nuestro país, la regla última de reconocimiento nos remite a su criterio supremo, que es la Constitución. Por tanto, la progresividad es un principio que forma parte de dicho criterio supremo.

Décima: La progresividad implica un principio cuya aplicación debe privilegiarse sobre las reglas. En los casos donde exista una aparente colisión entre principios, debe valorarse la dimensión del peso para definir cual se impone sobre el otro, sin que ello incida en su validez.

Décima Primera: La progresividad desempeña un papel constitutivo del orden jurídico, pero, como tal, su contenido es indeterminado. Por tanto, solamente podremos verificar si determinada regla o acto es acorde al principio de progresividad si analizamos cada caso concreto.

Décima Segunda: La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha apegado a la idea de la discrecionalidad del aplicador de la norma, para elegir cuál es la respuesta correcta. Por lo que, tratándose de progresividad, no coincide con la teoría de la única respuesta correcta.

Décima Tercera: La solución a un problema de progresividad no depende únicamente de las normas, ni de los principios. Para identificar su aplicación adecuada es necesario observar la realidad fáctica. En esa realidad encontramos la situación económica, sociológica y política. Al valorar esa realidad, se debe concebir a la progresividad como un mandato de optimización. Es decir, la garantía de los derechos en la mayor medida posible.

Décima Cuarta: No es lo mismo limitar un derecho, que disminuir el grado de tutela que tenía garantizado por el estado. Los límites a los derechos responden al

principio de interdependencia. En caso de aparente colisión, se deben armonizar para encontrar soluciones razonables. En cambio, la vertiente negativa del principio de progresividad lo que evita es que se disminuya el grado de tutela de un derecho. Si al someter una medida regresiva a escrutinio estricto resulta que no se justifica, nos encontraríamos ante una medida no válida.

Décima Quinta: En caso de controversia, por falta de recursos, corresponde a la autoridad acreditar tal situación; que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Si el fin diverso no implica la garantía de un derecho humano, la medida es inválida. Si, por el contrario, la medida busca garantizar otro derecho humano, se debe procurar un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.

Décima Sexta: La progresividad puede examinarse mediante mecanismos de control constitucional abstracto y concreto. Por tanto, la progresividad en políticas públicas es verificable en sede jurisdiccional.

Décima Octava: Al desarrollar el capítulo tercero, se logró el principal objeto de la comparación. Esto es el adquirir conocimiento. Por otra parte, la comparación aplicada cumplió con una de las funciones a que se refería Giuseppe De Vergottini, que es, la mejor comprensión de una institución del sistema jurídico de referencia. En este caso, la institución es la aplicación del principio de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Décima Novena: El incumplimiento de garantía progresiva del derecho social de acceso al empleo juvenil se ha evidenciado en el desarrollo del capítulo cuarto. En el periodo comprendido de 2018 a 2021 ninguna de las tres funciones tradicionales del estado ha adoptado medidas directas para combatir el desempleo de los

jóvenes. A falta de medidas directas, ha sido necesario analizar las estrategias que, indirectamente, pudieran repercutir en la tasa de desocupación juvenil.

Vigésima: La función legislativa ha incumplido con su deber de crear o modificar normas que procuren la eficacia del marco jurídico existente. Además, no ha ejercido su potestad para requerir la rendición de cuentas correspondiente. Por otra parte, ha sido ambigua al aprobar el presupuesto para la Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad, por lo que no se tiene claridad respecto de la aplicación correcta de los recursos correspondientes al rubro de inversión pública.

Vigésima Primera: La función administrativa ha incumplido con la creación de planes y programas dirigidos específicamente al empleo de jóvenes.

Vigésima Segunda: La función jurisdiccional no refleja la aplicación de criterios interpretativos *pro operario*. En un gran número de casos absuelve de la reinstalación o de la indemnización constitucional, cuando se demandan dichas prestaciones ante despidos injustificados.

Vigésima Tercera: Las medidas indirectas tampoco superan un examen de progresividad, unas por ser regresivas sin superar un *test* de razonabilidad y otras por no reflejar el máximo uso de los recursos disponibles.

Vigésima Cuarta: La investigación desarrollada permite confirmar la hipótesis planteada. Durante el periodo estudiado, en Sinaloa no se ha cumplido con el mandato de progresividad en la garantía del derecho de acceso al empleo juvenil.

PROPUESTAS

La principal propuesta para el estado de Sinaloa es que se inicien acciones directas para garantizar el derecho humano de acceso al empleo juvenil. Algunas alternativas de acciones se exponen a continuación.

I. Legislativas

1. *Adición a la Ley de la Juventud del Estado de Sinaloa*

La Ley de la Juventud prevé la obligación de contemplar, en los planes y programas de gobierno, estrategias y líneas de acción para impulsar el empleo juvenil. No obstante, la presente investigación ha demostrado que dichas normas han resultado insuficientes para su garantía, puesto que no se cumplen.

El artículo 79 establece que las autoridades que incumplan la ley mencionada podrán ser sancionadas administrativamente. Sin embargo, dicho precepto resulta vago. Es probable que contribuya a su aplicación adicionar artículos 80 y 81 que indiquen lo siguiente:

Artículo 80. La ausencia de estrategias o líneas de acción para impulsar el empleo juvenil durante un ejercicio fiscal por parte de las autoridades será considerada falta administrativa grave para los efectos previstos en la Ley de Responsabilidades Administrativas.

También será considerada falta grave la omisión de realizar acciones directas para la ejecución de dichas estrategias o líneas de acción.

Artículo 81. El Director del Instituto será responsable de verificar que los planes y programas gubernamentales incluyan dichas estrategias o líneas de acción y, en caso de observar algún incumplimiento, deberá

informarlo al órgano interno de control correspondiente para el inicio del procedimiento de responsabilidad. Además, deberá informarlo al Congreso del Estado.

El incumplimiento por parte del Director de la obligación prevista en el párrafo anterior será considerada falta grave.

2. Reforma a la Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico

El artículo 25 de la Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico prevé los requisitos que deben cumplir las personas físicas y morales que aspiren a recibir incentivos, entre los que se encuentra el de generar por lo menos dieciséis nuevos empleos permanentes.

Se considera importante una reforma a dicho precepto donde se incluya a los jóvenes, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

I. ...

II. Generar por lo menos 16 nuevos empleos permanentes, de los cuales 8 deberán ser para personas menores de 24 años de edad.

3. Exigir mayor rendición de cuentas sobre temas de empleo a jóvenes

Es importante incluir en el formato de comparecencias de los servidores públicos ante el Congreso, un espacio destinado expresamente a la rendición de cuentas en materia de acceso al empleo juvenil. Dicho tema ha sido ignorado en las sesiones celebradas durante el periodo de estudio, aun ante la discrepancia de datos publicados por las distintas instituciones y ante el incumplimiento de progresividad.

4. Especificar el rubro inversión pública en el presupuesto que se aprueba a la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad

Se propone que, al aprobar el presupuesto de egresos, el Legislativo precise de manera clara el destino que pretende con el monto identificado como Inversión Pública dentro del gasto autorizado a la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad, dependiente de la Secretaría de Economía.

Lo anterior, para efecto de contar con mayores elementos de fiscalización.

II. Administrativas

1. Metas progresivas en el Plan Estatal de Desarrollo

El Plan Estatal de Desarrollo es la principal directriz para la política pública sexenal. Por tal motivo, es importante que desde la planeación del periodo gubernamental se fijen metas progresivas en relación con los índices de desempleo juvenil.

Así, se propone que se refleje un compromiso de que al final de la administración, la tasa de desempleo juvenil será inferior a la inicial.

2. Crear programas de apoyo al empleo de jóvenes

La investigación evidenció que los programas destinados a los jóvenes se enfocan en prepararlos para el empleo, pero no existen programas para garantizar empleo. En este caso la propuesta es iniciar acciones ante su inexistencia. Los indicadores muestran que las ferias del empleo no son suficientes.

3. Aplicar de mejor manera el presupuesto

Durante el periodo estudiado, la Dirección del Servicio Estatal de Empleo no ejerció la totalidad del presupuesto aprobado en el rubro inversión pública. Resulta importante que se aprovechen por completo los recursos que se ponen a disposición para combatir el desempleo. Por ello, se propone que dicha dependencia aplique la totalidad del monto que le sea asignado.

Adicionalmente, se propone que la aplicación sea con sentido social y enfocado en mayores oportunidades para la juventud.

III. Jurisdiccionales

1. Aplicación de metodología analítica en casos que involucren a jóvenes

Se propone que los tribunales del trabajo apliquen las metodologías analíticas que garanticen la protección del interés superior de la niñez. Lo anterior, partiendo de la base de que la Convención Internacional identifica como tales a los que sean menores de dieciocho años.

Por tanto, se propone a los tribunales verificar la edad de los trabajadores que acuden al tribunal a solicitar la garantía de derechos laborales, para efecto de identificar los casos donde se deben aplicar metodologías analíticas distintas.

2. Aplicar con mayor rigor el principio pro operario en las resoluciones laborales

Las estadísticas evidenciaron que son muy pocos los casos donde el laudo dictado por las juntas de conciliación y arbitraje condena al patrón a reinstalar al trabajador o a pagar indemnización. En la mayoría de los casos se absuelve.

Es importante que los tribunales apliquen con mayor rigor el principio operario y que juzguen con perspectiva social.

FUENTES CONSULTADAS

- ALEXY, Robert, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- ASTUDILLO MOYA, Marcela, *Fundamentos de la economía*, México, UNAM-IIE, 2012.
- MARUANI, Margaret, "De la sociología del trabajo a la sociología del empleo", *Política y Sociedad*, Madrid, año 2000, núm. 34.
- BECERRA, Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005.
- BERNAL PULIDO, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 3ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- BIX, Brian, *Filosofía del derecho: ubicación de los problemas en su contexto*, trad. de Imer Flores, Rodrigo Ortiz y Juan Vega, México, UNAM, 2010.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, 2ª ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2006.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, CNDH-UNAM, 2004.
- , "Neoconstitucionalismo", *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, Universidad de Alcalá, 2011.
- , (ed.), *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta-UNAM, 2007.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Hacia una Constitución normativa", en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM-IIJ, 1998.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8ª ed., México, Porrúa, 2003.

- , *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.
- , “Los derechos humanos de solidaridad”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 19, enero-junio de 2012.
- , “Los derechos humanos: una propuesta de clasificación de los derechos civiles y políticos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. 61, núm. 256, 2011.
- , “Una clasificación de los derechos de la justicia social”, en BOGDANDY, ARMIN VON, et al. (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un ius Constitutionale Commune en América Latina*, México, UNAM-MAX-PLANCK-INSTITUT FUR AUSLANDISCHE, 2011.
- , “Los derechos de la justicia social: su protección procesal en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre de 2012.
- y CARBONELL, Miguel, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2003.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Derecho Humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo*, México, CNDH, 2017.
- , *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo*, México, CNDH, 2012.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría General del Proceso*, 3ª ed., Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997.
- Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Madrid, Real Academia Española, 2014.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 2002.
- , “No right answer?”, en HACKER, P. M. S. y RAZ, J. (Eds.), *Law, morality and society. Essays in honour of H. L. A. Hart*, Oxford, Clarendon Press, 1977.

- , *Justicia para erizos*, trad. de Horacio Pons, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- HART, H. L. A., *El concepto de derecho*, trad. de Genaro Carrió, 2 ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1968.
- , *Post scriptum al concepto de derecho*, trad. de Rolando Tamayo, México, UNAM, 2000.
- KELSEN, Hans, *La Teoría pura del derecho*, 2ª. ed., trad. de Roberto J. Vernengo, México, UNAM, 1982.
- MEZZETTI, Luca, *Los derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Ediciones Nueva Jurídica, 2015.
- MONTES FLORES, Iván Alfredo, "Jurisdicción constitucional local ¿un debate pendiente en Sinaloa?", *Libertades. Revista de derecho y ciencias sociales*, UAS, Mazatlán, núm. 8, agosto de 2016.
- MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, Madrid, Librería general de Victoriano Suárez, 1906.
- MORENO, Francisco Martín, *México acribillado*, México, Alfaguara, 2008.
- PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo, *Introducción al derecho público comparado*, Trad. De César Astudillo, México, UNAM, 2006.
- RUIZ DURÁN, Clemente y GALHARDI, Regina, *México: buenas prácticas para impulsar el trabajo decente*, México, OIT, 2013.
- SAVATER, Fernando, *Ética para Amador*, México, Booket, 2019.
- VARIOS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, 2ª reimp., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

VERGOTTINI, Giuseppe De, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-SEPS, 2004.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, 9ª ed., Madrid, Editorial Trotta, 2009.

Normatividad y jurisprudencia

Carta de la Organización de Estados Americanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Convenio 138 Sobre la Edad Mínima.

Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal 2019.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal 2020.

Ley de Planeación.

Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Ley de la Juventud del Estado de Sinaloa.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá.

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia. Sentencia de fecha 20 de noviembre de 2018. Fondo, reparaciones y costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la contraloría”) vs. Perú, sentencia de 1º de julio de 2009, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Sinaloa 2017-2021.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.

Controversia constitucional 109/2004.

Tesis: 2ª./J. 15/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 51, t. I, febrero de 2018.

Tesis: 2ª./J. 117/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017.

Tesis: P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Diciembre de 1992.

Tesis: P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999.

Tesis: P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007.

Tesis: 1a. CXXIII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017.

Tesis: 1a. CXXIV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017.

Tesis: 1a. CXXV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017.

Tesis: 1a. CXXII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2017, libro 46, t. I.

- Tesis: 1a. CXXIV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, septiembre de 2017, libro 46, t. I.
- Tesis: 2a. XCVII/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 43, t. II, junio de 2017.
- Tesis: 1a./J. 93/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 48, t. II, noviembre de 2017.
- Tesis: 1a. XIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 14, t. I, enero de 2015.
- Tesis: 1a. XLI/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 66, t. II, mayo de 2019.
- Tesis: I.4o.A.9 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, t. 3, abril de 2013.
- Tesis: 2a. XXVI/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XVIII, t. 2, marzo de 2013.
- Tesis: P./J. 42/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014.
- Tesis: 2a./J. 53/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014.
- Tesis: 2a./J. 46/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014.
- Tesis: 2a./J. 47/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014.
- Tesis: 2a./J. 48/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 7, t. I, junio de 2014.
- Tesis: 2a./J. 128/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 12, t. I, noviembre de 2014.

- Tesis: 2a./J. 9/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 15, t. II.
- Tesis: 1a. CXXXVII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 17, t. I, abril de 2015.
- Tesis: 2a. XLVIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 19, t. I, junio de 2015.
- Tesis: 2a./J. 28/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 28, t. II, marzo de 2016.
- Tesis: 1a./J. 86/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, t. I, octubre de 2017.
- Tesis: 1a. CXXVII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I.
- Tesis: 2a. L/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 19, t. I, junio de 2015.
- Tesis: P./J. 34/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 22, t. I, septiembre de 2015.
- Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, t. I, octubre de 2017.
- Tesis: 2a./J. 41/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 42, t. I, mayo de 2017.
- Tesis: 1a. CXXVI/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I.
- Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 47, t. I, octubre de 2017.
- Tesis: 2a./J. 35/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 63, t. I, febrero de 2019.

- Tesis: 2a./J. 10/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 63, t. I, febrero de 2019.
- Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 34, t. I, septiembre de 2016.
- Tesis: 1a./J. 87/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 25, t. I, diciembre de 2015.
- Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II.
- Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II.
- Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II.
- Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 36, noviembre de 2016, t. II.
- Tesis: 2ª/J. 117/2017 (10ª), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 46, t. I, septiembre de 2017, p. 580, localización: 2015050.
- Tesis: VII.2º.A.T.17 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, enero de 1999, p. 877, localización: 194744.
- Tesis: II.2º.T.1 L (10ª), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 28 de agosto de 2020, registro 2022045, pendiente de sistematización.
- Tesis: IV.2º.T.92 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1766, localización: 179209.
- Tesis: P. XLV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, junio de 2008, t. XXVII.
- Sentencia dictada en el amparo en revisión 378/2014.

Sentencia dictada en el amparo en revisión 566/2015.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LV.

Documentos

Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2013.

Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019.

Diario Oficial de la Federación publicado el 24 de octubre de 2005.

Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019.

Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2019.

Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 2018.

Decreto de promulgación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

Decreto de promulgación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

Decreto de promulgación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1949.

Decreto de promulgación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999.

Decreto publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el 26 de mayo de 2008.

Decreto publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el 13 de septiembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación, del 24 de febrero de 2017.

Diario Oficial de la Federación, del 1º de mayo de 2019.

Diario Oficial de la Federación, del 5 de julio de 2019.

Diario Oficial de la Federación, del 6 de enero de 2020.

Diario Oficial de la Federación, del 18 de marzo de 2020.

Diario Oficial de la Federación, del 27 de mayo de 2020.

Diario Oficial de la Federación, del 5 de junio de 2020.

Diario Oficial de la Federación, del 9 de junio de 2020.

Diario Oficial de la Federación, del 8 de julio de 2020.

Diario Oficial de la Federación, del 22 de julio de 2020.

INEGI, *Comunicado de prensa número 710/2019*.

Memorandum Tripartito de Entendimiento para la puesta en marcha del Marco de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo, “Programa de Trabajo Decente para México 2019-2024”, con la Oficina de País de la OIT para México y Cuba.

Lineamientos para la Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Pacto Mundial para el Empleo.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” del 22 de diciembre de 2017.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” el 30 de junio de 2017.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” del 22 de diciembre de 2017.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” del 25 de enero de 2019.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” del 25 de diciembre de 2019.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Versión taquigráfica de las sesiones plenarias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fechas 12 y 13 de febrero de 2007.

Acuerdo 12/2011, de fecha 10 de octubre de 2011, del Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” del 2 de noviembre de 2020.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” del 25 de enero de 2019.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” del 25 de diciembre de 2019.

Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” del 23 de diciembre de 2020.

Informe de labores del Poder Ejecutivo correspondiente al ejercicio 2019.

Informe de labores del Poder Ejecutivo correspondiente al ejercicio 2020.

Protocolo de Actuación en Casos que Involucren a Niñas, Niños y Adolescentes.

Respuesta de acceso a la información emitida por el Congreso del Estado el día 9 de marzo de 2021.

Respuesta de acceso a la información emitida por la Secretaría de Desarrollo Social el día 4 de marzo de 2021.

Respuesta de acceso a la información emitida por la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad el día 26 de febrero de 2021.

Respuesta de acceso a la información emitida por la Dirección del Servicio Estatal del Empleo y Productividad el día 22 de marzo de 2021.

Respuesta de acceso a la información emitida por el Instituto Sinaloense de la Juventud.

Respuesta de acceso a la información emitida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa el día 5 de abril de 2021.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece disposiciones en materia administrativa de los órganos jurisdiccionales.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece los lineamientos para acceder al cargo de Juez de Distrito Especializado en Materia de Trabajo.

Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.

Decreto por el que se dictan medidas urgentes para el Estado de Sinaloa, en coordinación y coadyuvancia a las acciones extraordinarias dictadas por el Ejecutivo Federal para combatir la enfermedad grave generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias.

Acuerdo emitido por la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, donde se establecieron criterios para las poblaciones en situación de vulnerabilidad que tienen mayor riesgo de desarrollar una complicación o fallecer por COVID-19 en la reapertura de actividades económicas en los centros de trabajo.

Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.

Sitios de internet

<https://www.ilo.org>. Consultado el 1º de agosto de 2022.

<https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=ingreso#tabMCcollapse-Indicadores>. Consultado el 15 de junio de 2022.

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>. Consultado el 7 de enero de 2020. Consultado el 15 de junio de 2022.

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Consultado el 12 de mayo de 2020.

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>. Consultado el 12 de mayo de 2020.

<http://legislacion.scjn.gob.mx>. Consultado el día 15 de abril de 2020.

<https://www.scjn.gob.mx>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<https://www.juridicas.unam.mx>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<https://www.gov.za/about-sa/history>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<https://www.gov.za/>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

http://www.statssa.gov.za/?page_id=735&id=1. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1997/17.html>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-503-14.htm>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-01/AR%20378_2014.pdf. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

https://reformalaboral.stps.gob.mx/consejo_coordinacion.html. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<http://agenda2030.mx/ODSind.html?ind=ODS008000550020&cveind=210&cveCob=99&lang=es#/Indicator>. Consultado el día 15 de enero de 2022.

<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

Cuenta oficial de Facebook del Congreso del Estado de Sinaloa. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=iniciativas>. Consultado el día 01 de agosto de 2022.

<http://empleatepurosinaloa.gob.mx/>. Consultado el 15 día 15 de octubre de 2021.