

VERSIÓN PÚBLICA DE LA RECOMENDACIÓN 37/2015

**MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE
ELIMINACIÓN DE INFORMACIÓN:**

DATOS CONFIDENCIALES CLASIFICADOS	CLASIFICACIÓN	FUNDAMENTO LEGAL	PERIODO DE CLASIFICACIÓN	PÁGINAS
Narración De Hechos	CONFIDENCIAL	Artículo 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en virtud de tratarse de información que contiene datos personales concernientes a personas identificadas o identificables.	INDEFINIDO , en consideración al criterio directivo previsto en el Lineamiento Trigésimo Octavo de los Lineamiento Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información, hasta en tanto las personas facultadas para ello, otorguen el consentimiento expreso al que hace referencia el artículo 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	2, 3, 4, 5, 32, 33, 36, 40, 56, 60, 68
Nombre o seudónimo de víctimas (directas e indirectas), testigos, agraviados y terceros				2, 3, 4, 5, 7, 10, 22, 23, 24, 32, 36, 40, 41, 45, 51, 56, 58, 60, 61, 67, 68
Sexo				2, 3, 11, 22, 23, 32, 36, 45, 46
Edad				2, 11, 22, 23, 45
Parentesco				2, 3, 22, 23, 32, 60, 61, 68
Ocupación				2, 3, 4, 22, 23, 46, 55

Fecha de clasificación: 07 de Julio de 2023

Unidad Administrativa Responsable: Segunda Visitaduría General



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN 37 /2015

**SOBRE EL CASO DEL ALBERGUE DE LOS
JORNALEROS AGRÍCOLAS EN YURÉCUARO,
MICHOCÁN.**

México, D.F., a 29 de octubre de 2015.

**DR. JOSÉ ANTONIO MEADE KURIBREÑA
SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL.**

**CC. INTEGRANTES DEL H. AYUNTAMIENTO
DEL MUNICIPIO DE YURÉCUARO, MICHOCÁN.**

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo; 6º, fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracciones II y IV; 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos de evidencia contenidos en el expediente CNDH/2/2014/2254/Q, sobre el caso de los jornaleros agrícolas migrantes de Yurécuaro, Michoacán.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno. Dichos datos se pondrán en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, previo el compromiso de que ésta dicte las medidas de protección correspondientes.

3. Toda vez que en el presente documento en reiteradas ocasiones se hace referencia a las siguientes instituciones, dependencias e instrumentos legales a continuación se presenta una lista de abreviaturas y siglas utilizadas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Comisión Nacional); Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán (Comisión Estatal); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Dirección y/o Director General de Atención a Grupos Prioritarios de la Secretaría de Desarrollo Social (DGAGP); Delegación en Michoacán de la SEDESOL (la Delegación Estatal); Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán, (PGJ); Ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán (El Ayuntamiento); Programas de Desarrollo Social (PDS); Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA); Unidad de Servicios Integrales (USI); Albergue para Jornaleros Agrícolas (Albergue 1); Comité de Jornaleros Agrícolas (CJA); Reglas de Operación vigentes en el ejercicio fiscal 2015 (ROP 2015); Reglas de Operación vigentes en el ejercicio fiscal 2014 (ROP 2014); Reglas de Operación vigentes en el ejercicio fiscal 2007 (ROP 2007); Lineamientos de Operación de los Programas de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL (Lineamientos PDS); Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 publicada por la SEDESOL (ENJO 2009).

I. HECHOS

4. [REDACTED]

¹ De acuerdo con la Real Academia Española, la palabra “aljibe” significa “depósito subterráneo de agua”; es sinónimo de cisterna.

5. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

6. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

7. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

8. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

9. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

10. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

11. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

12. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

II. EVIDENCIAS

13. Actas Circunstanciadas de 13 de marzo de 2014, suscritas por el Visitador Regional en Zamora, Michoacán de la Comisión Estatal, en las que se hace constar la recepción de las quejas por comparecencia de V2, V6, V7 y V8.

14. Nota periodística publicada en un diario de circulación local, el 14 de marzo de 2014, en la que se informa sobre [REDACTED].

15. Actas Circunstanciadas de 21 de mayo, en la que constan las entrevistas a V2 y a P11, efectuadas por visitadores adjuntos de la Comisión Nacional.

16. Acta Circunstanciada de 1 de julio de 2014, en la que consta la entrevista realizada al Secretario de El Ayuntamiento, en la que proporcionó copia de las siguientes constancias:

16.1. Oficio PMY/1988/2014 de 14 de abril de 2014 suscrito por [REDACTED], a través del cual le informa la problemática de las familias que habitan en el Albergue 1 y le externa una “*protesta por el descuido de las obligaciones de esa dependencia*” y “*su abandono a las familias de los jornaleros migrantes*”.

16.2. Oficio 136.710.104.0933 2014 de 6 de mayo de 2014, suscrito AR2, para dar respuesta a AR4.

16.3. Reporte escrito de la Comandancia de la Policial Municipal de Yurécuaro, del 11 de marzo de 2014, en relación a los hechos en los que perdió la vida V1.

16.4. Recibos de consumo de energía eléctrica correspondientes al domicilio del Albergue 1, de los meses de diciembre de 2012 y mayo de 2014.

17. Oficio 500/2599/2014 de 16 de junio de 2014, suscrito por SP2, por el que rindió el informe sobre los hechos, al que se adjuntaron, entre otras, las siguientes constancias:

17.1. Oficio SDSH/DGAGP/1718/14 de 9 de junio de 2014, signado por el DGAGP, de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, a través del cual rindió el informe requerido.

17.2. Oficio 136.710.144.120.2014 de 2 de junio de 2014, suscrito por AR1, con el que proporcionó información relacionada con los hechos ocurridos en el Albergue 1.

17.3. Minuta de trabajo relacionada con el Albergue 1, de 30 de abril de 2014, suscrita por AR3 y SP3; así como por AR4 y SP4.

17.4. Actas de integración del CJA del Albergue 1, celebradas en Yurécuaro, el 22 de agosto de 2008 y 12 de mayo de 2014.

17.5. Reportes de visita al Albergue 1 de 5 de agosto, 4 de septiembre, 1° de octubre, 15 de noviembre, 31 de diciembre de 2013, suscritos por SP5 y SP6.

18. Oficio PMY/2133/2014 de 19 de junio de 2014, por el cual AR4, rindió el informe solicitado por la Comisión Nacional.

19. Oficio SGDM/SELAR/UDH/220/2014 de 4 de julio de 2014, suscrito por SP7, al que adjuntó copia del oficio SDM/00131/2014 de 2 de julio de 2014, suscrito por el Secretario del Migrante del Gobierno del Estado de Michoacán.

20. 26 Actas Circunstanciadas de 4, 5, 6 de junio y 1 de julio de 2014 de visitantes adjuntos en las que hacen constar las entrevistas efectuadas a un total de 26 jornaleros agrícolas y familiares de éstos, habitantes del Albergue 1, así como las gestiones llevadas a cabo para que se brindara atención [REDACTED], a las que se anexaron 537 fotografías del inmueble.

21. Certificados médicos de 4 y 5 de junio de 2014, practicados a 30 niños y niñas hijos de jornaleros agrícolas habitantes del Albergue 1, por médicos de la Comisión Nacional, en los que se hace constar su estado de salud.

22. Oficio DGJC/NOR-768/2014 de 30 de junio de 2014, suscrito por el Director General Jurídico Consultivo de la PGJ al que adjuntó copia certificada de la AP 1, la cual se integra, entre otras, de las constancias siguientes:

22.1. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].

22.2. Comparecencia ministerial de V6, de 11 de marzo de 2014 en la que manifestó que “no hay encargado del Albergue 1” y que él era el encargado provisional. Que ese día escuchó a varios niños “con un alboroto”, acudió

hasta donde estaban y advirtió que V1 había caído en el aljibe, por lo que se introdujo para rescatar a V1, a quien encontró sin vida.

22.3. Oficio 634 de 13 de junio de 2014, suscrito por el jefe del grupo de la Policía Ministerial del Estado de Michoacán, y por un agente de la Policía Ministerial de esa entidad, a través del cual rindieron un informe sobre la investigación ordenada por SP1, en la AP 1.

23. Actas circunstanciadas de 1 y 11 de julio de 2014, referentes a la reunión del Grupo de Coordinación Regional de Yurécuaro, celebrada en ese municipio con la participación de representantes de la SEDESOL, de El Ayuntamiento, del CJA y del Centro de Salud en Yurécuaro, Michoacán, entre otras dependencias, así como a la recepción de la minuta correspondiente a la reunión celebrada el 6 de junio de 2014.

24. Opinión técnica de 4 de julio de 2014 emitida por un experto de la Comisión Nacional, respecto de la reconstrucción de los hechos y las condiciones y características de las instalaciones del Albergue 1.

25. Oficio 500/3613/2014 de 4 de agosto de 2014, suscrito por SP2 al que adjuntó el oficio SDSH/DGAGP/2214.14 de 28 de julio de 2014, signado por el DGAGP, además de las siguientes constancias:

25.1. Acta 96 de 30 de mayo de 2007, relativa a la sexagésima primera sesión ordinaria de Cabildo, de El Ayuntamiento.

25.2. Acuerdo de coordinación y concertación de 21 de noviembre de 2007, celebrado entre representantes de la SEDESOL, el Poder Ejecutivo

del Estado de Michoacán, El Ayuntamiento y miembros del CJA de Tanhuato, Michoacán.

26. Oficio DGJC/NOR-975/2014 de 1 de agosto de 2014, suscrito por el Director General Jurídico Consultivo de la PGJ del Estado de Michoacán, relativo al avance en la integración de la AP1.

27. Informe de 31 de julio de 2014, suscrito por AR4, recibido en la Comisión Nacional el 14 de agosto de 2014.

28. Oficio 500/3142/2015 de 15 de mayo de 2015, suscrito por SP2 por medio del cual proporciona una ampliación de información, al que adjuntó la documentación siguiente:

28.1. Oficio 136.710.-177.931-2015 de 12 de mayo de 2015, suscrito por SP9, en el que se informó que no se había encontrado registro alguno de que V1 a V129 o sus familiares hayan sido beneficiados con apoyos del PAJA, así como tampoco de los Programas Sociales Opciones Productivas; 3x1 para Migrantes; de Atención a Adultos Mayores; de Empleo Temporal; de Coinversión Social y de Desarrollo de Zonas Prioritarias.

28.2. Minutas de las reuniones de trabajo del Grupo de Coordinación Estatal de Yurécuaro, celebradas en ese municipio los días 12 de mayo, 6, 30 de junio y 10 de septiembre de 2014.

28.3. Acuerdo de Coordinación y Concertación de 1° de julio de 2008, suscrito en el marco del PAJA, entre representantes de la SEDESOL, del Gobierno del Estado de Michoacán y el CJA de Yurécuaro, con el objeto

de realizar el proyecto “acondicionamiento de Unidad de Servicios Integrales (USI), (obra complementaria)”.

28.4. Acta de entrega-recepción de obra de 4 de enero de 2008, suscrita por el Delegado Estatal de la SEDESOL, el representante estatal del PAJA, y el presidente del CJA de Yurécuaro, relativa a la conclusión y entrega-recepción del Albergue 1.

28.5. Oficios 1754/2014 de 29 de abril de 2014; 136.720/5778/3907/2014 de 15 de diciembre de 2014 y 136.720/005/0011/195/131/2015 de 9 de febrero de 2015, suscritos por el Subdelegado de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL dirigidos a AR4.

28.6. Oficio PMY/2614/2015 de 4 de febrero de 2015, mediante el cual AR4, solicita a AR1 en esa entidad federativa que se amplíe el servicio del PAJA en el Albergue 1.

29. Oficio 500/3149/2015 de 18 de mayo de 2015 de SP2, al que adjuntó copia del oficio DGPL/1179/2015 de 14 de mayo de 2015, suscrito por la Directora General de Padrón de Liquidación del *Programa Prospera* de la SEDESOL, en el que informa datos relativos al padrón de beneficiarios de ese programa, sin que fuera posible precisar si alguno de los jornaleros agrícolas del Albergue 1 se encuentra incorporado al mismo, ya que existe la posibilidad de que se trate de homonimias, con excepción de 28 personas: [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] n.

30. Oficio DGJDH/DPDDH-668/2015, de 22 de mayo de 2015, del Director General Jurídico de Derechos Humanos de la PGJ, a través del cual remitió documentación relacionada con la AP 1.

31. Anexo fotográfico en el que se aprecian las condiciones en que se encuentra el Albergue 1 y sus habitantes.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

32. El 11 de marzo de 2014, la comandancia de la Policía Municipal de Yurécuaro, Michoacán, recibió la llamada telefónica de un habitante del Albergue 1, sin especificar su nombre, en la que informaba que, en el interior del albergue comunitario, [REDACTED] por lo que policías municipales acudieron al lugar, constataron los hechos y dieron parte al Ministerio Público.

33. Con motivo del parte informativo recibido, el 11 de marzo de 2014 SP1 inició la AP 1 por el delito de homicidio en agravio de V1, en contra de quien resultara responsable, indagatoria dentro de la cual, el 15 de mayo de 2015, se dictó “Acuerdo de Suspensión”, al no encontrarse plenamente identificado al probable responsable, con fundamento en los artículos 7, fracción IV, inciso c) del Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán y 6, fracción XIV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGJ.

IV. OBSERVACIONES

34. Con fundamento en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el presente apartado se realizará un análisis con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de los derechos humanos, a la luz de los estándares e instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en la materia, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos, así como de criterios jurisprudenciales, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cridh), para determinar la existencia de violaciones a los derechos humanos a un nivel de vida adecuado, a la salud, al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, en agravio de los jornaleros agrícolas del Albergue 1, de Yurécuaro, Michoacán, así como al sano desarrollo y al interés superior de la niñez, en agravio de los niños y niñas de ese albergue, por omisiones atribuibles a la Delegación Estatal de la SEDESOL en Michoacán y al Ayuntamiento del Municipio de Yurécuaro, Michoacán.

A. CONSIDERACIONES PREVIAS.

35. Antes de entrar al análisis de las violaciones a derechos humanos, es necesario contextualizar las características y situación de la población jornalera agrícola en nuestro país. De acuerdo con la definición proporcionada por las ROP 2014, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2013, jornalero agrícola es aquella *“persona que trabaja para un patrón en actividades agrícolas, a cambio de un pago monetario, denominado jornal o salario”*. La ENJO 2009, define “jornalero agrícola” como *“aquel individuo que de manera temporal o permanente se emplea realizando actividades relacionadas con la agricultura (cosecha, empaque, otras labores) por las cuales percibe una remuneración en efectivo.”*²

36. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), en 2014 el 46.2% de la población (alrededor de 55.3 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza

² Fuente: <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>; fecha de consulta: 26 de octubre de 2015. Por no contarse con una encuesta más reciente sobre jornaleros agrícolas, se toman como referente los datos de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009.

multidimensional.³ *“Sin embargo, existen grupos de población que por sus características propias presentan una mayor condición de vulnerabilidad en términos de carencias sociales o de insuficiencia de ingresos. Uno de estos grupos lo constituyen las y los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares.”*⁴

37. Respecto del número de jornaleros agrícolas en nuestro país, las ROP 2015, refieren que de acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), en 2013, la población potencial de jornaleros agrícolas e integrantes de sus hogares era de 6.02 millones. De éstos, 1.55 millones de personas correspondían a jornaleros agrícolas y 4.47 millones de personas eran integrantes de los hogares de jornaleros agrícolas.⁵

38. Los cultivos más comunes en los que se ocupan son los de hortalizas, como el chile, tomate rojo, tomate verde, calabacita; cultivos frutales tropicales y de clima templado y cultivos industriales como la caña y el café.⁶

39. Un número considerable de jornaleros agrícolas se ven en la necesidad de desplazarse desde sus comunidades de origen hacia las regiones de agricultura de exportación, en busca de fuentes de trabajo, para emplearse en el cultivo o

³ Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf. El CONEVAL establece que población en pobreza es aquella que tiene al menos una carencia social (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación) y un ingreso menor al valor de la línea de bienestar.

⁴ Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2015, publicadas en el DOF el 27 de diciembre de 2014.

⁵ *Ídem.*

⁶ Fuente: Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009, disponible en <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>; fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.

cosecha de distintos productos y, en muchos casos, lo hacen acompañados de sus familias, este grupo constituye la población jornalera agrícola migrante.⁷

40. Para el caso de los jornaleros agrícolas migrantes y sus familias, estos rasgos y factores, entre los que destacan, principalmente, las condiciones relacionadas con su actividad laboral, la precariedad del empleo y del salario, la necesidad de migrar para encontrar fuentes de trabajo y, en general, el rezago social en el que se encuentran, convierten a este núcleo social en uno de los más vulnerables de la población en nuestro país, el que por tal razón, requiere de una protección reforzada, así como de la atención específica por parte del Estado para lograr su bienestar y cubrir sus necesidades básicas.

41. En este contexto, como parte de la estrategia para combatir la pobreza extrema y, específicamente, la pobreza rural, en 1990 fue puesto en marcha el Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas, el cual, en 2001, cambió su denominación a la de Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), como una medida de política pública instrumentada por el Gobierno Federal, a través de la SEDESOL.

CARACTERÍSTICAS Y OPERACIÓN DEL PAJA

42. Toda vez que los hechos que dan origen a esta Recomendación tienen que ver con la instrumentación del PAJA en la comunidad de Yurécuaro, Michoacán, es importante contextualizar sus características generales, sus objetivos, la normatividad aplicable y los tipos de acciones y/o apoyos que contempla, a efecto de identificar las obligaciones y facultades de las autoridades responsables en el caso.

⁷ Ramírez Jordán, Marcela, “Situación de vulnerabilidad de las niñas y los niños migrantes en México”, en Del Rio Norma (coord.), 2000, *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*, UAM-UNICEF, México, pp. 55-72.

43. En este sentido, de acuerdo con las ROP 2014, vigentes en la fecha de los hechos, el objetivo general del programa social aludido es *“contribuir a la reducción de la vulnerabilidad jornalera agrícola, respecto del ejercicio de sus derechos sociales, mediante acciones de apoyo en materia de alimentación y servicios básicos”*. Su objetivo específico es *“reducir las condiciones de precariedad de ese grupo social, tanto en sus localidades de origen y destino, así como en procesos migratorios, mediante acciones que mejoren su acceso a servicios básicos, alimentación, educación, información y promoción del ejercicio de sus derechos humanos”*.

44. El numeral 3.2 de las ROP 2014 establece que la población objetivo de este programa la constituyen mujeres y hombres de 16 años o más que laboran como jornaleras y jornaleros agrícolas, así como los integrantes de su hogar, los cuales se encuentran dentro de los 7.1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria extrema en el país.

45. Según el numeral 3.3 “Criterios y Requisitos de Elegibilidad”, para tener acceso a los diversos tipos de apoyos del PAJA las y los solicitantes deberán formar parte de un hogar jornalero agrícola, así como proporcionar sus datos e información socioeconómica, mediante el llenado del Cuestionario Único de Información Socioeconómica y el Cuestionario Complementario.

46. Para cumplir sus propósitos, el PAJA contempla la ejecución de diversas acciones y tipos de apoyos destinados a beneficiar a la población jornalera, los que, en términos generales, consisten en: I. Apoyos directos, en los rubros de a) apoyos alimenticios a los niños y niñas; b) estímulos para la asistencia y permanencia escolar; c) apoyo económico al arribo; II. Acciones para el desarrollo; que incluyen: a) servicios de acompañamiento; b) acciones de promoción y

participación social; c) acciones para potenciar el desarrollo, y d) apoyos especiales para contingencias; y III. Acceso a servicios y vivienda, que comprenden apoyos para servicios básicos.

47. Para tener acceso a los apoyos alimenticios para los niños y niñas; las ROP 2014, numeral 3.3.1 establecen como requisitos: tener menos de 14 años de edad y encontrarse en Unidades de Trabajo⁸; para ser beneficiario de los estímulos para la asistencia y permanencia escolar, es requisito tener menos de 18 años de edad y estar inscrito en una institución de educación preescolar, primaria, secundaria o equivalente, además de encontrarse en Unidades de Trabajo localizadas en Regiones de Atención Jornalera de destino. En ambos casos, un representante de 16 años en adelante, de cada hogar jornalero agrícola solicitante (preferentemente mujer) a quien se le entregarán los apoyos que, en su caso, correspondan al hogar, deberá presentar la documentación necesaria para acreditar su identidad y edad. Asimismo, para recibir el apoyo económico al arribo es requisito ser integrante de un hogar jornalero agrícola además de “*arribar y registrarse*” en Unidades de Trabajo localizadas en Regiones de Atención Jornalera de destino.

48. Según el numeral 3.4.2, inciso a), de las ROP 2014, los servicios de acompañamiento que contempla el PAJA consisten en apoyos temporales de alojamiento, alimentación y almacenamiento de pertenencias, entre otros, así como orientación e información de interés para la población jornalera, preferentemente en coordinación con las instituciones competentes, servicios que se podrán otorgar en: Unidades de Servicios Integrales (USI), Albergues Comunitarios, Unidades de Apoyo al Desarrollo Infantil, y para cuyo otorgamiento, únicamente es requisito que los jornaleros agrícolas se encuentren en alguno de estos inmuebles. Con base en el numeral 3.4.2 de las ROP, el PAJA podrá

⁸ Unidad de Trabajo es el “*Espacio físico donde se concentra o acude la población beneficiaria, caracterizado por proporción alta de población jornalera migrante*”, de acuerdo con las ROP 2014, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 2013.

destinar recursos para la prestación de dichos servicios, a través de Promotores(as)⁹, y para el funcionamiento de los inmuebles.

49. De manera específica, el numeral 3.4.3, inciso a), de las ROP 2014, contempla apoyos para acceso a servicios básicos y vivienda, los cuales consisten en subsidios para la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de vivienda para atender a la población jornalera agrícola en las unidades de trabajo donde se concentra la población beneficiaria. Estos proyectos se pueden ejecutar en diversos rubros, entre los que se encuentran: a) desarrollo infantil; que incluye centros de atención y educación, ludotecas, guarderías, estancias y unidades móviles, entre otros; b) atención a la salud, que consisten en unidades de atención médica de primer nivel fijas o móviles; c) espacios para la estancia temporal, tales como albergues, vivienda temporal, social básica, entre otros; e) de atención, alojamiento temporal e información, las que incluyen unidades de servicios integrales (USI), y sedes de atención permanente.

50. Para el otorgamiento de estos subsidios, con base en el numeral 3.3.3 de las ROP 2014, se requiere que los interesados presenten una solicitud por escrito, acompañada de un proyecto para la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de vivienda en beneficio de la población jornalera agrícola en las Unidades de Trabajo. Asimismo, se deberán firmar acuerdos con las instancias responsables de su operación, en los que se especifiquen los montos y características de los proyectos así como la operatividad de los mismos en el mediano y largo plazo. La selección de los proyectos será realizada en las Delegaciones, con base en los resultados de los

⁹ Los Promotores(as) son miembros de la denominada "Red Social", la cual es un grupo conformado por Promotores/as, Gestores/as Voluntarios/as y Facilitadores/as Voluntarios/as, para favorecer la participación de la población beneficiaria en su desarrollo personal, familiar y comunitario, la defensa de sus derechos y la identificación de proyectos para mejorar sus condiciones de vida, conforme al numeral 4.2.1, inciso C) de las ROP.

diagnósticos comunitarios que se realicen y en la disponibilidad presupuestal, dándose prioridad en la atención los proyectos o acciones que contemplen la aportación económica por parte del gobierno estatal, municipal o de terceros.

51. Como se advierte, el otorgamiento de estos apoyos y subsidios para atender a la población jornalera agrícola en las Unidades de Trabajo, así como la realización de proyectos en beneficio de las comunidades jornaleras como uno de los aspectos que contempla el PAJA, obedece al hecho de que debido al proceso migratorio, éstos enfrentan, entre otras, dificultades y desventajas sociales importantes en materia de vivienda o alojamiento, tanto temporal como permanente; acceso a servicios básicos y atención a la salud, satisfactores que no siempre se encuentran a su alcance en las unidades de trabajo a las que arriban, ya sea porque no se las otorgan sus empleadores o las otorgan precariamente a costa de los trabajadores.

COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PAJA EN YURÉCUARO, MICHOACÁN.

52. La coordinación de la ejecución de los programas y apoyos federales en materia de desarrollo social, para la mitigación efectiva de las condiciones de pobreza y la atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, corresponde al Gobierno Federal, a través de la SEDESOL, de conformidad con lo establecido en el artículo 43, fracciones I y IV, de la Ley General de Desarrollo Social; 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en correlación con el artículo 1, del Reglamento Interior de la SEDESOL.

53. En las Entidades Federativas, las funciones de coordinación y ejecución de los programas y acciones en materia de desarrollo social, corresponden a las Delegaciones Estatales, conforme a lo establecido en el artículo 39, fracción I; 40, del Reglamento Interior de la SEDESOL; en correlación con el numeral 4.3.4,

inciso k) de los Lineamientos PDS y 3.6.1 de las ROP 2014, vigentes al tiempo de ocurrir los hechos.

54. En lo que respecta a la operación del PAJA, el numeral 4.3.3 de los Lineamientos PDS vigentes en 2014 y 4.1, 4.2, 4.2.1, 4.2.2, inciso a) y 4.2.3 de las ROP 2014, establecen que la Unidad Administrativa Responsable de este programa social es la DGAGP, conjuntamente con la Delegación Estatal, por lo que, en el caso de Yurécuaro, Michoacán, AR1, AR2 y AR3 tienen el carácter de autoridades responsables de la correcta coordinación y operación de ese programa social.

55. En efecto, de acuerdo con el Manual de Organización y de Procedimientos de las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas, capítulo 3.4, son funciones de la Delegación Estatal *“organizar y controlar el proceso de ejecución de los programas sociales, para asegurar el apego a las normas y lineamientos aplicables (...) con la finalidad de reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población en pobreza en la entidad federativa”*.¹⁰ Asimismo, de acuerdo al mencionado manual, a AR2 corresponde la función de *“coordinar el proceso de ejecución de los programas de desarrollo social y humano a su cargo con apego a las normas y lineamientos aplicables (...)”*.

56. Ahora bien, la ejecución de los recursos y acciones de los PDS, incluido el PAJA, se logra mediante la celebración de convenios y/o acuerdos de coordinación y/o concertación entre las distintas instancias y dependencias involucradas, sean federales, de los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, organizaciones de la sociedad civil u otros ejecutores, al ser los instrumentos de convergencia de las políticas, programas, proyectos y acciones

¹⁰ Manual de Organización y de Procedimientos de las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas, expedido el 21 de Julio de 2015.

de desarrollo social. En el caso de Yurécuaro, Michoacán, la promoción de la celebración de estos convenios en el marco del PAJA corresponde a AR1, AR2 y AR3, de conformidad con lo establecido en los artículos 39, primer párrafo; y 43, fracciones IV y V de la Ley General de Desarrollo Social; 40 de su Reglamento; así como 23, fracción III; 39, fracción I y 40 del Reglamento Interior de la SEDESOL, y 4.3.4, inciso k) de los Lineamientos PDS 2014.

57. Asimismo, con base en el numeral 3.6.3.1 “Grupos de Coordinación Estatal” de las ROP 2014, en el marco de la estrategia para la atención a la población jornalera agrícola, cada entidad federativa donde opere el PAJA, debe contar con un Grupo de Coordinación Estatal, cuya función es la de una instancia para la determinación y ejecución de acciones interinstitucionales dirigidas a este sector poblacional. Dicho grupo podrá conformarse por dependencias de los tres órdenes de gobierno y, en su caso, por instituciones del sector social y privado. Según disponen las ROP 2014, corresponde a la DGAGP, a través de las Delegaciones, coordinar las propuestas de intervención del Grupo de Coordinación Estatal, con el objetivo de tratar las principales problemáticas de los jornaleros agrícolas en cada entidad federativa.

58. Por cuanto hace a los gobiernos municipales, debe tenerse en cuenta que el artículo 17 de la Ley General de Desarrollo Social, establece que los municipios son las principales instancias ejecutoras de los programas y acciones en materia de desarrollo social, asimismo, las ROP 2014, numeral 4.2 “Procesos de Operación”, señalan que las instancias ejecutoras deberán realizar las actividades relacionadas con la “operación, administración y ejecución de los recursos”, de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos PDS. Por lo que, para el caso de Yurécuaro, Michoacán, El Ayuntamiento puede fungir como instancia ejecutora del PAJA, correspondiendo a AR4 velar por la correcta planeación, programación, ejecución y control de los programas, obras y servicios públicos a cargo del

municipio, con fundamento en lo establecido en los artículos 14, fracción I, y 49, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.¹¹

59. La Comisión Nacional observa que a través de la implementación de los PDS, se generan derechos para los beneficiarios y obligaciones para las autoridades encargadas de su implementación. En este sentido, el PAJA y otros programas de desarrollo social deben ser vistos como herramientas jurídicas y sociales a disposición de sus destinatarios, mediante las cuales puedan hacer efectivos sus derechos, plantear exigencias y demandas concretas para la mejora de sus condiciones de vida, el desarrollo de sus capacidades y el ejercicio de su autonomía y libertades fundamentales.

CONDICIONES DEL ALBERGUE 1 Y DE LA POBLACIÓN JORNALERA AGRÍCOLA DE YURÉCUARO, MICHOACÁN.

60. Es necesario precisar algunas cuestiones relativas a las condiciones y funcionamiento del Albergue 1 en Yurécuaro, Michoacán, así como a las características y situación de hecho de la población jornalera agrícola conformada por V2 a V129, que se encontró habitando en ese inmueble, durante las visitas efectuadas por este Organismo Nacional en marzo, mayo y junio de 2014.

61. Por lo que respecta a las características sociales y económicas de la población jornalera agrícola en el Albergue 1, se advirtió la presencia de 128 personas entre jornaleros agrícolas y miembros de sus familias, quienes trabajan en actividades agrícolas, principalmente en los cultivos de jitomate, tomate, chile y ejote, en Yurécuaro, Villamar y Zamora, Michoacán, recibiendo a cambio un jornal o salario; señalaron que en su proceso migratorio, en distintas épocas del año,

¹¹ Publicada en la Sección Décima del *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, el 31 de diciembre de 2001.

arriban a Yurécuaro y buscan alojamiento en el Albergue 1; que permanecen en ese lugar por varios meses, hasta que disminuye la demanda de mano de obra, o bien cuando termina la temporada agrícola en la región, migran hacia otros estados en el interior de la República Mexicana, como Zacatecas, Sinaloa, Baja California, Chihuahua, Morelos y Querétaro, en búsqueda de trabajo.

62. De las 26 personas entrevistadas, 20 de ellas refirieron trabajar no sólo en Yurécuaro sino en distintos lugares del país, en diferentes periodos del año, es decir, se trata de jornaleros agrícolas migrantes, quienes en su proceso migratorio arriban a Yurécuaro y buscan un lugar de alojamiento en el Albergue 1. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

63. De la condición laboral de los jornaleros agrícolas, se observó que desconocen quiénes son sus empleadores y se incorporan al trabajo agrícola a través de los llamados “cuadrilleros” o “mayordomos”, quienes acuden a sus comunidades de origen o bien a las instalaciones del Albergue 1, para reclutar mano de obra jornalera agrícola. Es el caso, entre otros, de V39 y V74, quienes refirieron que “una persona [cuyo nombre ignoran] llega al Albergue y [nos] lleva a trabajar al campo”.

64. V17, respecto de su esposo V18, indicó que “el mayordomo, habla con el dueño de la parcela para que lo contraten”, V19 y V92 refirieron que “los contratan los cuadrilleros o los choferes de las camionetas”; V67, V84 y V85 indicaron que “en las vías del tren pasa una camioneta o los cuadrilleros y los contratan, sin

PAJA otorga apoyos a los jornaleros agrícolas, la Comisión Nacional solicitó a la SEDESOL que informara si los jornaleros agrícolas del Albergue 1 eran beneficiarios del PAJA o de algún otro programa social. Mediante oficio 136.710.-177.931-2015 de 12 de mayo de 2015, suscrito por SP9, se informó que después de haber realizado una búsqueda exhaustiva en los archivos que obran en la Delegación Estatal, no se había encontrado registro alguno de que V1 a V129 o sus familiares hayan sido beneficiados con apoyos del PAJA, así como tampoco de los Programas Sociales Opciones Productivas; 3x1 para Migrantes; de Atención a Adultos Mayores; de Empleo Temporal; de Coinversión Social y de Desarrollo de Zonas Prioritarias.

68. En relación al *Programa Prospera* (antes *Oportunidades*), mediante oficio DGPL/1179/2015 de 14 de mayo de 2015, la Directora General de Padrón de Liquidación del *Programa Prospera* de la SEDESOL, proporcionó datos relativos al padrón de beneficiarios de ese programa, sin que fuera posible precisar si alguno de los jornaleros agrícolas del Albergue 1 se encuentra incorporado al mismo, ante la posibilidad de que se trate de homonimias, con excepción de [REDACTED]

69. De las visitas realizadas al Albergue 1 por visitadores adjuntos y conforme a lo manifestado en los oficios PMY/1988/2014 de 14 de abril de 2014 y PMY/2614/2015 de 4 de febrero de 2015, suscritos por AR4; y 130.720/005/011/195/131/2015 de 9 de febrero de 2015, emitido por AR2, se constata que el arribo de jornaleros agrícolas al Albergue 1 ocurre durante todo el año, no solamente en el periodo de agosto a diciembre (ciclo agrícola otoño-invierno), y que algunas familias permanecen ocupando un lugar en las viviendas del albergue en los meses de enero a mayo, y otras habitan permanentemente.

70. Al respecto, AR4, en el oficio referido, comunicó a AR1 que a esa fecha, jornaleros *“que buscaban mejores condiciones de vida”*, aún se encontraban con sus hijos en el Albergue 1 y le solicitó que se autorizara una ampliación del servicio un mes más, lapso que podría prolongarse dependiendo de la oferta de trabajo que tuvieran dichos trabajadores agrícolas; para ello, el gobierno municipal se comprometía al pago de los servicios básicos.

71. En la respuesta, AR2 comunicó a AR4 que a esa fecha *“aún no había podido realizarse el cierre del Albergue 1”*, debido a que esa autoridad municipal había solicitado que el inmueble permaneciera abierto; que a partir de la supervisión ocular realizada, se constató que la población que se encontraba en dicho albergue no migraba a otros estado de la República, sino que se *“había quedado a radicar allí”*, a pesar de que las ROP establecen, por definición, que “albergue” es el espacio destinado a la pernocta temporal de la población jornalera migrante, por lo que solicitó al Presidente Municipal su apoyo para que *“dicha gente [fuera] reubicada a otros espacios donde [pudiera] establecerse”*(sic).

NATURALEZA JURÍDICA DEL ALBERGUE 1.

72. No obstante la denominación “Albergue 1”, jurídicamente se trata de una “Unidad de Servicios Integrales” (USI), que por definición es un espacio diseñado para brindar a los jornaleros agrícolas una atención amplia y no solamente de pernocta temporal, a diferencia de las funciones para las cuales está destinado un albergue.

73. De acuerdo con las ROP 2014, una USI es *“el espacio de atención a la población jornalera en donde les proporcionan diversos servicios relacionados con su actividad agrícola y sus procesos migratorios: información sobre mercados*

laborales, orientación para el ejercicio de sus derechos, contactos con las instituciones que dan atención a este grupo de la población, incorporación al padrón de PAJA, condiciones adecuadas para la espera previa al inicio de su viaje hacia las regiones de destino, entre otros”; sin que las ROP 2014 establezcan una temporalidad determinada para el otorgamiento de estos servicios o los limiten a la temporada de mayor demanda de mano de obra. En cambio, “albergue” es un *“inmueble de propiedad pública o privada cuyo uso principal es la pernocta de población jornalera de manera temporal durante la temporada de mayor demanda de mano de obra en una subregión de atención jornalera”*.

74. El “Acuerdo de coordinación y concertación” de 21 de noviembre de 2007, suscrito entre la Delegación Estatal, representada por SP10 y SP11; el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, representado por SP12; El Ayuntamiento, por conducto de SP13 y SP14; y P1 y P2, miembros del CJA, que de acuerdo con la información remitida por la SEDESOL fue la base jurídica para la construcción del Albergue 1 estableció, entre sus objetivos, *“la construcción de una Unidad de Servicios Integrales (USI)”*, para *“mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los jornaleros agrícolas que habitan en la Unidad de Trabajo denominada: Albergue Yurécuaro, en el municipio de Yurécuaro, Michoacán”*.

75. En términos de las ROP 2007¹², año en que se construyó el Albergue 1, se establece que un albergue y una USI tienen naturaleza jurídica distinta y se distinguen según sean propiedad pública o privada. Las USI son definidas por las ROP 2007 como los *“espacios de alojamiento para trabajadores, construidos con recursos públicos y operados en comodato generalmente por el PAJA”*. En cambio, un *“albergue”* podía ser propiedad de empresas agrícolas privadas, o bien, propiedad social o colectiva de productores agrícolas. En el caso de los

¹² Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de febrero de 2007.

albergues propiedad privada se trataba de *“lugares de capacidad variable para el alojamiento temporal de los trabajadores, siempre que se tratara de propiedad privada de la empresa o productor contratante, se incluye albergues desmontables, carpas, campamentos o cualquier tipo de asentamiento para migrantes junto o cerca de los lugares de cultivo”*; en el caso de los albergues propiedad social o colectiva, eran *“espacios de alojamiento para trabajadores temporales, cuyo usufructo operación y mantenimiento están en manos de asociaciones de productores, sean privados o del sector social. Incluye tanto construcciones definitivas como no definitivas”*.

76. Conforme a lo establecido en el Acuerdo de coordinación y concertación que le dio origen, y la definición de USI establecida en las ROP 2007 y 2014, en razón de haber sido construido con recursos públicos y dado que, de acuerdo con el oficio SDSH/DGAGP/1718/14 de 9 de junio de 2014, signado por el DGAGP, de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, en este inmueble se llevan a cabo diversas actividades relacionadas con la operación del PAJA, tales como la instalación de ferias de servicios (médicos y educativos), alojamiento temporal para los jornaleros agrícolas, entre otros, es factible establecer que la naturaleza jurídica del inmueble en cuestión es de una USI, no así de Albergue.

77. Con independencia que, de manera equívoca, la SEDESOL y El Ayuntamiento, en la práctica empleen el término “albergue” para referirse a dicho inmueble, como se desprende de lo informado por la Delegación Estatal, mediante oficio 136.710.-177.931-2015, de 12 de mayo de 2015, en el que se indica que se trata de un albergue *“toda vez que es un espacio en el que se brindan los servicios relacionados con su actividad”*, lo cierto es que se trata de una USI.

78. La distinción entre “USI” y “Albergue” resulta relevante en el caso, porque al tratarse de una USI, los beneficios que la población jornalera tiene derecho a

recibir en el marco del PAJA son de mayor alcance y protección y no se limitan a los de pernocta o alojamiento temporal, sino que incluyen servicios relacionados con su actividad como trabajadores agrícolas y sus procesos migratorios, sin limitarse a un periodo o tiempo determinado por la mayor demanda de mano de obra.

B. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO.

79. En el ámbito internacional, el derecho a un nivel de vida adecuado comprende un conjunto de derechos que protegen y garantizan la satisfacción de las necesidades materiales para la vida digna del ser humano, tales como alimentación, la salud, el acceso al agua, la vivienda digna y, en general, las condiciones necesarias para la existencia; éstos constituyen el medio para poder desarrollar y ejercer plenamente las libertades y autonomía de las personas.

80. Lo anterior deriva de los artículos 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹³ y XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁴, que establecen que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios*”.

81. En el mismo sentido, el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales¹⁵, obliga a los estados partes a reconocer a todas las personas “*el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia,*

¹³ Proclamada por la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

¹⁴ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia en 1948.

¹⁵ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, vinculante para México el 23 de marzo de 1981.

incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como el derecho a una mejora continua de las condiciones de existencia". En el mismo tenor, los artículos 10.1, 11.1, 12, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"¹⁶, en su conjunto, reconocen los derechos a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación, cuyo disfrute integral es presupuesto de acceso y goce del más alto nivel de bienestar físico, mental, intelectual y social, para los individuos de la comunidad.

82. En el orden constitucional mexicano, la protección del derecho a un nivel de vida adecuado se deriva de lo establecido en los artículos 2º, apartado B, fracciones III, IV y VIII; 3º, 4º, párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tutelan en favor de todas las personas los derechos a la educación, a la alimentación suficiente, nutritiva y de calidad, a la salud, a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, al acceso y disposición del agua de manera suficiente, asequible, salubre y aceptable, para uso personal y doméstico; al disfrute de una vivienda digna y decorosa; al trabajo, a la justa retribución del trabajo y a no ser privado del producto de éste. Estos derechos, interpretados conjuntamente a la luz de los principios de interdependencia e indivisibilidad y conforme a lo dispuesto en los tratados internacionales en la materia, son elementos integrales del derecho a un nivel de vida adecuado.

83. En relación con el derecho a un nivel de vida adecuado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado sobre el derecho al "mínimo vital" o "mínimo existencial" en la siguiente tesis aislada¹⁷:

¹⁶ Suscrito en San Salvador, El Salvador el 17 de noviembre de 1988, vinculante para México desde el 16 de abril de 1996.

¹⁷ Tesis Aislada 1a. XCVII/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, p. 793.

“DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.

El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.”

84. En este sentido, la SCJN ha sostenido que el derecho al mínimo vital no sólo se refiere a un mínimo para la supervivencia económica, sino también a las condiciones necesarias para la existencia libre y digna de la persona, de manera tal que el derecho al mínimo vital se proyecta sobre la obligación del Estado de garantizar la disponibilidad de prestaciones y condiciones materiales que permitan llevar una existencia digna. Para ello, el Estado habrá de prever medidas positivas o negativas para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a la carencia de los satisfactores esenciales para la existencia, además de asumir la tarea de remover los obstáculos de orden económico y social que impidan el pleno desarrollo de la

persona y la efectiva participación de todos los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social del país.¹⁸

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

86. En el orden constitucional mexicano se incorporó un fuerte contenido social, principalmente a través de los artículos 3°, 4°, 25 y 123 constitucionales, los que delinearon los rasgos del Estado Social de Derecho, entre cuyos fines específicos destaca garantizar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

87. La Comisión Nacional considera que la jurisprudencia sobre derechos humanos constituye un elemento que debe observarse para hacer más amplia la protección a los derechos de las víctimas, para extender el alcance de tales derechos, lo cual se inscribe en el mandato de protección más amplia, contenido en el artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ Tesis Aislada P. VII/2013 (9a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, t. I, diciembre de 2013, p. 136, publicada con el rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA".

88. Con base en la información obtenida de las entrevistas y diligencias realizadas los días 13 de marzo, 4, 5, y 6 de junio de 2014 a jornaleros agrícolas e integrantes de sus familias en el Albergue 1, fue posible constatar que éstos no tienen garantizado el derecho al mínimo vital ni a un nivel de vida adecuado, pues carecen de las condiciones materiales para la satisfacción de las necesidades más elementales, como las de nutrición, acceso a servicios de salud, vivienda adecuada, entre otros aspectos. Esta situación se agrava en los casos de los niños y niñas de familias jornaleras agrícolas, como se describe a continuación.

89. De las características del inmueble que ocupa el Albergue 1, plasmadas en la opinión técnica de 4 de julio de 2014, suscrita por un experto de la Comisión Nacional se advierte que se trata de una predio ubicado al sur de la cabecera

[REDACTED]

90. Se constataron condiciones de hacinamiento para algunas familias como la de [REDACTED]

[REDACTED]

91. [REDACTED]

[REDACTED]

92. Destacan también los testimonios de V6 y V8, recabados por el Visitador Regional de la Comisión Estatal, en los que manifestaron que desde hacía más de mes y medio en el Albergue 1 no había encargado o responsable de parte de la SEDESOL y que, desde esa fecha, los jornaleros dejaron de contar con los servicios de luz eléctrica y agua en los tinacos, por lo que solamente tenían acceso al agua a través del aljibe. Durante las visitas efectuadas el 13 de marzo y 21 de mayo de 2014 al Albergue 1, se constató la carencia de los servicios de agua en los baños, la ausencia de puertas en éstos, la falta de luz eléctrica en el interior del inmueble, la línea de electricidad sin medidor, además de condiciones de descuido e insalubridad.

93. Asimismo, carencia de una fuente de energía para la cocina, pues la obtienen de la combustión de leña; la falta de un espacio para el almacenamiento de los alimentos, además, las instalaciones sanitarias y las regaderas no funcionan adecuadamente por falta de agua corriente; situación que dificulta condiciones sanitarias y de higiene adecuadas, creando un ambiente propicio para la aparición de enfermedades y fauna nociva, lo que resulta un riesgo para la salud de sus ocupantes. Para documentar lo anterior, se incorporan algunas fotografías del Albergue 1, en el Anexo I de la presente Recomendación.

94. A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), en el Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala, sentencia de 4 de septiembre de 2012, párrafo 164, ha precisado que *“las malas condiciones de vida que padecen los miembros de una comunidad y el estado general de abandono en la que se encuentran generan sufrimientos que necesariamente afectan la integridad psíquica y moral de los miembros de dicha comunidad”*.

C. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ

95. Ante la circunstancia de que en el Albergue 1 habitan niños y que varios de éstos se encuentran cursando los primeros años de la infancia, se hace obligatorio para las autoridades involucradas actuar con mayor diligencia, para que el Albergue 1 cuente con un ambiente propicio y con instalaciones adecuadas para su sano desarrollo, tomando en cuenta que los niños deben ser sujetos de una protección y cuidados especiales, en atención al principio del interés superior de la niñez, reconocido en el artículo 4° de la Constitución Federal, párrafos noveno y décimo.

96. Sobre el contenido y alcances del principio de interés superior de la niñez, la Observación General 14, *“Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”*,¹⁹ determinó que el interés superior de la infancia es un concepto que comprende tres dimensiones: es un derecho, un principio y una norma de procedimiento. En primer término, implica que el niño tiene derecho a que su interés superior sea una consideración primordial a evaluarse y tenerse en cuenta ante cualquier toma de decisión que le afecte y la garantía de que tal derecho se pondrá en práctica. Como principio interpretativo, ordena la elección de la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior de la niñez y considere los deberes de protección especial. En su

¹⁹ Aprobada por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, el 29 de mayo de 2013.

aspecto procedimental se refiere al deber de los Estados de implementar garantías procesales para la evaluación y determinación del interés superior del niño, ante la toma de alguna decisión que afecte a un niño o grupo de niños en concreto o la niñez en general, haciendo una estimación de las posibles repercusiones de dichas decisiones.²⁰

97. El objetivo del interés superior de la infancia es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos en favor de la niñez y su desarrollo. De acuerdo con la Observación General 14, *“la plena aplicación de este principio exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad físicas, psicológica, moral, espiritual, holísticas del niño, niño y promover su dignidad humana”*.²¹

98. A este respecto, en la Observación General No. 5, denominada *“Medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño”*,²² el Comité de los Derechos del Niño interpretó la palabra “desarrollo” de una manera amplia, que abarca los aspectos físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social, concluyendo así, que el Estado debe proveer a los niños de las condiciones necesarias para asegurar su desarrollo en la máxima medida.

99. El artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que las autoridades deben atender el interés superior de la niñez, es decir, que para la toma de cualquier decisión o medida por parte de las mismas es necesario considerar, de manera previa y preferente, el bienestar de los niños y favorecer su mejor desarrollo. Asimismo, el artículo 6 de la Convención prevé la obligación del Estado de garantizar, *“en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo del niño”*.

²⁰ Observación General número 14 del Comité de los Derechos del Niño, párrafo 6, incisos a, b y c.

²¹ *Ídem*, párrafo 5.

²² Aprobada por el Comité de los Derechos del Niño, el 5 de noviembre de 2003, párrafo 12.

100. En consonancia con estas disposiciones, el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes²³, establece que para la protección de los niños, las autoridades tomarán medidas y realizarán acciones de conformidad con este principio, garantizando un enfoque integral y transversal.

101. Ahora bien, el Albergue 1, al ser un espacio físico donde se alojan niños y niñas de familias jornaleras agrícolas y en el que se prestan servicios de vivienda y educación, debió contar con las condiciones mínimas para garantizar a los niños y niñas que en él se albergan un ambiente propicio para su desarrollo saludable y armonioso, tanto físico como mental.

102. En efecto, fue posible constatar que el inmueble carece de condiciones adecuadas [REDACTED]. Llama la atención que la inseguridad de las instalaciones del Albergue 1, a guisa de ejemplo, se refleja en la [REDACTED].

103. La inseguridad fue manifiesta en el caso de V1 [REDACTED] con lo que se evidencia el estado de vulnerabilidad y descuido en que se encuentra la niñez de las familias jornaleras agrícolas, al que se suma el hecho de que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas pueden incidir en elevar la tasas de mortalidad y morbilidad, vulnerando otros derechos como la vida, integridad y desarrollo integral de los niños y niñas.

²³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014.

104. Aunque los padres tienen la responsabilidad primordial sobre la crianza y cuidado de sus hijos, así como de la satisfacción de las necesidades materiales que permitan su sano desarrollo, de conformidad con los artículos 18.2 y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁴; en la medida en que los padres no estén en condiciones de cumplir con estas responsabilidades por sus propios medios, el Estado tiene el deber de apoyarles y de intervenir para proteger los derechos del niño “y, *en caso necesario, proporcionará asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.*” Esta relación de co-garantes entre los padres y el Estado es reafirmada por el artículo 3.2 de la propia Convención, que establece el deber de los Estados partes de asegurar al niño el cuidado y la protección que sean necesarias para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de los padres, tutores u otras personas responsables.

105. Al ser evidente la insuficiencia de posibilidades materiales de los padres para proveer a los niños los satisfactores y cuidados básicos, entre éstos una vivienda segura y salubre, en suma, un lugar digno y adecuado para habitar, corresponde al Estado intervenir para crear las condiciones para generarlos, lo que debe hacer de manera más intensa y diligente al tratarse de un grupo especialmente vulnerable, como lo es la niñez de familias jornaleras agrícolas.

106. La observancia y cumplimiento del interés superior de la niñez debe regir también el actuar de las autoridades federales, estatales y municipales encargadas de la implementación de políticas y programas en materia de desarrollo social, especialmente cuando la población objetivo de éstos sean niñas y niños. Lo anterior implica que en la implementación de acciones en el marco del

²⁴ Adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.

PAJA debe velarse en todo momento por el cumplimiento de los derechos de la infancia a vivir en condiciones de bienestar y al sano desarrollo.

107. En este sentido, atendiendo a las necesidades de la niñez jornalera agrícola de Yurécuaro, Michoacán, de contar con espacios adecuados para su sano desarrollo, resultaba necesario que en el marco del PAJA, AR1 y AR2, promovieran la intervención de las autoridades involucradas en su operación, para la determinación y ejecución de un proyecto en el rubro de “desarrollo infantil”, como sería un centro de atención, guardería o ludoteca, a través de la celebración de los convenios de coordinación y concertación respectivos, con fundamento en los artículos 43, fracciones I, IV y V, de la Ley General de Desarrollo Social; 40 de su Reglamento; 39, fracción I, del Reglamento Interior de la SEDESOL; en relación con los numerales 3.4.3 y 3.6.3.1 de las ROP 2014.

108. No obstante, el DGAGP, en su informe de 28 de julio de 2014, refirió que *“no se [contaba] con registro de proyectos presentados y aprobados en el marco de operación del PAJA, en materia de Acceso a Servicios y Vivienda, específicamente en el rubro de Desarrollo Infantil”,* y que la Delegación Estatal *“se encuentra a la espera de los proyectos que presenten los organismo ejecutores para su validación y en su caso autorización correspondiente”.*

109. Al respecto, la Comisión Nacional observa que corresponde a AR1 y AR2 AR3 promover y coordinar la participación de las distintas autoridades para llevar a cabo acciones en beneficio de la niñez de las familias jornalera agrícolas de Yurécuaro, Michoacán, por lo que al no hacerlo, dejaron de observar el principio del interés superior de la infancia, establecido en el artículo 4º, párrafo noveno de la Constitución Federal y en los artículos 3 y 6, 18.2 y 27.3 de la Convención Sobre los Derechos del Niño.

D. DESARROLLO INTEGRAL Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS.

110. El derecho al desarrollo integral en favor de los pueblos y comunidades indígenas, contenido en el artículo 2º, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva del reconocimiento de la situación de vulnerabilidad en que se encuentra este sector de la población y de las carencias y rezagos que enfrenta. En virtud de este derecho, la Federación, los Estados y los Municipios deben cumplir una serie de obligaciones a fin de lograr el desarrollo integral de los miembros de pueblos y comunidades indígenas, entre las que destacan: a) asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; b) apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil; c) mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda y d) ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

111. El hecho de que V2 a V129 no sean beneficiarios del PAJA, a pesar de ser población jornalera agrícola, tiene como consecuencia que se vean imposibilitados para acceder a los apoyos que contempla dicho programa social, con lo que se limita el pleno ejercicio y disfrute de sus derechos sociales.

112. Sobre esta cuestión, la Comisión Nacional observa que la situación de especial vulnerabilidad en que se encontró a los habitantes del Albergue 1, quienes no son beneficiarios del PAJA, no puede ser soslayada por la SEDESOL, debido a sus características socioeconómicas y situación de vulnerabilidad, que los ubica como población susceptible de incorporación a dicho programa. Por ello, se hace necesaria la intervención de la SEDESOL, a través de la Delegación Estatal, para realizar una evaluación de los casos de V2 a V129 y, en función de

sus características, se les considere como población susceptible de ser incorporada al padrón de beneficiarios del PAJA. El objetivo de lo anterior es dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 8 de la Ley General de Desarrollo Social, que establece el derecho de toda persona o grupo en situación de vulnerabilidad a recibir apoyos para superar su desventaja.

113. No pasa inadvertido lo informado por el Subdelegado de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL, en oficio 136.720/5778/3907/2014 de 15 de diciembre de 2014, en el sentido de que al tiempo de ocurrir el accidente [REDACTED] [REDACTED] el PAJA no se encontraba operando en Yurécuaro, Michoacán, toda vez que, para el caso de ese municipio, el periodo de atención del PAJA comprende únicamente los meses de agosto a diciembre de cada ejercicio fiscal, (ciclo agrícola otoño-invierno), en función de la mayor concentración de población jornalera agrícola en ese municipio, según los resultados de los diagnósticos realizados por la SEDESOL.

114. En este sentido, AR3 en reunión de trabajo de 12 de mayo de 2014, señaló que de enero a julio de 2014, *“el albergue no estaba en funciones”*, ya que de acuerdo con la micro planeación establecida por la SEDESOL a nivel central, el periodo de atención para la localidad de Yurécuaro, comprende solamente los meses de agosto a diciembre de cada ejercicio fiscal, es decir, el ciclo agrícola otoño-invierno. En efecto, mediante oficio 136.720/5778/3907/2014 de 15 de diciembre de 2014, el Subdelegado de Desarrollo Social y Humano de la Delegación Estatal informó a AR4 que de acuerdo con el diagnóstico realizado por la SEDESOL se había detectado mayor demanda de mano de obra jornalera en el ciclo agrícola otoño-invierno, por lo que las instalaciones del Albergue 1 *“sólo debían permanecer abiertas a la población jornalera agrícola migrante del 01 de agosto al 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal”*. No se informó si tal determinación fue hecha del conocimiento de la población jornalera agrícola.

115. La Comisión Nacional observa que aunque el PAJA no opera oficialmente en esa localidad durante los meses de enero a julio, en la realidad, al Albergue 1 arriban jornaleros agrícolas con sus familias todo el año. Ta [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

116. La planeación diseñada para proporcionar acompañamiento y atención a la población jornalera sólo para el ciclo agrícola otoño-invierno, deja sin atención del PAJA a los jornaleros agrícolas que arriban a ese municipio el resto del año, no obstante que, por sus características y situación de vulnerabilidad, son susceptibles de incorporación al padrón de beneficiarios del PAJA. Por ello, ante el planteamiento de solicitar su reubicación para proceder al cierre del Albergue 1, resulta necesario diseñar un mecanismo que responda a las necesidades sociales de esta población, en el que se considere su incorporación al PAJA, sin que se descarte la posibilidad de ampliación gradual y progresiva de la cobertura de atención de ese programa social en Yurécuaro, Michoacán. Asimismo, se hace necesario que el municipio y la propia Delegación Estatal realicen acciones de coordinación con otras autoridades competentes, para resolver el tema de estancia permanente.

117. Al respecto, no debe soslayarse que un sector de la población jornalera agrícola es de origen indígena, como se constató en el caso de las familias del Albergue 1, situación que los coloca en un estado de vulnerabilidad múltiple o agravada, derivado no solo de su condición y origen indígenas, sino además de su situación socioeconómica asociada a la pobreza y a la inestabilidad y precariedad laborales.

118. Atendiendo a todo ello, resulta relevante el contenido de la fracción VIII del artículo 2º, apartado B, de la Constitución Federal, que establece obligaciones

especiales de protección en favor de los migrantes de los pueblos indígenas y de los jornaleros agrícolas, así como acciones concretas a realizar para lograr la vigencia y plena efectividad de esos derechos, a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Entre las acciones que deberán adoptarse para ello, se encuentran las de establecer políticas sociales, tanto en el territorio nacional como para quienes se encuentren en el extranjero; garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes y en general, velar por el respeto de sus derechos humanos.

119. La protección de este conjunto de derechos en beneficio de los miembros de los pueblos indígenas, al encontrarse elevada a nivel constitucional, debe orientar la actuación de las autoridades involucradas en la atención de este grupo social, especialmente de las autoridades responsables de la operación y funcionamiento del PAJA, al ser éste un programa cuyo objetivo general es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población jornalera agrícola respecto al ejercicio de sus derechos sociales.

120. Para lo anterior, se hace necesaria la implementación de mecanismos de coordinación y concertación entre la Federación, los Estados y los Municipios, conforme a lo dispuesto en el artículo 2º, apartado B, de la Constitución Federal y el artículo 43, fracción V, de la Ley General de Desarrollo Social. Con el fin de mejorar la atención a este grupo social, la Delegación Estatal deberá promover la coordinación y vinculación entre las autoridades federales involucradas, así como a las secretarías respectivas de las entidades federativas y los municipios. Todo ello sin descartar las acciones de concertación entre los sectores social y privado, así como las organizaciones civiles y de empleadores, en aras de lograr la adecuada instrumentación del PAJA y la ejecución de proyectos en beneficio de este grupo vulnerable, conforme a lo establecido en las ROP vigentes.

E. DERECHO AL DISFRUTE DEL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE DE SALUD.

121. El derecho a la salud se encuentra protegido en el orden jurídico mexicano en el artículo 4º, párrafos cuarto y noveno, constitucional. En ese precepto se incluye una mención especial a favor de los niños y niñas, a quienes debe reconocerse y garantizarse la satisfacción, entre otras, de las necesidades básicas en materia de salud, para lograr su sano desarrollo. En este mismo sentido, la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 6º reconoce el derecho a la salud y le atribuye un carácter indispensable para lograr el desarrollo social.

122. El alcance del derecho a la salud se precisa en varios instrumentos internacionales, a saber, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce en el derecho a la salud un elemento componente del derecho a un nivel de vida adecuado; el artículo XI de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre, se refiere al derecho a la preservación de la salud y al bienestar; el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, precepto que, de manera más exhaustiva, establece la obligación para los estados parte de reconocer y garantizar el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; el artículo 10.1, 10.2, incisos a), b) y f) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, conforme al cual los estados partes adquieren la obligación de adoptar medidas para garantizar y extender la atención primaria, asistencia sanitaria y servicios de salud para todos los individuos y familias, asumiendo un deber especial de protección en favor de aquellos grupos de más alto riesgo, y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

123. De acuerdo con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General número 14, “Sobre el derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud”,²⁵ este derecho, supone el goce de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para su consecución. Los aspectos esenciales que comprende el derecho a la salud son a) disponibilidad, b) la accesibilidad y c) la asequibilidad; el primer elemento implica la existencia de un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de salud; conforme a los otros dos elementos, los servicios de salud deben estar al alcance material y económico de todas las personas, en especial de los grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad.²⁶

124. Con base en entrevistas y cuestionarios realizados en el Albergue 1 y según lo manifestado por los propios jornaleros agrícolas, 17 familias refirieron contar con Seguro Popular, sin embargo, indicaron que cuando ellos o algún miembro de su familia enferma, acuden a consulta particular con el médico de una farmacia, donde también compran el medicamento. En cambio, los señores V17, V18; V44, V45, V48, V50, V81; V84, V94, V104, V105, V114 y V122, manifestaron no estar inscritos en el Seguro Popular. Por su parte, la señora V36, refirió que cuando enferman ella o alguno de sus hijos no acuden al médico.

125. En cuanto al estado físico y de salud de los niños y niñas del Albergue 1, las revisiones médicas efectuadas por peritos de la Comisión Nacional, arrojan que en 29 de los 30 casos examinados clínicamente, los niños presentaron padecimientos y enfermedades, tales como anemia, avitaminosis clínica, caries, probable parasitosis intestinal, conjuntivitis, enfermedades dermatológicas, como tiña en cabeza y pies, micosis, dermatosis inespecífica, conjuntivitis, pediculosis y

²⁵ Aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su 22 periodo de sesiones, año 2000.

²⁶ *Ídem*, párrafos 9 y 12.

en algunos casos, cardiopatías, soplos cardiacos y enfermedades de las vías respiratorias, tales como tos y bronquitis. [REDACTED]

126. Estos resultados son coincidentes por lo manifestado por servidores públicos del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), en el sentido de que la niñez que se atiende en la escuela de la comunidad presenta desnutrición; esto se asentó en la minuta de la reunión del Grupo de Trabajo de Coordinación Regional de Yurécuaro, celebrada el 12 de mayo de 2014.

127. Cabe señalar que, en el caso de la comunidad de Yurécuaro, según se desprende de las minutas respectivas, el Grupo de Trabajo de Coordinación Regional de Yurécuaro, celebró reuniones los días 12 de mayo, 6 y 30 de junio y 10 de septiembre de 2014, en las que se trataron diversos asuntos relativos a la operación del Albergue 1, así como la problemática que enfrenta la población jornalera agrícola en esa localidad. Al respecto, la SEDESOL no aportó evidencia de que el Grupo de Coordinación haya celebrado reuniones previas a los hechos en los que perdió la vida V1.

128. SP8, representante del Centro de Salud de Yurécuaro, Michoacán, en la reunión de 6 de junio de 2014, en la cual estuvieron presentes visitantes adjuntos de la Comisión Nacional, refirió que el Albergue 1 carece de un espacio para la

atención médica; destacando además la necesidad de que dicho lugar contara con un médico de planta y otro de apoyo.

129. No pasa desapercibido que según lo informado por el DGAGP, como parte de las acciones para el mantenimiento del Albergue 1 y de la micro planeación formulada para el PAJA, en el ejercicio fiscal 2013, la Delegación Estatal instaló “ferias de servicios”, contempladas en el numeral 3.4.2, inciso c) “Acciones para potenciar el desarrollo” de las ROP, en las que se brindó atención médica y educativa a la población jornalera. Sin dejar de reconocer la importancia de dichas acciones, la Comisión Nacional observa que tales medidas no resultaron suficientes para solventar las necesidades que la población jornalera y, en especial la niñez jornalera migrante, enfrentan en materia de salud.

130. La prestación de tales servicios de salud se limitó a los meses de agosto a diciembre de 2013, periodo que comprendió el ciclo agrícola en Yurécuaro, con lo que se dejó sin acceso a estos beneficios a la población jornalera que continuó arribando a Yurécuaro con posterioridad, la cual, como se apuntó en los párrafos 67, 111 y 112 de la presente Recomendación, no es beneficiaria del PAJA, haciéndose nugatorio para estas personas el acceso a los beneficios del desarrollo social.

131. Las afecciones y [REDACTED] ponen de manifiesto que las necesidades en materia de salud y nutrición de este grupo social y especialmente de la niñez se encuentran desatendidas y evidencia los rezagos sociales y económicos que enfrentan sus familias para el acceso a los servicios de salud de calidad, con lo que el disfrute de este derecho parece quedar fuera de su alcance.

132. Tal situación requiere de la urgente intervención de la Delegación Estatal y El Ayuntamiento, autoridades involucradas en la operación del PAJA en Yurécuaro, Michoacán, con la finalidad de verificar las condiciones y necesidades de la población jornalera agrícola en esa localidad y de realizar una evaluación que permita adoptar las medidas y estrategias idóneas para mitigar dichos rezagos.

133. Dado que se trata de un grupo social en situación de vulnerabilidad y que tal desventaja dificulta en gran medida el acceso real a los satisfactores más elementales, AR1 y AR2, en el ámbito de sus atribuciones, debieron promover y coordinar la intervención de las autoridades federal, estatal y municipal, las organizaciones de la sociedad civil u otras instancias que otorgan servicios para este grupo social, primordialmente con la Secretaría de Salud, con la finalidad de hacer accesible a ellos atención en los rubros de salud, hábitos saludables y nutrición. Sin descartar la ejecución de obras de infraestructura social, como la creación de Unidades de Atención Médica permanentes en el Albergue 1. Lo anterior, mediante la celebración de convenios, acuerdos y acciones de coordinación y concertación, con fundamento en lo establecido en los artículos 43, fracción V, de la Ley General de Desarrollo Social y 40 de su Reglamento; 39, fracción I, y 40 del Reglamento Interior de la SEDESOL, en correlación con los numerales 3.4.2, incisos a), b) y e); 3.6.3 y 3.6.3.1, de las ROP 2015, así como 4.3.3, inciso k) de los Lineamientos PDS 2015.

134. Por tanto, al no haber promovido las acciones de coordinación institucional para atender las necesidades en materia de salud y nutrición de V16 y demás niñas y niños de familias jornaleras agrícolas del Albergue 1, AR1 y AR2 transgredieron por omisión, en agravio de las familias jornaleras agrícolas y, especialmente, de la niñez de esos hogares, el derecho al disfrute de la salud, a un nivel de vida adecuado y al mínimo vital, derechos que son interdependientes,

previstos en los artículos 2º, apartado B, fracciones III, IV y VIII; 4º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 y 12, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 10.1, 10.2, inciso a), 11.1, 12, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”; así como el derecho al sano desarrollo, contemplado en los artículos 4º, párrafo noveno de la Constitución Federal; 12, párrafo 2, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 3, 6.2, 24.1, 24.2, inciso b) y c) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

AUTORIDADES RESPONSABLES DE LA OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL ALBERGUE 1

135. Como proyecto ejecutado con recursos del PAJA, la construcción (ejecución de obra) de la USI de Yurécuaro, quedó respaldado en el “Acuerdo de coordinación y concertación” celebrado el 21 de noviembre de 2007, entre la Delegación Estatal, representada por SP10 y SP11; el Poder Ejecutivo de esta entidad federativa, a través de SP12; El Ayuntamiento, representado por SP13 y SP14, y el CJA de Yurécuaro, Michoacán, representado por P1 y P2.

136. A partir de dicho acuerdo, se observa que la Delegación Estatal aportó recursos por la cantidad de \$1,239,200.00 (un millón doscientos treinta y nueve mil doscientos pesos 00/100 M.N.) del PAJA, del ramo administrativo 20: “Desarrollo social”; El Ayuntamiento aportó recursos propios por la cantidad de \$1,200,000.00 (un millón doscientos mil pesos) para la donación de un terreno y el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán aportó \$248,939.50 (doscientos cuarenta y ocho mil novecientos treinta y nueve pesos 50/100); de lo que se advierte que se trató de una obra construida con la participación de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, con una inversión total de \$2,688,139.50

(dos millones seiscientos ochenta y ocho mil ciento treinta y nueve pesos 50/100 M.N.)

137. Con la suscripción del Convenio, cada instancia participante adquirió obligaciones y compromisos para la ejecución de la obra, principalmente relativas al correcto ejercicio y utilización de los recursos aportados para tal fin, así como al seguimiento, verificación, evaluación y control de los mismos.

138. De conformidad con la cláusula séptima, la Delegación Estatal se comprometió, entre otras cosas, a: a) realizar la supervisión y verificación de las obras; b) impulsar proyectos de ampliación de capacidades (promoción social); vivienda y saneamiento ambiental; vivienda transitoria y permanente; agua potable; salud y seguridad social, alimentación y abasto; educación, cultura y recreación; empleo, capacitación y productividad; tránsito migratorio y apoyo a contingencias; que, según se estableció en el acuerdo, “*conllevar un esfuerzo coordinado*”; asimismo, se obligó a c) llevar a cabo acciones de investigación y promoción social, coordinación institucional y concertación social, como acciones base “*para brindar una atención integral a los jornaleros agrícolas y sus familias*”; d) formular el acta de entrega-recepción de las obras terminadas; e) realizar la capacitación y acompañamiento necesarios para el seguimiento, supervisión y evaluación y control de los recursos así como el avance de las obras y de los resultados de su utilización por “el Comité”.

139. El Ayuntamiento se comprometió, según la cláusula novena a: a) aportar los recursos financieros, siendo en el caso concreto, la donación de un terreno; y b) supervisar, controlar y dar seguimiento a los trabajos de construcción de la USI.

140. Por su parte, los beneficiarios, a través del CJA, representado por P1 y P2, se comprometieron, entre otras, a: a) aplicar los recursos federales ministrados

por la SEDESOL, el Estado, El Ayuntamiento y los propios, únicamente en la ejecución del objeto del convenio (es decir, a la construcción de la USI); b) proporcionar las facilidades para que el personal de la SEDESOL y el Estado realicen acciones de supervisión con el propósito de verificar la debida operación del proyecto.

141. Del acuerdo de coordinación y concertación, si bien se derivan obligaciones y facultades en lo concerniente a la ejecución de la obra, es decir, a la utilización de los recursos aportados para la construcción de la USI, no se estipularon expresamente las obligaciones que correspondían a las autoridades una vez concluido el proyecto, es decir, las relativas a la “*conservación, mantenimiento, administración*” de dicha obra de infraestructura. Ello, no obstante que el numeral 5.3.3 “Operación y mantenimiento” de las ROP vigentes en 2007, establecieron que la responsabilidad de dar mantenimiento y uso adecuado a las obras de infraestructura realizadas en el marco del PAJA, “*se [debía] concertar con las diferentes instancias que colaboran en la operación del Programa, con los hombres y mujeres beneficiarios, así como con los productores, según correspondiera al tipo de proyecto, mediante la suscripción del Acuerdo de Coordinación y/o Concertación respectivo*”.

142. Sin embargo, AR1 y AR2 no acreditaron que se hayan celebrado los acuerdos de coordinación y concertación necesarios para establecer a qué autoridad o instancia correspondería la responsabilidad de dar mantenimiento y uso adecuado al Albergue 1 una vez concluido. Tampoco se establecieron dichas atribuciones en el acta de entrega-recepción del Albergue 1, de 4 de enero de 2008, celebrada entre SP10 , SP11 y P10.

143. Aunque en el Acuerdo de Coordinación y Concertación de 21 de noviembre de 2007 y en el acta de entrega-recepción no se estipularon obligaciones de

administración, mantenimiento y operación del Albergue 1, conforme a lo establecido en el acta número 96 de la sesión de Cabildo celebrada el 30 de mayo de 2007, El Ayuntamiento reconoció dichos compromisos.

144. En el punto 4 de dicha acta, se asentó que SP13, entonces Presidente Municipal de Yurécuaro, Michoacán, solicitó la autorización del Cabildo para destinar un terreno propiedad de El Ayuntamiento a la construcción de un albergue en beneficio de los jornaleros agrícolas migrantes que arriban a ese municipio, toda vez que la SEDESOL, en el marco del PAJA *“requería un predio para tal fin”*. Asimismo, en dicha acta se asentó que una vez concluida la construcción del Albergue, el Ayuntamiento en funciones *“absorbería los gastos de operación”* y *“estaría a cargo del mismo”*.

145. Mediante oficio PYM/2133/2014 de 19 de junio de 2014, AR4 informó que ordinariamente proporciona al Albergue 1 servicios generales como los de recolección de basura, abastecimiento y transporte de agua en pipas, pago de energía eléctrica, desazolve de drenaje, colocación de focos y lámparas. Asimismo, AR4 manifestó que E [REDACTED] que de acuerdo con la disponibilidad de recursos, efectúa la entrega de despensas, sin embargo, también refirió que no contaba con el presupuesto necesario ni asignado *“para la administración del albergue”*.

146. En este sentido, en reunión de trabajo de 22 de mayo de 2014, sostenida con visitadores adjuntos de la Comisión Nacional, el Secretario de El Ayuntamiento precisó que en el mes de diciembre de 2013, el gobierno municipal había dejado de pagar los gastos de energía eléctrica porque ese mes el recibo de luz *“llegó a nombre de un particular”*, no del Albergue 1, aunque no aportó evidencias que soportaran su dicho. Además, el Albergue 1 permaneció sin servicio de energía eléctrica durante al menos tres meses, desde diciembre de

2013 a marzo de 2014, sin que en ese lapso se hubiesen tomado medidas al respecto.

147. El incumplimiento de los compromisos adquiridos en cuanto a los gastos de operación del Albergue 1, evidenció una falta de atención a las necesidades de la población jornalera agrícola, y significó una violación, por parte de AR4, a lo establecido en los artículos 14, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo,²⁷ conforme a la cual, corresponde al Presidente Municipal de Yurécuaro, velar por la correcta planeación, programación, ejecución y control de los programas, obras y servicios públicos a cargo del municipio.

148. Asimismo, se vulneró lo dispuesto en el artículo 32, incisos a), fracción I, y b), fracción VI, de la misma Ley, que faculta a El Ayuntamiento a prestar, en su circunscripción territorial, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y seguridad pública, y *“las demás que se determinen conforme a otras disposiciones aplicables”*.

149. En suma, corresponde al Municipio *“la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las (...) necesidades primarias”*²⁸ es decir, garantizar los servicios básicos, necesarios para la convivencia social, por ser el orden de gobierno más cercano a la comunidad.

SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN DEL ALBERGUE 1.

²⁷ Publicada en la Sección Décima del Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el 31 de diciembre de 2001.

²⁸ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, Novena Edición, México, Porrúa, 2008, p. 422

150. No pasa inadvertido que la DGAGP informó que a partir de agosto de 2013 se realizaron visitas de supervisión al Albergue 1, en las que se asentó, en términos generales, que dicho inmueble y el PAJA “operaban sin problemas y en condiciones adecuadas”. La Comisión Nacional observa que el contenido de esos reportes es contrario a lo asentado en las actas circunstanciadas por visitantes adjuntos de la Comisión Nacional y de la Comisión Estatal, así como a los testimonios de los jornaleros afectados V2 y V5.

151. Las acciones de supervisión no se realizaron de manera diligente y continua, toda vez que iniciaron en agosto de 2013 y concluyeron en el mes de diciembre de ese año, sin que se tenga constancia de visitas de supervisión realizadas durante los meses de enero y febrero de 2014, previos a los hechos motivo de la queja. De haber dado el debido seguimiento a la operación del Albergue 1 esa autoridad habría advertido que el albergue se encontraba abierto permanentemente y de las demás condiciones que este Organismo Nacional observó y que han quedado precisadas en el presente documento.

152. Por tanto, al no supervisar correctamente la operación y utilización del Albergue 1 por parte del Ayuntamiento, AR1 y AR2 incumplieron las obligaciones contraídas en la cláusula séptima, inciso e), del Acuerdo de Coordinación y Concertación de 21 de noviembre de 2007, asimismo dejaron de observar lo establecido en el artículo 39, fracción XII, del Reglamento Interior de la SEDESOL, y en el numeral 4.3.4, inciso g) de los Lineamientos PDS, lo que causó afectaciones al derecho de la población jornalera agrícola a recibir una atención de calidad por parte del PAJA.

INCUMPLIMIENTO DE FUNCIONES DEL COMITÉ JORNALERO AGRÍCOLA.

153. La Comisión Nacional advirtió que al momento de ocurrir los hechos en que perdiera la vida V1, no se encontraba en funciones el CJA, figura establecida en

las ROP 2007 como una instancia de organización ciudadana y participación social de la población jornalera agrícola en la instrumentación de las acciones y programas de desarrollo social. Esta problemática se detectó a partir de los testimonios de varios jornaleros agrícolas, entre ellos, los de V2 y V6, así como de P11. Esta última persona señaló a visitantes adjuntos que *“desde hacía más de tres meses no había encargado del albergue”* y que el último encargado, *“nunca había hecho algo favorable para la comunidad jornalera”*, además de que *“había permitido que tres sicarios vivieran en el albergue”*. Por su parte V2, en testimonio de 13 de marzo de 2014, expresó que al encargado lo *“habían corrido por malos manejos y malos tratos hacia nosotros”* (sic).

154. Respecto a la naturaleza jurídica del CJA, las ROP 2007, en su Anexo 6, “Manual de Organización Social”, establecen que el CJA es la figura organizativa que da dirección a la participación de los jornaleros, en el cual éstos manifiestan sus necesidades y toman acuerdos conjuntos. Su estructura formal es: un Presidente, un Secretario, un Tesorero, un Vocal de Control y Vigilancia, otro u otros vocales, varias comisiones y toda la población jornalera de la unidad de trabajo que voluntariamente decida participar.

155. En relación con el CJA, AR2 comunicó a AR4 que el 22 de agosto de 2008, *“se integró el Comité de Beneficiarios que se encargaría de administrar, coordinar y ejecutar el proyecto denominado: Unidades de Servicios Integrales, (...) integrado por P1, en el cargo de Presidente; P2, en el de Secretario; P3, como Tesorera y P4, como Vocal de Control y Vigilancia”*. Refirió que dichas personas *“fueron elegidas por los beneficiarios por mayoría de votos”* y que esa autoridad *“no había tenido conocimiento de que se [renovara] dicho comité”*.

156. El titular de la DGAGP informó que de acuerdo al acta de integración del Comité de Beneficiarios de 22 de agosto de 2008, *“se realizó la designación de*

cargos y funciones” y que, “a su vez, dicho Comité es el encargado de la designación de encargado del Albergue 1(sic)”. Asimismo, refirió que “el responsable electo, no cumplió cabalmente con las funciones que le fueron encomendadas”.

157. Cabe señalar que en el acta de integración del Comité de Beneficiarios, de 22 de agosto de 2008, se designaron responsabilidades para P1, P2, P3 y P4, para participar en la “*ejecución del proyecto (...) hasta dejarla concluida en su totalidad y realizar la comprobación total de los recursos asignados a dicha obra*”, pero, no se establecieron responsabilidades de administración y mantenimiento de la obra una vez concluida, ni tampoco se designó a la persona encargada del Albergue 1.

158. Respecto del funcionamiento del CJA y la falta de encargado del Albergue 1, AR1 informó al titular de la DGAGP que [REDACTED]

[REDACTED] En el mismo sentido, AR2 refirió que P1, P2, P3 y P4 habían sido electos por los beneficiarios por mayoría de votos y dado que dicho comité no se había renovado, dichas personas “*seguían siendo responsables en sus cargos, (...) hasta no ser renovados de sus funciones*”.

159. En suma, el acta de conformación del CJA no estableció para este órgano representativo obligaciones de administración, mantenimiento, conservación o vigilancia de la USI de Yurécuaro, sino únicamente obligaciones relativas a la ejecución (aplicación de recursos para la construcción) de ese inmueble; así como tampoco se designó persona encargada o responsable de llevar la administración de ese recinto, aunque en los hechos, los miembros del CJA hayan ejercido tales

funciones durante algún tiempo, abandonando sus responsabilidades posteriormente.

160. No pasa inadvertido para la Comisión Nacional que a raíz [REDACTED] [REDACTED] AR4 propuso ante el Grupo de Coordinación Regional de ese municipio, llevar a cabo la integración del “Comité para la Administración del Albergue 1”, por lo que el 12 de mayo de 2014 se celebró una reunión para conformar el “Comité del Albergue Jornalero”, el cual quedó integrado por P5, P6, P7, P8, P9, P10, en los cargos de presidente, secretario, tesorero, vocal de salud, vocal de educación y vocal de alimentos. Asimismo, se nombró a P11 como persona “encargada del Albergue 1”, tal como consta en el acta de integración de comité celebrada el 12 de mayo de 2014. Entre las funciones y responsabilidades encomendadas al recién conformado Comité se encuentran: administrar el Albergue 1, proponer mejoras para la correcta aplicación de los recursos, sin obtener remuneración alguna.

161. Sin que se haya precisado por parte de la Delegación Estatal la fecha exacta a partir de la cual el referido CJA dejó de funcionar y si bien actualmente el Albergue 1 cuenta con un CJA, llama la atención de la Comisión Nacional que al menos durante cuatro meses, de enero a mayo de 2014, el Albergue 1 operó sin CJA y que la comunidad jornalera agrícola de Yurécuaro, no tuvo una instancia que garantizara el derecho a la organización y la participación, previsto en el artículo 3, fracción V, de la Ley General de Desarrollo Social.

162. A este respecto, es relevante señalar que de conformidad con los artículos 3, fracción V y 11, fracción IV, de la Ley General de Desarrollo Social, la participación social es un principio rector de la Política del Desarrollo Social, que debe ser entendido como el derecho de las personas y las organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y

evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social. Asimismo, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley en cita, y 53 y 54 de su Reglamento, corresponde a las dependencias y entidades de la administración pública federal promover y garantizar este derecho en favor de los beneficiarios de los programas de desarrollo social, de las organizaciones campesinas, de las comunidades y de la ciudadanía en general.

163. La renovación y adecuado funcionamiento del CJA era relevante, porque se trata de una instancia para lograr la organización y participación de la población destinataria del PAJA, en la planeación, ejecución y vigilancia de este Programa Social y para el logro de sus objetivos. Asimismo, el CJA, como instancia de organización, habría permitido a los jornaleros agrícolas el ejercicio de libertades y capacidad de elección sobre sus propias necesidades y problemáticas. En efecto, la óptima operación de los PDS requiere de instancias efectivas de participación y organización de la población objetivo de los mismos, lo que se torna ilusorio cuando las existentes son inoperantes o disfuncionales, tal como aconteció en el caso del CJA del Albergue 1.

164. Por tanto, la falta de renovación del CJA tuvo como consecuencia que la comunidad de jornaleros agrícolas de Yurécuaro, Michoacán no contara con una instancia efectiva de organización y participación, lo que es atribuible a AR3, quien debió promover y apoyar la integración y operación de un nuevo CJA, ante la inoperatividad del anterior. Para ello, debió coordinar y convocar la participación de los propios jornaleros agrícolas y la autoridad municipal, sin que lo haya hecho. Con motivo de estas omisiones, AR3 incumplió lo dispuesto en el artículo 23, fracciones VI y IX del Reglamento Interior de la SEDESOL; en correlación con los artículos 11, fracción IV; 38, fracción IV, 43, fracción VII, 61, de la Ley General de Desarrollo Social y 53 y 54 de su Reglamento.

165. En síntesis, por cuanto hace a las responsabilidades de las autoridades involucradas, se advierte que AR1 y AR2 omitieron promover la intervención de las autoridades e instancias que intervienen en la operación del PAJA para determinar y ejecutar acciones en favor de los jornaleros agrícolas, en los rubros de alojamiento y vivienda social básica, desarrollo infantil y atención a la salud, mediante la suscripción de los acuerdos de coordinación y concertación respectivos. Asimismo, se advirtió que omitieron concertar, con dichas instancias y autoridades, las responsabilidades de administración del Albergue 1. Por tanto, AR1 y AR2 incumplieron lo dispuesto en los artículos 43, fracción V, de la Ley General de Desarrollo Social; 40 de su Reglamento; 39, fracciones I y XII, del Reglamento Interior de la SEDESOL, en relación con los numerales 3.4.3 y 3.6.3.1 de las ROP 2014, 4.3.4, inciso k) de los Lineamientos PDS 2014. Por su parte, AR3, incumplió lo dispuesto en el artículo 23, fracciones VI y IX del Reglamento Interior de la SEDESOL, en correlación con los artículos 11, fracción IV; 38, fracción IV, 43, fracción VII, 61, de la Ley General de Desarrollo Social; 53 y 54 de su Reglamento, al omitir coordinar y convocar la participación de los propios jornaleros agrícolas y la autoridad municipal para apoyar la integración de un nuevo CJA.

166. De lo que se advierte que con sus omisiones, [REDACTED],
[REDACTED],
[REDACTED],
contraviniendo lo establecido en los artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

167. Ahora bien, al omitir dar cumplimiento a los compromisos asumidos por El Ayuntamiento en materia de operación y administración del Albergue 1, AR4 transgredió lo establecido en los artículos 14 y 32, fracción I, de la Ley Orgánica

Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, que establecen la obligación de dicha autoridad municipal de velar por la correcta planeación, programación, ejecución y control de los programas, obras y servicios públicos a cargo del Municipio y de prestar dichos servicios en su circunscripción territorial. Las omisiones advertidas causaron deficiencia en la prestación del servicio público, incumpléndose lo establecido en los artículos 2º, 43 y 44, fracciones I y XXI, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán²⁹, vigente al tiempo de ocurrir los hechos.

168. Por lo expuesto, con fundamento en lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción III, 71, párrafo segundo, 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 1, 2, 4, 7 y 8, fracciones I y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 12, fracción V; 14, 17 y 27, así como Sexto transitorio de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios; y 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; este Organismo Nacional considera que en el presente asunto se cuenta con elementos de convicción suficientes para que, en ejercicio de sus atribuciones, presente formal queja ante el Órgano Interno de Control de la SEDESOL y ante la Contraloría Municipal de Yurécuaro, Michoacán, a fin de que se inicie el procedimiento administrativo de investigación correspondiente en contra de los servidores públicos que intervinieron en los hechos y demás que resulten responsables.

²⁹ Ley publicada en la Segunda Sección del *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, el jueves 27 de septiembre de 1984, ordenamiento abrogado de conformidad con el artículo segundo transitorio de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, el 14 de octubre de 2014.

D. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO. FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO A LA RECOMENDACIÓN.

169. Finalmente, debe precisarse que si bien una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, también lo es que el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero y 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se prevé la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

170. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, fracciones I, II y VI, 67, 68, 88, fracción II, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas; y 1, 2, 3, 4, 6, párrafo primero; 7, párrafo primero; 19, 25, fracciones VII y VIII; y 33 de la Ley General de Víctimas para el Estado de Michoacán de Ocampo, se deberá inscribir a [REDACTED] en el Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que se les proporcione la atención psicológica y médica que requieran, como reparación del daño causado con motivo de las afectaciones sufridas con motivo [REDACTED]

171. Para el cumplimiento del punto recomendatorio primero, dirigido al Secretario de Desarrollo Social y a El Ayuntamiento, la reparación del daño se efectuará mediante el otorgamiento de atención médica y psicológica especializadas [REDACTED], para lo cual, ambas autoridades deberán implementar mecanismos de coordinación. Deberán tenerse en cuenta las necesidades y opinión de las víctimas sobre las condiciones del ofrecimiento y otorgamiento de atención médica y psicológica, buscando siempre que las mismas les beneficien y resulten plenamente accesibles. La atención se brindará por personal profesional y especializado, de forma continua y gratuita, con el consentimiento de V2 y V3.

172. En lo tocante al cumplimiento del punto segundo, dirigido al Secretario de Desarrollo Social, debe tenerse en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 43, fracción V, de la Ley General de Desarrollo Social, corresponden al Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL, las atribuciones de promover la celebración de convenios con dependencias de la administración pública federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social, por lo que a fin de cumplir el punto recomendatorio, la autoridad deberá promover la celebración de los acuerdos o convenios de coordinación con las instancias de gobierno estatal y municipal, con las organizaciones privadas y/o de empleadores para que se ejecuten obras o proyectos en beneficio de este grupo vulnerable, en los rubros de a) vivienda, b) desarrollo infantil y c) atención a la salud, conforme a lo establecido en las ROP 2015.

173. Estas acciones pueden comprender la rehabilitación o ampliación de las instalaciones del albergue jornalero, o bien, la construcción de centros de desarrollo y educación infantil, estancias, guarderías, ludotecas, así como unidades de atención a la salud, de primer nivel, fijas o móviles. Para la

implementación de estas acciones deberá realizarse un previo diagnóstico comunitario, que incluya, en primer término, la participación de la población jornalera a fin de que ésta identifique los problemas que le afectan, sus causas y posibles soluciones.

174. Para considerar cumplido el punto recomendatorio tercero, el plan de conservación y mantenimiento para el Albergue 1 al que se refiere el punto recomendatorio, deberá contener aspectos relativos a su organización interna y operación, así como delimitar responsabilidades y competencias de las instancias involucradas, especificándose qué autoridad se encargará de su administración, uso adecuado, mantenimiento, pago de servicios básicos (energía eléctrica, agua, etcétera), así como seguridad y vigilancia. En su elaboración e implementación deberán participar, de manera concertada, la Delegación Estatal, El Ayuntamiento y la comunidad de jornaleros agrícolas de Yurécuaro, Michoacán.

175. Respecto del cumplimiento del punto cuarto, este Organismo Nacional advierte falta de claridad en las ROP del PAJA respecto de las responsabilidades de administración, mantenimiento, operación y vigilancia de los Albergues comunitarios y USI. Por lo que con el fin de brindar certeza jurídica y prevenir que hechos similares se repitan, esta Comisión Nacional considera necesario que se revisen las ROP, para que establezcan los procedimientos y mecanismos para delimitar las responsabilidades de las autoridades federales, estatales y municipales y demás instancias involucradas en la administración, mantenimiento, operación y vigilancia de los albergues comunitarios y USI.

176. Para atender el cumplimiento del punto quinto, la SEDESOL deberá remitir a este organismo nacional las constancias con que acredite que con motivo de la emisión de esta Recomendación han realizado visitas de supervisión y verificación a las instalaciones de los albergues para jornaleros agrícolas en el Estado de

Michoacán y, en especial, en el municipio donde ocurrieron los hechos del caso. Las visitas de verificación deberán hacerse constar por escrito, preferentemente levantando un acta de verificación o reporte, ante la presencia de testigos y de algún representante de los jornaleros agrícolas, así como estar soportadas en la documentación necesaria, tales como fotografías, testimonios, etcétera.

177. Los puntos recomendatorios sexto y séptimo obedecen al hecho de que el municipio de Yurécuaro recibe jornaleros agrícolas migrantes todos los meses de año y no solamente en los meses agosto a diciembre, periodo en el que opera el PAJA en ese Municipio, por lo que es necesario adoptar medidas para atender tal situación y no dejar en estado de desprotección a un sector de la población agrícola migrante. Por tanto, a efecto de calificar el cumplimiento de estos puntos, la autoridad deberá realizar las gestiones necesarias a fin de que en la planeación de instrumentación del PAJA se considere evaluar las condiciones socioeconómicas de los habitantes del Albergue 1, a fin de determinar si son o no susceptibles de incorporación al PAJA; asimismo, considere la posibilidad de ampliar el periodo de cobertura del programa en ese municipio.

178. En relación al cumplimiento del punto recomendatorio octavo, para la conformación y funcionamiento del CJA de Yurécuaro, se deberá tomar en cuenta lo dispuesto en las ROP del PAJA, de manera tal que funja como órgano de organización ciudadana y participación social para la adecuada instrumentación del PAJA en el municipio de Yurécuaro, Michoacán.

179. En relación con el cumplimiento del punto recomendatorio noveno, dirigido a la SEDESOL y sexto dirigido a El Ayuntamiento, relacionado con la colaboración en las quejas administrativas que presentará la Comisión Nacional ante el Órgano Interno de Control en la SEDESOL y la Contraloría Municipal de Yurécuaro, Michoacán, deberán informarse las acciones de colaboración que efectivamente

se hayan realizado, que incluyan la atención oportuna y completa a los requerimientos de la instancia investigadora, absteniéndose de obstruir las investigaciones. Además, deberán realizarse las acciones correspondientes para que se inicien las investigaciones administrativas en contra de todos los servidores públicos señalados en el cuerpo de la presente Recomendación.

180. En lo referente al cumplimiento del punto recomendatorio segundo dirigido a El Ayuntamiento, la formulación del proyecto en beneficio de los jornaleros agrícolas del Albergue 1 se deberá realizar conjuntamente con la población jornalera agrícola y atendiendo al principio del interés superior de la niñez. Asimismo, se deberá considerar la participación y colaboración de las dependencias del Gobierno del Estado de Michoacán que brindan servicios a este grupo social.

181. Para el cumplimiento del punto recomendatorio tercero dirigido a El Ayuntamiento, se deberá acreditar que se han implementado todas las medidas presupuestales a su alcance, para que la prestación de los servicios básicos e infraestructura en el Albergue 1 sea continua y de calidad, especialmente tratándose de los servicios de agua potable, alumbrado público, seguridad y vigilancia, incluyendo energía eléctrica.

182. En relación al cumplimiento del punto cuarto recomendatorio dirigido a El Ayuntamiento, para la conformación del CJA deberá tenerse en cuenta lo establecido en la normatividad aplicable, anteponiendo en todo momento formas de organización y participación democráticas, acordes con los derechos de las personas y comunidades involucradas.

183. En lo relativo al punto recomendatorio quinto, dirigido a El Ayuntamiento, el esquema para el debido registro de la población jornalera agrícola migrante que

arriba al Albergue 1, deberá contener los datos mínimos que permitan a las autoridades involucradas contar con información sobre el número y características de las familias y personas que se benefician del mismo, a fin de lograr un mejor funcionamiento y operación del Albergue 1.

184. En consecuencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a Ustedes, señores Secretario de Desarrollo Social y señores integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Yurécuaro, Michoacán, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A Usted, señor Secretario de Desarrollo Social:

PRIMERO: Se repare el daño a V2 y V3 y demás familiares de V1, en coordinación con el Ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, a través de la implementación de medidas de rehabilitación, tales como el otorgamiento de la atención médica y psicológica especializadas, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDO: Instruir a quien corresponda para que se promueva la celebración de los convenios de coordinación o concertación necesarios para la ejecución de proyectos en beneficio de la población jornalera en el Albergue 1, en los rubros: a) vivienda b) desarrollo infantil y c) atención a la salud, en los términos de esta Recomendación y remita las constancias con que acredite su cumplimiento.

TERCERO. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e implemente un programa de conservación y mantenimiento del Albergue 1, en el que se establezcan las responsabilidades y competencias de las instancias y autoridades

involucradas, en lo relativo a su administración, operación, mantenimiento y conservación, con la participación concertada de la Delegación estatal, El Ayuntamiento y la comunidad de jornaleros agrícolas de Yurécuaro, Michoacán.

CUARTO. Instruir a quien corresponda a efecto de que se revisen las ROP del PAJA y se establezcan los procedimientos y mecanismos para delimitar las responsabilidades de las autoridades federales, estatales y municipales y demás instancias involucradas en la administración, mantenimiento, operación y vigilancia de los albergues comunitarios y USI.

QUINTO. Instruir a quien corresponda para que periódicamente se realicen acciones de verificación y supervisión de las condiciones de funcionamiento de los albergues jornaleros y USI en el Estado de Michoacán, a fin de constatar que sean adecuadas, y se envíen a la Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTO. Instruir a quien corresponda para que se evalúen los casos de la población jornalera agrícola migrante del Albergue 1 que no es beneficiaria del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, con el fin de determinar si por sus características y situación socioeconómica, son susceptibles de incorporación a dicho Programa Social o a algún otro, con el fin de que no queden excluidos de acceder a los beneficios de éste y se remitan las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMO. Considerar la ampliación de la cobertura de atención y operación del Programa para Jornaleros Agrícolas en el Albergue 1, a los ciclos agrícolas primavera-verano y otoño-invierno, a fin de que pueda beneficiar al mayor número de personas que lo necesiten y se envíen a la Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVO. Instruir a quien corresponda para que la conformación y funcionamiento del Comité de Jornaleros Agrícolas se adecue a las ROP vigentes, de manera tal que funja como órgano de organización ciudadana y participación social para la adecuada instrumentación del PAJA en el municipio de Yurécuaro, Michoacán y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENO. Colaborar ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que este organismo público promueva ante el Órgano Interno de Control en la SEDESOL, a fin de que se investigue a los servidores públicos federales que intervinieron en los hechos y se remitan a este organismo nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMO. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de la Delegación Estatal, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, especialmente sobre derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, la niñez y las comunidades indígenas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMO PRIMERO. Colaborar ampliamente con este Organismo Constitucional autónomo, e [REDACTED] a efecto de que se les repare el daño causado, en la parte de atención médica y psicológica y se remitan las constancias que acrediten su cumplimiento.

A Ustedes, señores integrantes del H. Ayuntamiento del Municipio de Yurécuaro, Michoacán:

PRIMERA: Se repare el daño [REDACTED] en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, a través del otorgamiento de la atención médica y psicológica especializadas y remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Formular ante la Secretaría de Desarrollo Social una propuesta de proyecto en beneficio de la población jornalera agrícola del Albergue 1, con la finalidad de que se otorguen apoyos y/o subsidios con recursos del Programa, para la ejecución de obras de rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de vivienda y remita a este Organismo Nacional las constancias con que acredite su cumplimiento.

TERCERA. Adoptar las medidas necesarias a fin de que la prestación de los servicios básicos e infraestructura en el Albergue 1, tales como agua potable, alumbrado público, seguridad y vigilancia, incluyendo el servicio de energía eléctrica, se presten de manera continua, permanentemente y con calidad, remitiendo a este organismo nacional las constancias con que acredite su cumplimiento.

CUARTA. Brindar las facilidades necesarias a fin de que la conformación y funcionamiento del Comité de Jornaleros Agrícolas se adecue a las ROP vigentes, de manera tal que funja como órgano de organización ciudadana y participación social para la adecuada instrumentación del PAJA en el municipio de Yurécuaro, Michoacán, y se remitan a este organismo nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Elaborar un esquema para el debido registro, censo o padrón de la población jornalera agrícola migrante que arriba al Albergue de Yurécuaro, Michoacán, que se mantenga actualizado con cada ciclo agrícola, con el fin de tener un control respecto de la población que se beneficia de dicho inmueble, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Colaborar ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que este organismo público promueva ante la Contraloría Municipal de Yurécuaro, Michoacán, a fin de que se investigue a los servidores públicos municipales que intervinieron en los hechos, y se remitan a este organismo nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Instruir a quien corresponda para que se diseñe e imparta a los servidores públicos del Ayuntamiento de Yurécuaro, Michoacán, un programa integral de formación y capacitación en materia de derechos humanos, especialmente sobre derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, la niñez y las comunidades indígenas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

185. De acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las acciones y omisiones cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, Constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las

sanciones conducentes, se subsane la irregularidad de que se trate y se reparen las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

186. De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a Ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

187. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a Ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a la Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

188. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar a la Cámara de Senadores y, en su caso, al Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, o en sus recesos, a las Comisiones Permanentes de esas Soberanías, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ