



**SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN RESPECTO A LA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO A UNA VIVIENDA ADECUADA, EN AGRAVIO DE LAS PERSONAS DAMNIFICADAS DEL HURACÁN “INGRID” Y LA TORMENTA TROPICAL “MANUEL”, EN LA COLONIA “EL PATENCO” EN EL MUNICIPIO DE COYUCA DE BENÍTEZ, GUERRERO.**

**Ciudad de México, a 16 de diciembre de 2020**

**ARQ. ROMÁN GUILLERMO MEYER FALCÓN**  
**SECRETARIO DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO.**

Distinguido secretario:

**1.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafos primero y segundo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 42, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2020/10058/Q**, relacionado con la falta de cumplimiento por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), a los puntos conciliatorios emitidos por este Organismo Nacional respecto a la violación al derecho humano a una vivienda adecuada en relación al derecho a un nivel de vida adecuado, en agravio de las personas damnificadas del huracán “Ingrid” y la tormenta tropical “Manuel”, en la colonia “El Patenco” en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero.

**2.** Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad en términos de lo establecido en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3º, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la

Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

**3.** Para este último efecto, a continuación, se presenta el siguiente glosario de términos con el significado de las claves utilizadas relacionadas con los hechos:

| <b>Nombre</b>  | <b>Acrónimo o abreviatura</b> |
|--|-------------------------------|
| Víctima  | V                             |
| Autoridad Responsable                                    | AR                            |
| Servidor Público   | SP                            |
| Persona colectiva constructora involucrada en los hechos | E                             |
| Procedimiento Administrativo                             | PA                            |

**4.** En la presente Recomendación la referencia a diversas instituciones, dependencias, normatividad y conceptos, se hace mediante el uso de acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales pueden ser identificadas como sigue:

| <b>Nombre</b>   | <b>Acrónimo o abreviatura</b> |
|---|-------------------------------|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos   | Constitución Federal          |
| Diario Oficial de la Federación   | DOF                           |
| Gobierno del Estado de Guerrero   | Gobierno del Estado           |
| Iniciativa Ciudadana  | IC                            |
| Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas | El Comité DESC                |



| Nombre   | Acrónimo o abreviatura |
|--|------------------------|
| Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano | SEDATU                 |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación                 | SCJN                   |
| Fondo de Desastres Naturales                           | FONDEN                 |
| Ley General de Víctimas                                | LGV                    |

## I. HECHOS.

### I.1 Queja Inicial.

**5.** El 06 de septiembre de 2018, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo, tercero, y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción II, incisos a) y b) de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 89 de su Reglamento Interno, este Organismo Nacional inició de oficio el expediente de queja CNDH/6/2018/6280/Q, derivado de la nota informativa que la **IC** hizo llegar a este Organismo Nacional, en la que señaló la omisión de la entrega de 71 viviendas en la comunidad de “El Patenco”, Coyuca de Benítez, Guerrero por parte de la SEDATU, para las familias damnificadas de ese municipio, ante la ocurrencia de los fenómenos hidrometeorológicos “Manuel” e “Ingrid”, no obstante que previamente fueron censadas y consideradas en el presupuesto del FONDEN.

**6.** El Gobierno Federal a través del FONDEN, autorizó a la SEDATU, atender la contingencia, aprobando, para el caso que nos ocupa, la ejecución de 71 acciones de vivienda por reubicación en la colonia “El Patenco”, en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero. De conformidad con lo anterior el FONDEN emitió el Padrón Definitivo de Beneficiarios, cuyas viviendas se diagnosticaron con daño para reubicación.

**7.** A fin de cumplir con lo anterior, el 27 de febrero de 2014, la SEDATU y la **E1**, celebraron el **Contrato 1**, con el objeto de ejecutar los trabajos de Construcción de Vivienda de 297 Acciones de Daño Total y 163 Acciones de Reubicación “*con su Respectiva Introducción de Servicios*”, entre los que se encontraban los

correspondientes a la colonia “El Patenco” en el Municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero.

**8.** La **E1** se obligó a realizar la construcción de las viviendas en un plazo de ejecución de 90 días naturales, con fecha de inicio el 03 de marzo de 2014 y de terminación el día 31 de mayo de 2014.

**9.** De acuerdo a lo informado por la SEDATU, la **E1** encargada de la construcción de las viviendas, incumplió con el **Contrato 1**, sin precisar las causas, lo que dio origen a la terminación anticipada del mismo, construyendo únicamente 46 viviendas, quedando pendientes 25.

**10.** Derivado de lo anterior, bajo el **Contrato 2**, suscrito el 29 de septiembre de 2014, se reasignaron los trabajos a la **E2**, para la construcción de las 25 casas restantes en el fraccionamiento “El Patenco”, contrato que sufrió modificaciones el 17 y 24 de marzo de 2016, sin que se cumpliera con la construcción de las viviendas.

**11.** El 15 de mayo de 2018, por reasignación del **Contrato 3**, se encargó a la **E3**, la construcción de las 25 casas faltantes, quien las edificó dejándolas en obra negra, para mucho tiempo después, concluir las con los acabados y accesorios correspondientes.

**12.** De las constancias de “entrega-recepción” que emitió la SEDATU, se advierte que, en la entrega de sesenta casas, no se constató mediante documento oficial, la identidad de las personas que las recibieron en calidad de beneficiarias; asimismo, en el caso de dos de esas viviendas, el número de folio en el acta de entrega-recepción, no coincide con el autorizado oficialmente por el FONDEN.

**13.** El 01 de marzo de 2019, la SEDATU informó que respecto a las viviendas con los folios 32598, 28712, 28860, 27305, 27096 y 29158, correspondientes originalmente a los beneficiarios V58, V17, V9, V18, V43 y V52, respectivamente, se sustituyó a estos últimos “...debido a la no localización de 9 beneficiarios, el Ayuntamiento [...] que apoyó en la búsqueda de los mismos, solicitó su sustitución [...] por personas que, -a su decir-, no fueron incluidas en el Padrón Oficial [...], viviendas de las que remite 6 Actas de Entrega-Recepción...”.

**14.** Se observó que, para la reasignación de las seis viviendas referidas por la SEDATU, no medió procedimiento, determinación o autorización, con que fundada y motivadamente se sustentara la reasignación de dichas viviendas.

**15.** El día 09 de julio de 2019, visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, realizaron una visita al conjunto de viviendas de “El Patenco”, en donde constataron, después de realizar un recorrido y entrevistas con los habitantes del sitio, la inexistencia de servicios públicos básicos como agua potable, electricidad, drenaje, alumbrado público, guarniciones y banquetas.

**16.** Durante la visita referida, los entrevistados refirieron que el 27 de mayo de 2019, la Dirección de Protección Civil del Ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero, les notificó que las viviendas se encuentran ubicadas en una zona clasificada como de riesgo “inundable”.

**17.** Con la finalidad de corroborar los hechos relatados por la IC y verificar la existencia de violaciones a derechos humanos, este Organismo Nacional solicitó informes a las autoridades involucradas, acudió al lugar de los hechos a efecto de realizar entrevistas con los agraviados y practicar inspecciones oculares en el sitio. Luego de integrado el expediente y del análisis de las evidencias, se acreditó que se violó el derecho humano a una vivienda adecuada en relación al derecho a un nivel de vida adecuado, por actos y omisiones a cargo de personas servidoras públicas adscritas a la SEDATU.

## **I.2 Conciliación.**

**18.** De conformidad con los artículos 6º, fracción VI y 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 120 a 124 de su Reglamento Interno, este Organismo Nacional dirigió una propuesta de conciliación a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mediante oficio 59453, de 12 de septiembre de 2019, con los siguientes puntos de atención:

*“PRIMERA: Realizar visitas técnicas en la colonia “El Patenco” para solventar las posibles deficiencias en las viviendas, con relación a la infraestructura de sus servicios básicos, para garantizar su habitabilidad y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.*

*SEGUNDA: Realizar un dictamen en materia de protección civil, a fin de determinar si el predio sobre el que se construyó la colonia “El Patenco” constituye o no, una zona de riesgo (zona inundable), que incluya un estudio hidrológico, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.*

*TERCERA: A fin de minimizar riesgos y daños, en caso de que el predio se ubique en una zona inundable, se adopten de manera inmediata, las medidas que resulten pertinentes, incluyendo la construcción de infraestructura, para reducir la vulnerabilidad de quienes habitan las viviendas de la colonia “El Patenco”, fortaleciendo su resiliencia y resistencia ante fenómenos hidrometeorológicos, considerando para ello, escenarios actuales y futuros de cambio climático, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.*

*CUARTA: Para el caso de que el terreno sobre el que se construyó el conjunto habitacional que nos ocupa, se ubique en una zona de alto riesgo inundable y las condiciones naturales del mismo imposibiliten adoptar las medidas de mitigación necesarias y suficientes para garantizar la integridad de los ocupantes de las viviendas; gestione la realización de un nuevo proyecto de reubicación para las 71 familias damnificadas en un sitio seguro, en los términos establecidos por el FONDEN y sus Reglas de Operación, en un plazo que no exceda de seis meses, privilegiando en todo momento su calidad de damnificados y beneficiarios previamente reconocida.*

*QUINTA: Para garantizar la seguridad de la tenencia de las viviendas, realice todas las gestiones y trámites necesarios, para la elaboración y suscripción de las escrituras públicas y su correspondiente anotación ante el Registro Público de la Propiedad, en favor de los beneficiarios del FONDEN que recibieron las mismas.*

*Para tal efecto, instruya la realización de comunicaciones escritas con la información clara, sencilla y adecuada, con la precisión de los documentos concretos que las personas posesionarias les deban presentar y los actos que indispensablemente les correspondan personalmente realizar en su*

*caso, las disposiciones legales de las que deriven tales exigencias y la motivación correspondiente, brindándoles la asesoría y asistencia necesaria.*

*SEXTA: Con la intención de que los habitantes de dicha colonia obtengan los contratos individuales para la provisión de los servicios básicos de agua potable y electricidad, entre otros, se expida por conducto de esa Dependencia a cada beneficiario, la correspondiente constancia de posesión, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las mismas.*

*SÉPTIMA: A fin de facilitar y garantizar los trámites para la obtención de los servicios básicos para cada vivienda de la colonia “El Patenco”, instruya a quien corresponda realice acciones de acompañamiento con cada uno de los beneficiarios, a fin de garantizar que obtengan dichos servicios para las viviendas y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.*

*OCTAVA: Para el funcionamiento del biodigestor como sistema de drenaje, instruya a quien corresponda a fin de que obtenga de la empresa proveedora, proporcione la asesoría técnica para el inicio de su operación y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.*

*NOVENA: Instruya a quien corresponda a fin de que realice acciones de acompañamiento con los habitantes de la colonia “El Patenco” para tramitar y obtener ante el Ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero, el servicio de alumbrado público y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.*

*DÉCIMA: Se dé vista al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, por las irregularidades cometidas por las personas servidoras públicas responsables de la dilación en la construcción, entrega de viviendas y dotación de los servicios básicos para los beneficiarios en la unidad habitacional “El Patenco”, en Coyuca de Benítez, Guerrero, así como por el irregular procedimiento de entrega, adjudicación de viviendas y sustitución de beneficiarios, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.*

*DÉCIMA PRIMERA: Se imparta por personal especializado un curso de capacitación en materia de derechos humanos al personal de esa Dependencia adscrito en Guerrero, específicamente sobre estándares relacionados con el derecho a una vivienda adecuada, con énfasis en contextos de desastres naturales, y se envíen las constancias que acrediten su cumplimiento.*

*DÉCIMA SEGUNDA: Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Conciliación, y en caso de ser sustituida, notificar oportunamente a este Organismo Nacional.”*

**19.** El 03 de octubre de 2019, mediante oficio sin número, la SEDATU, aceptó en su totalidad los puntos conciliatorios.

### **I.3. Incumplimiento a la conciliación.**

**20.** Mediante oficios I.110/UAJ/439/2019, I.110/B/29595/2019, UAJ.0021.2020 y UAJ.DGLCPP.54317.2020, de 01 de octubre y 04 de noviembre de 2019, así como de 21 de enero y 20 de octubre de 2020, respectivamente, dicha autoridad informó las acciones realizadas para dar cumplimiento a la conciliación, de cuyo análisis este Organismo Nacional determinó que la misma no se cumplió en su totalidad.

**21.** En términos de lo previsto en el artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una vez que las autoridades a las que se les dirige una Conciliación, la aceptan, deben enviar por escrito las pruebas que acrediten su cumplimiento, y “...*Si durante los noventa días siguientes a la aceptación de la propuesta de conciliación, la autoridad no la hubiera cumplido totalmente, el quejoso lo podrá hacer saber a la Comisión Nacional para que, en su caso, se resuelva sobre la reapertura del expediente y se determinen las acciones que correspondan...*”

**22.** En comunicación con personal de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 21 de octubre de 2020, un representante de la **IC**, manifestó su inconformidad en cuanto al cumplimiento de la conciliación referida, por lo que se acordó la reapertura del expediente, iniciándose el diverso CNDH/6/2020/10058/Q.



## II. EVIDENCIAS

23. Atenta Nota Informativa de **IC**, presentada en esta Comisión Nacional el 04 de septiembre de 2018.

24. Oficio número I.110/B/38754/2018, de 10 de octubre de 2018, suscrito por el Director General Adjunto B en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEDATU, mediante el cual remitió lo siguiente:

24.1. Copia del **Contrato 1**, de 27 de febrero de 2014, firmado por el Representante Legal de la E1 y el Director General de Programación y Presupuestación, junto con el Delegado Estatal en Guerrero y la Directora General de Coordinación de Delegaciones, en representación de la SEDATU, en el que consta la obligación de construir 163 viviendas por concepto de acciones de reubicación, con la respectiva introducción de servicios, en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, en las que se incluyen 71 viviendas de la colonia “El Patenco”; y en cuya Cláusula Cuarta, se estableció el plazo de 90 días para la ejecución de la obra, con fecha de entrega el día 31 de mayo de 2014; así como en la Cláusula Sexta, la obligación de la SEDATU de poner oportunamente a disposición de “El Contratista”, el terreno en que debía ejecutarse la obra materia del contrato.

De igual manera, en la cláusula vigésima de dicho contrato se acordó que la recepción de los trabajos “[...] se realizará conforme a lo señalado en los requisitos y plazos que para tal efecto establecen los artículos 64 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y del 164 al 172 de su Reglamento [...]. “La SEDATU” verificará que estén debidamente concluidos los trabajos, reservándose el derecho de reclamar por trabajos faltantes o mal ejecutados, dentro de los cinco días naturales al anterior comunicado. Si “La SEDATU” encuentra deficiencias en la terminación de los trabajos durante la verificación que para tal efecto se realice, deberá solicitar a “El Contratista” la reparación que corresponda conforme a las condiciones requeridas en el contrato.”

24.2. Copia del **Contrato 2**, de 29 de septiembre de 2014, suscrito por el Administrador Único de la **E2**, y por el Delegado Estatal en Guerrero y la Directora General de Coordinación de Delegaciones de la SEDATU, en el que consta la obligación de construir 27 viviendas por acciones de reubicación, con la respectiva

introducción de servicios básicos, a realizarse en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, en un plazo de 90 días, para ser entregadas el 29 de enero de 2015. Entrega pactada en su Cláusula Vigésima, conforme a lo señalado en los requisitos y plazos que para tal efecto establecen los artículos 64 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y del 164 al 172 de su Reglamento.

**24.3.** Copia del **Contrato 3**, de 15 de mayo de 2018, suscrito por el representante legal de la **E3**, y por la Representante de la Delegación Estatal en Guerrero de la SEDATU, en el que consta la obligación de construir 35 viviendas, por acciones de reubicación en las localidades de El Cayaco y “El Patenco”, en Coyuca de Benítez, Guerrero, en cuya Cláusula Cuarta el “Contratista” se obliga a realizar la obra en un plazo de 45 días naturales, con fecha de término el 04 de julio de 2018.

En el citado contrato se acordó en su Cláusula Vigésima, relativa a la recepción física de los trabajos, que la misma, bajo ninguna circunstancia podría ser parcial, sino total y se realizaría conforme a lo señalado en los requisitos y plazos que para tal efecto establecen los artículos 64 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y del 164 al 172 de su Reglamento, por lo que el “Contratista” comunicaría a través de la bitácora o excepcionalmente por escrito a “la SEDATU”, la conclusión de “la Obra” dentro de los cinco días naturales contados a partir de la terminación de la misma, para lo cual deberá acompañar la documentación soporte e incluirá una relación de las estimaciones o de los gastos aprobados, monto ejercido y créditos a favor y en contra. *“La SEDATU” a través del “Residente de Obra” verificará que estén debidamente concluidos los trabajos, reservándose el derecho de reclamar por trabajos faltantes o mal ejecutados, dentro de los cinco días naturales siguientes al anterior comunicado.”*

**25.** Oficio número I.110/B/39657/2018, de 08 de noviembre de 2018, firmado por el Director General Adjunto B en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, mediante el cual remitió lo siguiente:

**25.1.** Copia certificada del listado autorizado por el FONDEN, correspondiente a los 71 beneficiarios del fraccionamiento “El Patenco”, en Coyuca de Benítez, Guerrero.

**26.** Oficio número I.110/B/40306/2018, de 28 de noviembre de 2018, signado por el Director General Adjunto B en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, con el que remitió lo siguiente:

**26.1** Copia Certificada de 46 Actas de Entrega de las viviendas correspondientes al fraccionamiento “El Patenco”, de las cuales 45 tienen fecha de 06 de noviembre de 2018 y 1 con fecha de 08 de noviembre de 2018. De las cuales se advierte que en el caso del folio No. 25176 otorgado por el FONDEN a persona beneficiada con la reubicación de su vivienda, ésta se entregó a persona distinta a la del beneficiario autorizado; asimismo, en todos los casos, las casas se entregaron sin verificar la identidad de quienes las recibieron mediante algún documento oficial.

**27.** Oficio número I.110/B/40963/2018, de 20 de diciembre de 2018, suscrito por el Director General Adjunto B en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, con el que remitió lo siguiente:

**27.1** Copia certificada de 8 Actas de Entrega de viviendas del fraccionamiento “El Patenco”, con fecha 11 de diciembre de 2018, de las que se desprende que en todos los casos las casas fueron entregadas sin verificar la identidad de quienes las recibieron, mediante algún documento oficial.

**28.** Oficio número I.110/B/020708/2019, de 21 de enero de 2019, signado por la Directora Jurídica Contenciosa en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, con el que remitió lo siguiente:

**28.1.** Copia certificada de 4 Actas de Entrega de viviendas de “El Patenco”, tres con fecha 04 de enero y una de 08 de enero, todas de 2019, de las que se advierte que las casas se entregaron sin constatar debidamente mediante un documento oficial la identidad de las personas que las recibieron.

**29.** Oficio I.110/B/021889/2019, de 26 de febrero de 2019, suscrito por el Director General Adjunto B en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEDATU, con el que remitió lo siguiente:

**29.1.** Copia simple de 6 Actas de Entrega de viviendas de “El Patenco”, con fecha de 18 de enero de 2019, así como copia simple de 6 Credenciales para Votar, expedidas por el Instituto Nacional Electoral (INE), correspondientes a las

personas que recibieron cada una de las viviendas asignadas a los folios autorizados por el FONDEN, con números 29158, 28712, 32598, 28860, 27305 y 27096; destacando que ninguna de las personas a las que se les entregaron estas seis viviendas, son beneficiarias autorizadas por el FONDEN.

**29.2.** Copia simple de 4 Actas de Entrega de viviendas de “El Patenco”, con fecha 18 de enero de 2019, así como copia simple de 4 Credenciales para Votar, expedidas por el Instituto Nacional Electoral (INE), correspondientes a las personas a quienes se les entregó cada una de las viviendas.

**29.3.** Copia simple de 2 Actas de Entrega de viviendas de “El Patenco”, con fecha 30 de enero de 2019, de las que se advierte que las casas se entregaron sin constatar debidamente mediante un documento oficial la identidad de las personas que las recibieron.

**30.** Oficio número I.110/B/24733/2019, de 05 de junio de 2019, signado por el Director General Adjunto B en la Unidad de Asuntos Jurídicos, de la SEDATU, con el que remitió lo siguiente:

**30.1.** Copia certificada de 1 Acta de Entrega de una vivienda de “El Patenco”, con fecha 24 de mayo de 2019, así como copia certificada de la Credencial para Votar expedida por el entonces, Instituto Federal Electoral, correspondiente al beneficiario de dicha vivienda.

**31.** Acta circunstanciada número 6/19/1/2891, en la que consta la visita del día 09 de julio de 2019, realizada por visitadores adjuntos adscritos a la Sexta Visitaduría General al conjunto de viviendas de “El Patenco” en Coyuca de Benítez, Guerrero, en la que se circunstanció lo siguiente:

**31.1.** Las viviendas no cuentan con el servicio de agua potable, refiriendo el personal del Ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero, que se les proveerá una vez que se escrituren individualmente las viviendas, para que cada usuario solicite su toma de agua; sin embargo, aseguró que bastaba con que la SEDATU respaldara con una constancia de posesión a cada uno de los titulares de las viviendas, para que con ese documento el Servicio de Agua Municipal pudiera suscribir los contratos individuales, para cada una de las tomas de agua. El agua para uso personal y doméstico la obtienen de pozos artesanales.

**31.2.** El sistema de drenaje no está en operación, ya que, según información del personal de la SEDATU, se instaló un biodigestor que por requerimientos técnicos necesita una cantidad específica de materia orgánica para funcionar y por el reducido número de ocupantes del conjunto de viviendas no puede iniciar su operación.

**31.3.** El conjunto habitacional ya cuenta con infraestructura eléctrica, existen transformadores subterráneos energizados y cada vivienda cuenta con su acometida y la preparación para colocar el respectivo equipo de medición; sin embargo, algunos entrevistados refirieron que no han podido formalizar la contratación del mismo porque carecen de la documentación que los acredite como legítimos poseedores.

**31.4.** Los entrevistados refirieron que el 27 de mayo de 2019, la Dirección de Protección Civil del Ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero, les notificó que sus viviendas, según información asentada en el Atlas de Riesgo Municipal, se encuentra ubicada en una “zona de alto riesgo” (zona inundable).

**32.** Oficio 59453, de 12 de septiembre de 2019, suscrito por él, entonces, Sexto Visitador General de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el cual se envió a la SEDATU la propuesta de conciliación.

**33.** Oficio I.110/UAJ/439/2019, de 01 de octubre de 2019, suscrito por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEDATU, con el que notifica la aceptación de la propuesta de Conciliación emitida por este Organismo Nacional, remitiendo lo siguiente:

**33.1.** Copia del oficio II-213-DGOTAZP 0900-2019, de 19 de agosto de 2019, firmado por el Director General de Ordenamiento Territorial de la SEDATU, con el que solicita al Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) realizar el dictamen estructural del fraccionamiento El Patenco en Coyuca de Benítez, Guerrero, por presentar aparentes problemas en el sistema estructural y para determinar si existe un riesgo para las familias que habitan dicho fraccionamiento.

**33.2.** Copia del oficio II-213.-DGOTAZR-0885-2019, de 16 de agosto de 2019, firmado por el Director General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo de la SEDATU, con el que solicita a la Secretaría de Protección Civil del

Estado de Guerrero, realizar un dictamen en materia de protección civil y estudio geológico en la colonia El Patenco.

**33.3.** Nota Informativa de la “*Inspección Técnica al Fraccionamiento El Patenco*”, realizada el 13 de septiembre de 2019 por personal de Protección Civil del Estado de Guerrero; el Ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero; y personal técnico de la SEDATU; en la que se hace constar lo siguiente:

*“Históricamente el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, es inundable al llegar la temporada de lluvias intensas o extraordinarias, la confluencia de los dos ríos (Las Hamacas y Las Compuertas), colaboran para la saturación de los caudales y el desbordamiento de los mismos, prueba de ello son las obras de mitigación que ha construido el municipio años anteriores.”*

*“...la zona de estudio se encuentra en una región en la cual confluyen los ríos Coyuca, por la margen derecha, y Hamaca, por la margen izquierda, los cuales en el año de 2015 (sic) presentaron un evento de inundación en la llanura aluvial que rodea la confluencia de ambos ríos.”*

*“Al momento de la visita, se observa que se han realizado dos actividades que caracterizan la problemática del sitio. La primera de ellas consiste en la construcción de viviendas para personas afectadas durante la inundación de 2015 (sic) dentro de la llanura de inundación de la confluencia de los ríos, lo que la hace vulnerable a que pueda ocurrir un evento de avenida máxima que vuelva a ocupar la llanura de inundación y por consecuencia, otro evento de inundación.”*

*“Uno de los problemas más graves radica en la falta de algunos servicios básicos y de urbanización, pues al no haber éstos, el agua de lluvia por no ser desalojada de manera correcta provoca la socavación del suelo bajando cada vez más el nivel de calles ocasionando encharcamientos y dejando al descubierto las tuberías de agua potable y drenaje sanitario, también representan un riesgo los ductos de energía eléctrica por estar de manera subterránea y el nulo mantenimiento ya reportado a la Comisión federal de Electricidad, si el problema no se atiende a la brevedad, las viviendas, así como los servicios representarán una amenaza importante.”*

El equipo multidisciplinario que realizó dicha inspección técnica, entre otras, puntualizó las siguientes recomendaciones:

*“Se considera que un nuevo evento de avenida máxima podría causar una nueva inundación desde la corriente del Río Hamaca hacia la localidad de El Patenco -15 de septiembre, debido a que el bordo construido no conforma un cierre desde la llanura aluvial hasta alguna elevación topográfica adecuada.”*

*“Por los niveles observados, existirá siempre un riesgo latente del desbordamiento de los dos ríos en temporada de lluvia y de una avenida máxima, es complicado y costoso llevar a cabo obras de mitigación que contrarresten estos fenómenos naturales y tratar de controlar los cauces.”*

**34.** Oficio UAJ.0021.2020, de 21 de enero de 2020, firmado por el Titular de Asuntos Jurídicos de la SEDATU, con el que esa área dio vista al Órgano Interno de Control en la SEDATU, en contra de AR1, AR2 y AR3, por las posibles irregularidades en la construcción y entrega de las viviendas de El Patenco, sin que conste que se haya iniciado algún procedimiento.

**35.** Oficio UAJ.DGLCPP.54317.2020, de 20 de octubre de 2020, suscrito por el Director General de Legislación, Consulta y Pago de Predios, de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEDATU, con el que remitió lo siguiente:

**35.1.** Oficio SPC/DGSN/UI/101/2020, de 13 de octubre de 2020, suscrito por el Director General de Sistemas y Normatividad de la Secretaría de Protección Civil del Gobierno del Estado de Guerrero, que contiene el Dictamen de Riesgo del predio “El Patenco”, en el que se concluye que las viviendas se localizan dentro de una zona inundable y que las obras de mitigación existentes, son insuficientes para garantizar la integridad y la vida de los ocupantes del fraccionamiento.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA.**

**36.** El 06 de septiembre de 2018, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos inició de oficio el expediente de queja CNDH/6/2018/6280/Q, derivado de la nota informativa que la **IC** hizo llegar a este Organismo Nacional, por hechos atribuibles a la



SEDATU, debido a que dicha autoridad había sido omisa para entregar 71 viviendas en la comunidad de “El Patenco”, Coyuca de Benítez, Guerrero, para las familias damnificadas de ese municipio ante la ocurrencia de los fenómenos hidrometeorológicos “Manuel” e “Ingrid”.

**37.** Al advertirse la violación al derecho humano a una vivienda adecuada en agravio de **V1** a **V71**, el 12 de septiembre de 2019, se emitió propuesta de conciliación a la SEDATU, la cual le fue notificada el 17 del mismo mes y año.

**38.** Mediante oficio número I.110/UAJ/439/2019, de 01 de septiembre de 2019, el Titular de Asuntos Jurídicos de SEDATU, aceptó en sus términos la propuesta de conciliación formulada a esa dependencia.

**39.** El 11 de octubre de 2019, se emitió acuerdo de conclusión del expediente CNDH/6/2018/6280/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 125, fracción IX, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por haberse solucionado mediante el procedimiento de conciliación, dando inicio al seguimiento de dicha conciliación.

**40.** Habiendo transcurrido más de noventa días desde su aceptación, este Organismo Nacional no cuenta con las constancias que permitan tener por cumplida en su totalidad la conciliación, no obstante, las diversas gestiones y requerimientos que se formularon para tal efecto.

**41.** En virtud de lo anterior, de conformidad con el artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 11 de noviembre de 2020, se acordó la reapertura del expediente bajo el número CNDH/6/2020/10058/Q.

**42.** A la fecha de emisión de la presente Recomendación no se cuenta con constancias que acrediten el inicio de algún procedimiento de responsabilidad o cualquier otro procedimiento legal derivado de la vista que la SEDATU dio al Órgano Interno de Control, en relación con los hechos materia de queja.

#### **IV. OBSERVACIONES**

**43.** En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente CNDH/6/2020/10058/Q, así como el de



seguimiento a la conciliación (CNDH/6/2018/6280/Q), con enfoque de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como de la CrIDH. Lo anterior, con fundamento en el artículo 42, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar si se adoptaron o no las medidas adecuadas de respeto y garantía del derecho a la vivienda de quienes habitan en la colonia “El Patenco” en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero.

#### **IV.1. Lluvias severas ocurridas en Guerrero durante septiembre de 2013 y sus afectaciones.**

44. Del 13 al 16 de septiembre del 2013, el impacto del huracán “Ingrid”, categoría 1, en el Golfo de México y la tormenta tropical “Manuel”, en la costa del Pacífico, generó inundaciones y daños en diversas entidades de la República mexicana. Los más significativos se presentaron en diversos municipios del estado de Guerrero, entre ellos el de Coyuca de Benítez, Guerrero, causando afectaciones en el rubro de vivienda.

45. El 17 de septiembre de 2013, la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, emitió la “*Declaratoria de Desastre Natural por la Ocurrencia de Lluvia Severa del 14 de septiembre de 2013, en 56 Municipios del Estado de Guerrero*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2013.

#### **IV.2. Construcción de nuevas viviendas a cargo de la SEDATU.**

46. El Gobierno Federal a través del Fondo de Desastres Naturales, autorizó a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, atender la contingencia, aprobando, para el caso que nos ocupa, la ejecución de 71 acciones de vivienda por reubicación en la colonia “El Patenco”, en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero.

47. De conformidad con lo anterior y con base en los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, el FONDEN emitió el Padrón Definitivo de Beneficiarios, cuyas viviendas se diagnosticaron con daño para reubicación.

**48.** De acuerdo con el punto I, del anexo XVII de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, el ejercicio de los recursos autorizados lo realizó directamente la SEDATU.

**49.** La sustentación de la obra pública, prestación de servicios relacionados con la misma, adquisiciones y otros conceptos, así como su administración, las llevó a cabo la SEDATU como instancia ejecutora y las contrataciones que realizó estaban sujetas a lo establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sus respectivos Reglamentos y demás normativa aplicable.

**50.** Al respecto, el artículo 64 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas dispone que *“Al finalizar la verificación de los trabajos, la dependencia o entidad contará con un plazo de quince días naturales para proceder a su recepción física, mediante el levantamiento del acta correspondiente, quedando los trabajos bajo su responsabilidad.”*

**51.** Por su parte, el artículo 165 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas establece que: *“Si la dependencia o entidad encuentra deficiencias en la terminación de los trabajos durante la verificación que para tal efecto se realice, deberá solicitar al contratista la reparación que corresponda conforme a las condiciones requeridas en el contrato”*, sin que la autoridad responsable haya hecho valer ese derecho en tiempo, en favor de las familias damnificadas.

**52.** En términos del punto I, del anexo XVII de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, la instancia ejecutora (SEDATU), es la responsable del incumplimiento de las obligaciones contractuales que generó el ejercicio de los recursos, así como del incumplimiento del programa de obras y acciones.

**53.** La SEDATU gestionó la construcción del fraccionamiento “El Patenco” en un predio de alto riesgo clasificado como inundable, de lo que se advierte negligencia, puesto que debió omitir llevar a cabo la construcción en dicho predio, incumpliendo con ello con diversas disposiciones en materia de protección civil, en razón de que como ente público, tenía la obligación de prevenir que las viviendas se edificaran en zona de riesgo, en contravención a lo dispuesto por la Ley General de Protección Civil, el Reglamento de la Ley General de Protección Civil, así como la normatividad de la materia a nivel Estatal y Municipal.

### IV.3. Derecho humano a una vivienda adecuada.

54. El derecho a la vivienda se encuentra plenamente reconocido en el artículo 4º, párrafo séptimo de la Constitución Federal “*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.*”

55. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo Directo en Revisión 3516/2013, señaló que el constituyente al introducir el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, dejó en claro que tal derecho debía ser considerado como fundamental, inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para disfrutar de otros derechos que están estrechamente relacionados.

56. En la tesis aislada 1ª. CXLVIII/2014, la Primera Sala sostuvo que para que una vivienda se considere “adecuada” requiere contar con elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite que incluya, entre otras, la protección contra riesgos estructurales.

**“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA. SU CONTENIDO A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.** *El artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el [DOF] el 12 de mayo de 1981, establece el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, así como la obligación de los Estados Parte de tomar las medidas apropiadas para asegurar su efectividad. Ahora bien, de la interpretación realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No. 4 (1991) (E/1992/23), a dicho numeral, así como de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y los Principios de Higiene de la Vivienda, emitidos por la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra en 1990, se concluye que el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, tiene las siguientes características: (a) debe garantizarse a todas las personas; (b) no debe interpretarse en un sentido restrictivo; (c) para que una vivienda se considere ‘adecuada’ requiere contar con los elementos que garanticen un nivel*

*mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje; y, (d) los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el pacto internacional de referencia, así como tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres. Así, dichos aspectos constituyen los elementos básicos del derecho a una vivienda digna y decorosa reconocido por el artículo 4o., párrafo séptimo, de la [Constitución Federal], consistente en que todas las personas cuenten con una vivienda que tenga los elementos mínimos necesarios para ser considerada como tal.”<sup>1</sup>*

**57.** Este derecho fundamental persigue, que toda persona obtenga lo que debe entenderse por vivienda digna, lo cual no se satisface con el solo hecho de que se tenga un lugar para habitar, cualquiera que este sea, sino que para que ese sitio pueda ser considerado una vivienda adecuada, es necesario que cumpla con el estándar mínimo, es decir, con los requisitos mínimos indispensables para ser considerado como tal, como lo son la seguridad estructural, habitabilidad y sustentabilidad de toda vivienda<sup>2</sup>.

**58.** El derecho a la vivienda se reconoce en instrumentos preceptivos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI), al igual que en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su numeral 11.1, donde se establece que:

---

<sup>1</sup> Tesis: 1a. CXLVIII/2014 (10a.), Registro: 2006171, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Página: 801. Amparo directo en revisión 3516/2013, 22 de enero de 2014.

<sup>2</sup> Amparo directo en Revisión 2441/2014 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 25 de febrero de 2015.

*“11.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”*

**59.** Otros instrumentos especializados del ámbito universal hacen también referencia a la vivienda, como las convenciones internacionales sobre: la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2 inciso h), la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 inciso e) fracción III), los Derechos del Niño (artículo 27). A su vez, está previsto en tratados del ámbito regional como las convenciones interamericanas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (artículo III numeral 1, inciso a), contra el Racismo, Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (artículo 7°), contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (artículo 7°), y sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (artículo 24), aunque si bien el Estado mexicano no es parte de los tres últimos tratados, tienen una indiscutible función de criterios orientadores.

**60.** El Comité DESC en su Observación General 4, señaló que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales; por lo que debe comprenderse bajo una concepción amplia, interpretándolo no sólo con la característica de tener un techo por encima, sino que debe ser concebido como el derecho a “*vivir en seguridad, paz y dignidad*”, asimismo, que el concepto de vivienda no debe entenderse aisladamente, sino como “vivienda adecuada”, que disponga entre otras cualidades, un espacio y seguridad adecuadas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr..1):13/12/91, CESCR Observación General N°4, párrafos 1 y 7, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>

61. Dicho Comité considera que existen varios elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada y que deben ser cumplidos por los Estados en cualquier contexto<sup>4</sup>, a saber:

**“Seguridad jurídica de la tenencia.** *La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.*

**Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** *Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.*

**Gastos soportables.** *Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda.*

**Habitabilidad.** *Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.*

---

<sup>4</sup> ONU. Comité DESC, Observación General No. 4 “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”, 1991, párr. 8.

**Asequibilidad.** *La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas.*

**Lugar.** *La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres.*

**Adecuación cultural.** *La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.”*

**62.** De igual manera, en sus Observaciones Generales 3 y 9, el Comité DESC ha referido que la obligación fundamental derivada del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es que los Estados partes den efectividad a los derechos reconocidos en él, que la obligación de adoptar medidas conlleva a proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr dicho objetivo, de manera que las medidas a adoptar deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el mismo.

**63.** El Comité DESC en sus Dictámenes respecto a las comunicaciones 2/2014 y 5/2015, señaló que “*el derecho humano a una vivienda adecuada es un derecho fundamental que constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos*”. Asimismo, señaló que los Estados partes tienen la obligación de respetar y proteger los

derechos del Pacto, adoptando medidas para evitar la injerencia directa o indirecta en el disfrute de éstos. Señala que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, por lo que *“las obligaciones de los Estados partes con relación al derecho a la vivienda deben ser interpretadas conjuntamente con todas las otras obligaciones de derechos humanos.”*<sup>5</sup>

**64.** Conforme a lo hasta ahora señalado, no basta con que la vivienda cuente con los servicios básicos, equipamiento y las condiciones de materiales, facilidades e infraestructura, para ser considerada como “adecuada”, pues tal concepto, sirve para subrayar una serie de factores que deben tomarse en cuenta para determinar si ofrece condiciones dignas para sus ocupantes. Dentro de dichos factores, se debe considerar la habitabilidad, en el sentido de que se garantice un espacio adecuado y seguro a sus ocupantes.

**65.** El Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, en su visita a México de 2003<sup>6</sup>, hizo hincapié en la interpretación amplia de su mandato a fin de incluir las cuestiones de acceso al agua potable, la electricidad, el saneamiento, etc. Señaló que para *“abordar el problema de la vivienda en México, es necesario adoptar un enfoque coordinado que tenga en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos...”* y que “se precisa un enfoque mucho más integrado que permita tratar los problemas de la vivienda, el medio ambiente y otras cuestiones desde una perspectiva más amplia” ya que dichas cuestiones son tratadas por separado por las secretarías o las instituciones competentes.

**66.** El Relator Especial define al derecho humano a una vivienda adecuada como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”. Asimismo, identifica 14 elementos basados en obligaciones emanadas de los tratados internacionales y su interpretación por los órganos especializados, que, en su conjunto, forman la base de la metodología que podría aplicarse para evaluar tanto el ejercicio del derecho humano a una vivienda

---

<sup>5</sup> E/C.12/61/D/5/2015. Dictamen aprobado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la comunicación núm. 5/2015. 21 de julio de 2017. Párrafo 15.4.

<sup>6</sup> E/CN.4/2003/5/Add.3. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari. Vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. 27 de marzo de 2003.



adecuada como las violaciones de este derecho, incluyendo las condiciones de habitabilidad y la seguridad (física).<sup>7</sup>

**67.** La Relatora Especial, en su informe de 2015, señaló que *“La vivienda es un derecho fundamental, indivisible de todos los demás derechos y esencial para un enfoque que toma como base la dignidad, la igualdad y la seguridad de las personas [...] El derecho a la vivienda es el derecho a un hogar seguro y con acceso a servicios, oportunidades de empleo y la vida urbana. Además de paredes y un techo, exige que las personas y las unidades familiares tengan acceso al agua, el saneamiento, la electricidad [...]”*<sup>8</sup>. Asimismo, en su informe de 2016 *“rechazó las definiciones de vivienda adecuada que se centraban en el cobijo físico y adoptó en su lugar una definición vinculada directamente al derecho a la vida”*; señaló también que *“la vivienda adecuada, la dignidad, la seguridad y la vida están tan estrechamente interrelacionados y que son esencialmente inseparables [...] El derecho a la vida no puede separarse del derecho a un lugar seguro en el que vivir [...]”*<sup>9</sup>

**68.** A los tratados en materia de derecho humanos se suman también las previsiones incorporadas por instrumentos internacionales como los principios adoptados en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, denominadas Hábitat, en las que se adoptaron la Declaración de Vancouver y su Plan de Acción (Hábitat I) en 1976, la Declaración de Estambul y la Agenda Hábitat (Hábitat II) en 1996; en las que se afirmó que *“las ciudades deben ser lugares donde las personas puedan vivir con dignidad, buena salud, felicidad y esperanza”*<sup>10</sup> y se formuló el doble objetivo de la Conferencia *“1) asegurar vivienda adecuada para todos y 2) garantizar el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos en un mundo urbanizado [...]”*<sup>11</sup>. En 2001, en el marco de la Asamblea de Naciones Unidas se adoptó la Declaración

---

<sup>7</sup> Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari. Asamblea General de las Naciones Unidas, 7º período de sesiones. Tema 3 del programa: Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/7/16. Párrafos 4 y 5.

<sup>8</sup> Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Leilani Farha, A/70/270 de 4 de agosto de 2015, párrafos 12 y 19.

<sup>9</sup> Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Leilani Farha, A/71/310 de 8 de agosto de 2016, párrafos 27 y 28.

<sup>10</sup> <http://es.unhabitat.org/sobre-nosotros/historia-mandato-y-mision-en-el-sistema-de-la-onu/>

<sup>11</sup> *Ídem*.

sobre las Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio y la Agenda Hábitat, la cual hace particular hincapié en el logro del objetivo sobre vivienda adecuada para todos y desarrollo sostenible de asentamientos humanos.

**69.** Los resultados de la Conferencia Hábitat II —la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat— constituyen un marco para vincular el desarrollo de los asentamientos humanos con el ejercicio de los derechos humanos en general y los derechos a la vivienda en particular. El Programa de Hábitat declara que *“en un contexto global de creación de condiciones propicias, los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas a fin de promover, proteger y velar por el logro pleno y gradual del derecho a una vivienda adecuada.”*<sup>12</sup>

**70.** En el marco de la Conferencia Hábitat III, llevada a cabo del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, Ecuador, en la que se adoptó la Nueva Agenda Urbana y su Plan de Aplicación, se reafirmó el compromiso mundial del desarrollo urbano sostenible, así como *“garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”*. En dicha Agenda se promueve el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales que incorporen la asignación de viviendas adecuadas y seguras, así como la elaboración de normas adecuadas y aplicables en la materia, incluyendo, por ejemplo, códigos de construcción resilientes, regulaciones, permisos de construcción, ordenanzas y leyes del uso del suelo y reglamentos de ordenación, que velen por elementos como la sostenibilidad, la salud y la seguridad.<sup>13</sup>

#### **IV.4. Incumplimiento del deber de prevenir riesgos futuros.**

**71.** Para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada, debe garantizarse la integridad de los beneficiarios de la unidad habitacional “El Patenco”, a quienes a decir del **SP1** del Ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero, se les ubicó en un predio que constituye un riesgo de inundación por su cercanía con el río Coyuca,

---

<sup>12</sup> ONU-HABITAT- El derecho a una vivienda adecuada. Folleto Informativo No. 21 (rev.1), disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)

<sup>13</sup> Nueva Agenda Urbana, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, A/RES/71/256, párrafos 11, 32 y 111.

por lo que, de ser ese el caso, al encontrarse comprometida la seguridad de los habitantes de la unidad habitacional, no se satisface el criterio de habitabilidad y por consiguiente no podrán considerarse como viviendas adecuadas mientras subsista el riesgo.

**72.** En su caso, a fin de minimizar riesgos y daños, considerando escenarios actuales y futuros de cambio climático, deberá realizar todas las acciones necesarias a su alcance y tomar las medidas técnicas procedentes para reducir la vulnerabilidad de quienes habitan las viviendas, fortaleciendo su resiliencia y resistencia, agotando todas aquellas gestiones administrativas, técnicas y presupuestarias para ello.

**73.** En lo que respecta a la legislación secundaria, la Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4° Constitucional, publicada en el DOF, el 27 de junio de 2006, en su artículo 2° establece que *“Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.”*

**74.** La Ley General de Protección Civil establece que las autoridades de todos los niveles de gobierno tienen la obligación de que se prevengan riesgos futuros. Precepto legal que define a la prevención como: *“Conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos”* (artículo 2°, fracción XXXIX).

**75.** En el mismo artículo 2° en su fracción XXVIII, define a la Gestión Integral de Riesgos como: *“El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o*

*resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.”*

**76.** Del Dictamen de Riesgo emitido por la Secretaría de Protección Civil del Estado de Guerrero y los datos que contiene, se advierte que:

**76.1.** El municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, pertenece a la región Costa Grande del estado de Guerrero; se localiza al suroeste de Chilpancingo; está ubicado entre las Coordenadas, 16° 58' 27" y 17° 27' 26" de latitud norte y meridianos 99° 48' 17", y 100° 18' 54" de longitud oeste. La Zona habitacional “El Patenco” se ubica en las coordenadas geográficas 17° 1'17.14"N y 100° 5'14.26"O.

**76.2.** El fraccionamiento “El Patenco” se ubica a escasos 300 metros del río Huapanguillo, tributario del río Coyuca, que corre aproximadamente a 600 metros de dicho fraccionamiento, situación que lo pone en alto riesgo por inundación, debido a que la cuenca, según sus registros históricos, tiene alta precipitación.

**76.3.** La cuenca del río Coyuca es de 1272 Km<sup>2</sup> y la longitud del cauce es de 90km; el río pasa por el poblado de Coyuca de Benítez, Guerrero; al salir de las montañas la pendiente del río es tan suave que para caudales altos su nivel sube y se extiende en cualquier depresión que existe en el terreno.

**76.4.** La Subcuenca del río Huapanguillo en su parte alta tiene pendientes de los 20° a 30°, son de fuerte a muy fuertemente inclinadas; para la zona media baja las pendientes van de medianamente inclinadas a fuertemente inclinadas; en la parte baja en ambos márgenes del cauce se forman zonas de planicie que favorecen el depósito de sedimentos provenientes de las partes altas y medias de la cuenca.

**76.5.** Factores característicos de la subcuenca, como son la cobertura vegetal de bosque mesófilo de montaña y áreas de agricultura, la permeabilidad del suelo franco arcilloso y roca del tipo granito-granodiorita, con una pendiente media del terreno de 28.8°, restringen de manera natural, en diferente grado, la infiltración de agua.

**76.6.** Las viviendas del predio denominado “El Patenco”, se ubican a 300 metros de la margen izquierda del río Huapanguillo en una planicie de inundación natural

y sus meandros a lo largo del cauce erosionan de un margen y sedimentan el otro, situación que, en su caso, complica las posibles obras de mitigación que se pudieran realizar.

**76.7.** Actualmente el cauce del río no cuenta con un bordo de protección y la problemática con sus meandros es que su comportamiento es muy errático ante gastos extraordinarios, tienden a extenderse a las llanuras de inundación, generando playones de sedimentación y márgenes con fuerte erosión.

**76.8.** Cabe destacar que además del alto riesgo por inundación fluvial, también existe un riesgo considerable por inundación pluvial, que es la más frecuente, al menos una vez cada 5 años, debido a que las viviendas de “El Patenco” se encuentran en una planicie sin obras de drenaje.

**76.9.** Para el caso de las viviendas que nos ocupan, si el objetivo es la protección total contra las inundaciones, a fin de evitar daños a las propiedades al margen del río Coyuca y del río Huapanguillo, se requerirá de obras muy costosas, ya que evitar que la creciente de los ríos exceda la capacidad de una estructura, implica construir infraestructura de gran volumen y, aun así, no se puede garantizar que el riesgo se mitigue.

**76.10.** La principal problemática de la cuenca baja del río Coyuca y Huapanguillo, en específico el tramo colindante a las viviendas de “El Patenco”, son los asentamientos en zonas de inundación natural, (planicies o llanuras de inundación), las viviendas cercanas a los márgenes del río Huapanguillo resultan afectadas durante los fenómenos con lluvias extraordinarias, como en el caso de los fenómenos hidrometeorológicos Ingrid y Manuel en 2013.

**77.** Derivado de las afectaciones por la ocurrencia de los fenómenos hidrometeorológicos de 2013, la CONAGUA construyó en la margen izquierda de la zona donde convergen los ríos Coyuca y Huapanguillo un bordo longitudinal y una estructura con tablestacas, lo que ha mitigado parcialmente las posibles inundaciones para avenidas extremas; sin embargo, las viviendas de “El Patenco” están 1300 metros aguas arriba donde no existe este tipo de obras de mitigación.

**78.** Se concluye que el conjunto habitacional “El Patenco” está construido en una zona de peligro por inundación y que la prevención absoluta ante los fenómenos

hidrológicos no es posible, por lo que a partir de esta premisa es prioritario regular el uso de suelo y evitar los asentamientos humanos en la zona.

**79.** Para esta Comisión Nacional resulta claro que la SEDATU ha incurrido en inobservancia de los preceptos constitucionales, convencionales y legales anteriormente referidos, al no cumplir con sus obligaciones de prevenir riesgos futuros y cerciorarse de la existencia de condiciones de habitabilidad y seguridad física en el predio sobre el que se construyó el conjunto habitacional “El Patenco”, transgrediendo así el derecho humano a la vivienda adecuada, contemplado en los artículos 4º, párrafo séptimo de la Constitución Federal y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**80.** Aunado a los estándares descritos, debido al contexto específico en materia de desastres naturales, esta Comisión Nacional considera el uso de normas de amplio consenso internacional, por lo que se deben seguir las “*Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*”<sup>14</sup>, y de manera subsidiaria, los “*Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*”<sup>15</sup>, y los “*Principios rectores para la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas.*”

**81.** En razón de lo anterior, el acceso a una vivienda adecuada implica una obligación más amplia para el Estado cuando se está frente a personas que, en razón de un desastre natural, sufrieron la pérdida de sus hogares y en gran medida de su patrimonio, por lo que en el presente caso, se analizará ese derecho en función de la obligación que la SEDATU tiene de proporcionar los medios necesarios para que las personas damnificadas del huracán “Ingrid” y de la tormenta tropical “Manuel”, reciban una vivienda adecuada en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, como lo autorizó en el padrón de beneficiarios el FONDEN.

---

<sup>14</sup> El Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) es el órgano que reúne a las organizaciones internacionales que trabajan en la provisión de asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas como consecuencia de desastres de origen natural y emergencias relacionadas con conflictos, la crisis alimentaria mundial y pandemias.

<sup>15</sup> No obstante, ciertas situaciones no son abordadas explícitamente en las Directrices, el propio documento advierte que también pueden proporcionar orientaciones útiles en otros contextos (desastres naturales, por ejemplo).

#### IV.5. Incumplimiento a la obligación de utilizar hasta el máximo de recursos disponibles para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

82. La SEDATU informó a esta Comisión Nacional que la **E1** había incumplido sus obligaciones contractuales para concluir las viviendas tal como se obligó en febrero de 2014; sin embargo, no se advirtió que **AR1**, **AR2** ni **AR3**, posterior al incumplimiento contractual, hayan instrumentado las acciones correspondientes para aplicar retenciones o penas convencionales a la **E1**, por no concluir con los trabajos de construcción, con la finalidad de que se continuara con la ejecución del contrato de obra pública, tal como lo prevé el artículo 154 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

83. De conformidad con los artículos 48 y 49 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; así como 91, 94 y 98 de su Reglamento, la **E1**, a efecto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de obra pública, otorgó una póliza de fianza expedida por una Institución Afianzadora por el importe correspondiente al 10% del monto total del contrato; sin embargo, no se advirtió que **AR1** haya hecho válida esa garantía, para continuar con los trabajos de construcción mientras se realizaban las acciones legales contra la **E1**, o licitaban nuevamente la obra a otra empresa.

84. En ese sentido, **AR1**, **AR2** y **AR3** no desplegaron con debida diligencia las obligaciones específicas que debían observar para hacer frente a las violaciones al derecho a la vivienda realizadas por la **E1**. El incumplimiento del contrato por parte de la **E1**, tuvo un efecto directo en la dilación para la entrega de las viviendas a las personas damnificadas.

85. Es importante reiterar que, para garantizar debidamente el derecho a una vivienda adecuada, el primer párrafo del artículo 2 del PIDESC, obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias "**hasta el máximo de los recursos de que disponga**".

86. Al respecto, el Comité DESC ha interpretado que el deber adoptar "**hasta el máximo de los recursos de que disponga**" se refiere tanto a "**los recursos existentes**

*dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales.”<sup>16</sup>*

**87.** Por ello, cuando una autoridad alegue no contar con los recursos suficientes para cumplir con una obligación, para considerar que dicha medida ha sido suficientemente razonable, debe analizarse lo siguiente: “a) *hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; b) si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; c) si la decisión se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; d) en caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el PIDESC; e) el marco cronológico en que se adoptaron las medidas; y f) si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.”<sup>17</sup>*

**88.** En el presente caso, este Organismo Nacional considera que la SEDATU, no brindó una explicación robusta para justificar que los recursos con los que contaba eran insuficientes para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para las personas damnificadas. Asimismo, la SEDATU no probó que hubiera realizado todas las medidas necesarias con la finalidad de obtener hasta el máximo de recursos disponibles a lo largo de los años para dar cumplimiento. Tampoco demostró, que haya tomado en cuenta la precaria condición de las personas damnificadas, las cuales tendrían prioridad ante una situación de especial gravedad como un desastre natural, e inminente riesgo como consecuencia de la pérdida de sus viviendas.

**89.** En vista de lo expuesto, esta Comisión Nacional estima que **AR1, AR2 y AR3**, incumplieron con la obligación de utilizar hasta el máximo de recursos disponibles para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

#### **IV.6. Incumplimiento a las obligaciones de disponibilidad de servicios e infraestructura en las viviendas.**

---

<sup>16</sup> ONU. Comité DESC. Observación General 3. “*La índole de las Obligaciones de los Estados Partes*”, 1990, parr. 13.

<sup>17</sup> ONU. Comité DESC, “*Declaración sobre la Evaluación de la obligación de adoptar hasta el máximo de los recursos de que disponga, de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto*”, 21 de septiembre de 2007, párr. 8.



**90.** De la visita de inspección de fecha 09 de julio de 2019, realizada por Visitadores Adjuntos de este Organismo Nacional, así como de las entrevistas realizadas a los ocupantes de algunas viviendas, se encontró que el total de las casas del fraccionamiento “El Patenco”, en Coyuca de Benítez, Guerrero, carece de los servicios básicos de agua potable, energía eléctrica y drenaje, ya que el sistema que se instaló para este último servicio consistente en un biodigestor, se encuentra fuera de servicio. De igual forma, en la mayoría de los casos no existen banquetas ni guarniciones frente a las viviendas.

**91.** Esta Comisión Nacional, ya ha referido que existen varios elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada y que deben ser cumplidos por los Estados en cualquier contexto, toda vivienda debe contar con la disponibilidad de servicios básicos, materiales, facilidades e infraestructura, para poder ser habitable y asequible. Como ha sido constatado de la visita de inspección realizada por este Organismo Nacional, las viviendas del fraccionamiento “El Patenco” no cumplen con esos elementos, pese a la existencia de un deber reforzado para la SEDATU, al tratarse de un grupo en situación de vulnerabilidad, por ser víctimas de un desastre natural y cuya atención debió ser prioritaria e inmediata por parte de la autoridad.

**92.** A pesar de existir la “*Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvia severa del 14 de septiembre de 2013, en 56 municipios del Estado de Guerrero*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2013, en la que se reconoció como zona de desastre, entre otros, al Municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, para efecto de poder acceder a los recursos del FONDEN; han transcurrido siete años, sin que la SEDATU haya concluido con la entrega en condiciones de habitabilidad de las viviendas del fraccionamiento “El Patenco”, en el municipio mencionado en el Estado de Guerrero.

**93.** Aunado a que el **SP1**, del Ayuntamiento de Coyuca de Benítez, Guerrero, les notificó que las viviendas, según información asentada en el Atlas de Riesgo Municipal, se encuentran en una zona de alto riesgo (inundable). Hecho que agrava su condición, pues de ser víctimas de un desastre natural de inundación, la autoridad al construir las viviendas en una zona de riesgo coloca a las víctimas en un nuevo peligro.

**94.** Esta Comisión Nacional considera que resulta evidente el efecto que por el tiempo transcurrido ha tenido la ausencia de acciones efectivas para garantizar la

vivienda, así como el impacto que a su vez dicha circunstancia tiene en otros derechos humanos de las personas damnificadas, como la seguridad, la integridad, la salud, la vida familiar, entre otros.

**95.** La situación de las víctimas damnificadas se exagera como resultado de las omisiones de la SEDATU, pues desde septiembre de 2013, se han visto forzadas a modificar sus dinámicas de vida, pues han tenido que alquilar viviendas o mudarse del sitio habitual de su residencia.

**96.** Asimismo, se advierte que con la “*sustitución*” de beneficiarios realizada por la SEDATU, se podría estar agravando aún más la condición, ya de por sí precaria, de los damnificados que fueron sustituidos por decisión unilateral del personal de esa Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, así como por lo irregular del procedimiento de entrega de las viviendas de referencia.

**97.** En vista de lo expuesto, esta Comisión Nacional concluye que la SEDATU es responsable por las violaciones al derecho a una vivienda adecuada, contemplado en el artículo 4º, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en agravio de **V1 a V71**.

**98.** En el presente caso **AR1, AR2 y AR3**, omitieron realizar las acciones que por virtud de su posición de garante de los derechos de los agraviados les eran exigibles, apartándose de su obligación de prevenir vulneraciones a derechos humanos, prevista en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el de tomar las medidas más convenientes para la mejor defensa de los derechos e intereses de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

#### **IV.7. Naturaleza y alcance de una propuesta de conciliación.**

**99.** La Comisión Nacional, conforme a lo previsto por los artículos 6º, fracción VI, 24, fracción III y 36 de su Ley, y 120 a 124 y 125, fracción IX, de su Reglamento Interno, cuenta con atribuciones para procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables.

**100.** La Conciliación busca una solución inmediata a una violación a derechos humanos acreditada; es un mecanismo alternativo de solución de controversias previsto en el artículo 17, tercer y quinto párrafos, de la CPEUM.

**101.** Ese precepto constitucional, en su tercer párrafo, mandata: “(...) *las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales*”; mientras que en el quinto párrafo dispone: “*las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.*”

**102.** En este contexto, el referido artículo 17 constitucional “reconoce, como *derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley.*”<sup>18</sup>

**103.** “*Los medios alternativos consisten en diversos procedimientos mediante los cuales las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención jurisdiccional, y consisten en la negociación (autocomposición), mediación,<sup>19</sup> conciliación y el arbitraje (heterocomposición).*”

**104.** De igual modo, el artículo 17 de la LGV, establece que las víctimas tendrán derecho a optar por la solución de conflictos conforme a las reglas de la justicia alternativa, a través de instituciones como la conciliación y la mediación, a fin de facilitar la reparación del daño y la reconciliación de las partes y las medidas de no repetición.

**105.** Ahora bien, las características y alcances de una Propuesta de Conciliación en el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos: “*a) implica un mecanismo reconocido a la Comisión Nacional para resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, sin llegar a la emisión de una Recomendación; b) se acredita la violación a derechos humanos, por lo que se plantea la reparación del daño a las víctimas, se pide investigar y, en su caso, sancionar a los responsables, así mismo se solicitan medidas de no repetición; c) la autoridad destinataria tiene dos opciones: la acepta o no la acepta, con las consecuencias diferenciadas en tanto que: si la acepta, surge la obligación de cumplirla en sus términos*

---

18 Tesis Constitucional “Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado.” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2013, Registro 2004630.

19 Ídem.

*y en los plazos determinados y, si no la acepta, se emite una Recomendación; d) no es congruente no aceptar la propuesta de Conciliación y pretender cumplir solo alguno de los puntos conciliatorios y; e) en caso de incumplimiento de los puntos adoptados lo consiguiente es la reapertura del expediente.”<sup>20</sup>*

**106.** Es así, que una parte fundamental de la propuesta de Conciliación es la reparación integral del daño, prevista en el párrafo tercero del artículo 1o. de la CPEUM, conforme al cual es una obligación a cargo de las autoridades reparar las violaciones a los derechos humanos, esto es, que al quedar acreditada la violación a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos, como en el presente caso ocurrió, se tienen que considerar e incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los derechos humanos afectados.

**107.** Bajo ese contexto, el incumplimiento de una Conciliación se considera especialmente grave, dado que, como advertimos en párrafos superiores, su función primordial es el resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, fin que, como veremos, no se cumplió en el presente caso, dando lugar a la emisión de una Recomendación, a efecto de que la sociedad pueda valorar la actitud y el compromiso real de una autoridad para atender y resolver una violación de derechos humanos o evidenciar que ésta recurre a evasivas para no cumplir con su compromiso de proteger y respetar los derechos humanos y atender a las víctimas, generando con ello una responsabilidad institucional.

**108.** En ese sentido, ese incumplimiento injustificado aparece como consecuencia la formulación de la Recomendación pública respectiva, que es el supuesto en el presente caso, debido a que se acreditó la violación a los derechos humanos de **V1** a **V71**.

#### **IV.8. Incumplimiento injustificado de la conciliación.**

**109.** En el primer punto conciliatorio que este Organismo Nacional emitiera a la SEDATU, se solicitó: *“PRIMERO: Realizar visitas técnicas en la colonia “El Patenco” para solventar las posibles deficiencias en las viviendas, con relación a la infraestructura de sus servicios básicos, para garantizar su habitabilidad y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.”*

---

<sup>20</sup> CNDH. Recomendación 24/2018, párrafo 66.

**110.** Mediante oficio II-213.-DGOTAZR-0885-2019, de 16 de agosto de 2019, la SEDATU remitió la constancia de la visita técnica multidisciplinaria realizada al fraccionamiento El Patenco, con la que se acreditó que el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, es inundable al llegar la temporada de lluvias intensas o extraordinarias, debido a su confluencia de dos ríos, que se ha realizado la construcción de viviendas para personas afectadas durante la inundación de 2013 dentro de la llanura de inundación de la confluencia de los ríos, además de que existe el problema de la falta de algunos servicios básicos y de urbanización.

**111.** Así, en el segundo punto conciliatorio que este Organismo Nacional emitiera a la SEDATU, se solicitó: *“SEGUNDO: Realizar un dictamen en materia de protección civil, a fin de determinar si el predio sobre el que se construyó la colonia “El Patenco” constituye o no, una zona de riesgo (zona inundable), que incluya un estudio hidrológico, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.”*

**112.** Para el cumplimiento de este punto, en oficio UAJ.DGLCPP.54317/2020, suscrito por el Director General de Asuntos Jurídicos, recibido el 21 de octubre de 2020, SEDATU remitió el Dictamen de Riesgo realizado por la Secretaría de Protección Civil del Estado de Guerrero, en el que se acredita que además del alto riesgo por inundación fluvial, también existe un riesgo elevado por inundación pluvial debido a que las viviendas se encuentran en una planicie sin obras de drenaje.

**113.** Asimismo, se advierte que, si el objetivo es la protección total contra las inundaciones, a fin de evitar daños a las viviendas y a la integridad de las personas al margen de los ríos Coyuca y Huapanguillo, se requerirá de obras de grandes proporciones y de alto costo, sin que sea total la garantía de mitigación de los riesgos.

**114.** En el tercer punto conciliatorio que este Organismo Nacional emitiera a la SEDATU, se solicitó: *“TERCERO: A fin de minimizar riesgos y daños, en caso de que el predio se ubique en una zona inundable, se adopten de manera inmediata, las medidas que resulten pertinentes, incluyendo la construcción de infraestructura, para reducir la vulnerabilidad de quienes habitan las viviendas de la colonia “El Patenco”, fortaleciendo su resiliencia y resistencia ante fenómenos hidrometeorológicos, considerando para ello, escenarios actuales y futuros de cambio climático, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.”*

**115.** Derivado del Dictamen de Riesgo realizado por la Secretaría de Protección Civil del Estado de Guerrero, que certifica el sitio como zona de riesgo, los puntos conciliatorios Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno, relacionados con la realización de obras de mitigación y la construcción de la infraestructura para reducir la vulnerabilidad de quienes habitan las viviendas, así como la instalación y operación de los servicios básicos de las viviendas, no fueron cumplidos por la SEDATU.

**116.** En el décimo punto conciliatorio que este Organismo Nacional emitiera a la SEDATU, se solicitó: *“DÉCIMO: Se dé vista al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, por las irregularidades cometidas por las personas servidoras públicas responsables de la dilación en la construcción, entrega de viviendas y dotación de los servicios básicos para los beneficiarios en la unidad habitacional “El Patenco”, en Coyuca de Benítez, Guerrero, así como por el irregular procedimiento de entrega, adjudicación de viviendas y sustitución de beneficiarios, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.”*

**117.** Para el cumplimiento de este punto, mediante oficio UAJ.0021.2020, de 21 de enero de 2020, la SEDATU dio vista al Órgano Interno de Control, a fin de iniciar el procedimiento administrativo respectivo en contra de **AR1**, **AR2** y **AR3**, por las posibles irregularidades en la construcción y entrega de las viviendas de El Patenco; sin embargo, no remitió las constancias o evidencias que acrediten que se haya iniciado un expediente por algún procedimiento administrativo.

**118.** Cabe aclarar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de la Comisión de Nacional de los Derechos Humanos, el plazo de cumplimiento de la conciliación que nos ocupa, abarcó del 18 de septiembre al 16 de diciembre de 2019, sin que durante ese término la autoridad, aportara las evidencias necesarias que demostraran el cumplimiento de la conciliación, por el contrario, se evidenció un incumplimiento injustificado.

#### **IV.9. Omisión de reparar el daño.**

**119.** A nivel Internacional, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para la Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder emitido por la Organización de las Naciones Unidas, destaca en el numeral 4, que las víctimas deben ser tratadas con *“respeto a su dignidad”* y tener *“acceso a los mecanismos de justicia”*. Asimismo, el

apartado 6 inciso b), señala que se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas, *“permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente.”*

**120.** Por su parte, los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones manifiestas de las Normas Internacionales de los Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer Recursos y obtener Reparaciones, destaca en su punto número 2, Inciso b), que las autoridades deben dar *“un acceso equitativo y efectivo de la justicia”* a las víctimas, que se vea reflejado en un procedimiento justo.

**121.** En el ámbito nacional, el artículo 20, inciso C Constitucional, reformado en 2008 establece, en su fracción IV, entre otros derechos de las víctimas, el de que se le repare el daño.

**122.** En el ordenamiento mexicano, el artículo 7 de la Ley General de Víctimas reconoce como derechos de las víctimas el ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron; a ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos por parte de los servidores públicos y, en general, por el personal de las instituciones públicas responsables del cumplimiento de esta Ley; que la atención que se les brinde no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación el derecho a recibir ayuda y atención para superar los efectos de los hechos victimizantes; a tener acceso ágil, eficaz y transparente a los fondos de ayuda federal y estatales en términos de esa Ley.

**123.** En ese contexto, en el caso en análisis, se advierte que las autoridades de la SEDATU en general, han sido omisas en reparar efectivamente el daño causado a **V1** a **V71** y debidamente precisado en la conciliación que en su momento se emitió, de igual manera, las citadas víctimas tampoco han sido tratadas con humanidad y respeto por dicha autoridad, dado que las acciones de ésta resultaron en una nueva afectación a sus derechos, lo cual lleva consigo una responsabilidad institucional a cargo de la SEDATU.

## V. RESPONSABILIDAD.

**124.** La información y evidencias que obran en el expediente y que han sido analizadas y valoradas por esta Comisión Nacional, acreditan la responsabilidad institucional por violaciones al derecho humano a una vivienda adecuada, en agravio de **V1** a **V71**, por parte de personas servidoras públicas adscritas a la SEDATU, que resulten responsables, puesto que por acción y omisión no garantizaron la citada prerrogativa, en perjuicio de las personas damnificadas que forman parte del padrón de beneficiarios del FONDEN para el fraccionamiento “El Patenco”, ya que su actuación no se apegó a los lineamientos exigidos constitucional y convencionalmente, incumpliendo de manera notable las obligaciones antes descritas en el apartado de observaciones, en contravención a lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero, segundo y tercero, 4º, párrafo séptimo de la Constitución Federal.

**125.** Las personas servidoras públicas de la SEDATU, incurrieron en responsabilidad, por las conductas que han generado, que después de más de siete años de los fenómenos hidrometeorológicos “Manuel” e “Ingrid”, las personas damnificadas no han recibido sus viviendas e condiciones de habitabilidad y seguridad, debido a la carencia de servicios básicos, que deben cumplir con los estándares mínimos para garantizar una vivienda adecuada, además de que se ubican en una zona de riesgo, propiciando que desde esa fecha, dichas personas damnificadas, se encuentren en una situación de revictimización, al ser víctimas de un desastre natural y haberlas colocado en un nuevo riesgo, cuando su atención debió ser prioritaria.

**126.** En tal virtud, esta Comisión Nacional considera que existen elementos suficientes para concluir que **AR1**, **AR2** y **AR3**, personas servidoras públicas de la SEDATU incumplieron sus obligaciones de actuar con legalidad, honradez, lealtad y eficiencia, incurriendo con ello en la inobservancia de las obligaciones contenidas en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en el que se prevé la obligación que tienen los servidores públicos de cumplir con el servicio encomendado.

**127.** Con fundamento en lo previsto por los artículos 1o., párrafo tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 73 párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 132 fracción V de su Reglamento Interno, se cuenta en el presente caso con elementos de



convicción suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente denuncia de hechos ante la Fiscalía General de la República a efecto de que, en el ámbito de su competencia, inicie la carpeta de investigación que corresponda, conforme a derecho, en contra del personal de la SEDATU que intervino en los hechos violatorios a derechos humanos acreditados en el presente caso, a fin de que se deslinden responsabilidades penales con relación a la omisión de entregar en condiciones de habitabilidad y seguridad 71 viviendas para las familias damnificadas.

## VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

**128.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la LGV, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

### a) Medidas de restitución.

**129.** Considerando que las condiciones naturales del terreno en el que se ubica el conjunto habitacional “El Patenco”, no permiten mitigar los riesgos de inundación, ni garantizar la integridad de sus ocupantes, la SEDATU deberá realizar todas las medidas necesarias de carácter, legal, administrativo y de obtención de recursos financieros, para que a más tardar el 30 de septiembre de 2021, concluya los trabajos de construcción de nuevas viviendas para V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, V36, V37, V38, V39, V40, V41, V42, V43, V44, V45, V46, V47, V48, V49, V50, V51, V52, V53, V54, V55, V56, V57, V58, V59, V60, V61, V62, V63, V64, V65, V66, V67, V68, V69, V70 y V71, personas damnificadas del huracán “Ingrid”

y la tormenta tropical “Manuel” en un sitio no inundable, dentro de un área urbanizada en Coyuca de Benítez, Guerrero.

**130.** Se garantice el derecho a la significativa participación de las víctimas, en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos tanto a la localización del terreno, como a la orientación, diseño, construcción y terminado de las viviendas y demás actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre las mismas.

**131.** Se adopten las medidas para asegurar que la participación de las víctimas sea posible desde etapas iniciales del proyecto y toma de decisiones, de manera que sus observaciones, sean debidamente consideradas y contribuyan en los procesos referidos. Para tal efecto, se les deberá proporcionar la información necesaria, de manera clara, oportuna y comprensible, para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones. Para tal efecto, dichos procesos deberán quedar debidamente documentados.

**132.** Se asegure que las viviendas se entreguen con escritura pública a todas las víctimas, que garantice la seguridad de la tenencia, y cuenten con todos los servicios básicos para cumplir con los elementos de una vivienda adecuada, de conformidad con los estándares contenidos en la Observación General 4, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; para lo cual, la SEDATU deberá realizar las gestiones correspondientes de manera coordinada con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, el Municipio de Coyuca de Benítez, o cualquier otra autoridad que se requiera, para cumplir con dicho fin.

#### **b) Medidas de satisfacción.**

**133.** Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de dignificar a las víctimas mediante la reconstrucción de la verdad, así como reparar un daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria.

**134.** Al respecto, la autoridad deberá colaborar en todo lo que sea necesario con esta Institución, en la denuncia que haga ante el Órgano Interno de Control en la SEDATU, a fin de que se inicie el correspondiente procedimiento de investigación y darle seguimiento respecto de las personas servidoras públicas **AR1**, **AR2** y **AR3**, y se envíe

a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento; así como presentar formal denuncia por los delitos en que las personas servidoras públicas referidas hubieran incurrido por la construcción de las viviendas en un sitio de riesgo para la integridad de **V1** a **V71** y sus familias, y se remita a este Organismo las constancias de cumplimiento.

**c) Garantías de no repetición.**

**135.** Éstas consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello, las autoridades tienen el deber de adoptar todas las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el derecho de las víctimas.

**136.** En el caso en particular, se considera necesario que las personas servidoras públicas adscritas a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, en el marco de su competencia, implementen medidas específicas para que no se repitan situaciones como las mencionadas en este documento. En ese sentido, deberán adoptar todas las medidas necesarias de carácter legal, administrativo y de recursos financieros, para que durante los tres meses siguientes a la entrega de las nuevas viviendas, lleven a cabo la remoción total de las instalaciones y las estructuras que conformaron el conjunto habitacional “El Patenco”, incluyendo la demolición de las viviendas y la reutilización o disposición de sus accesorios, así como, el completo retiro de materiales y residuos que se generen, en cumplimiento a las regulaciones vigentes en materia de construcción y protección al medio ambiente.

**137.** Se deberá diseñar e impartir, en un plazo que no exceda de tres meses, un curso integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, al personal de esa Dependencia que labora en el estado de Guerrero, específicamente sobre estándares relacionados con el derecho a una vivienda adecuada, con énfasis en contextos de desastres naturales. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, y deberá remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, temario del curso, constancias y/o diplomas otorgados, número de horas en que fue impartido, indicador de gestión respecto del curso; lo anterior, como parte de las pruebas que acreditaran su cumplimiento. Dichos cursos deben ser impartidos después de la emisión de la

recomendación y deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad.

**d) Medidas de compensación y rehabilitación.**

**138.** Estas medidas se encuentran descritas en los artículos 62, 63 y 64 de la Ley General de Víctimas y buscan facilitar a la víctima hacer frente a los daños o efectos sufridos con motivo del hecho violatorio de derechos humanos. En el caso de la compensación, ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de sus derechos humanos, mientras que las medidas de rehabilitación comprenden atención médica, psicológica y psiquiátrica, servicios de asesoría jurídica y servicios sociales, así como todas aquellas acciones tendentes a lograr la reintegración de la víctima a la sociedad y la realización de su proyecto de vida.

**139.** En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se emita un dictamen en el que se deberá considerar: el daño material, referido por lo general como daño emergente y lucro cesante, que han sido considerados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como las consecuencias patrimoniales de las violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas, la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso.

**140.** Asimismo, se deberán tomar en consideración los siguientes elementos para indemnizar: 1) Derechos violados, 2) Temporalidad, 3) Impacto Biopsicosocial (deberán identificarse mínimamente, los siguientes impactos en las víctimas: en su estado psicoemocional; en su privacidad e integridad psicofísica; en su esfera familiar, social y cultural; en su esfera laboral y profesional; en su situación económica; y en su proyecto de vida), y 4) Consideraciones especiales atendiendo a las condiciones de discriminación o vulnerabilidad (se sugiere la atención para dictar una reparación reforzada en los casos donde las víctimas sean: mujeres, personas indígenas, niños y niñas y personas en situación de pobreza).

**141.** De acuerdo con el dictamen que se emita y toda vez que como ha sido expuesto, han transcurrido más de 7 años de lo ocurrido, sin que V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, V36, V37, V38, V39, V40, V41, V42, V43,

V44, V45, V46, V47, V48, V49, V50, V51, V52, V53, V54, V55, V56, V57, V58, V59, V60, V61, V62, V63, V64, V65, V66, V67, V68, V69, V70 y V71, cuentan con una vivienda adecuada, implicándoles diversos gastos innecesarios. Al acreditarse dicha violación, la SEDATU deberá indemnizarlos de manera justa e integral.

**142.** Para el cumplimiento del punto primero recomendatorio, dirigido a la SEDATU, conforme a las omisiones, hechos y responsabilidades que les son atribuidos en la presente Recomendación, deberán realizar las gestiones necesarias para la inscripción de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, V36, V37, V38, V39, V40, V41, V42, V43, V44, V45, V46, V47, V48, V49, V50, V51, V52, V53, V54, V55, V56, V57, V58, V59, V60, V61, V62, V63, V64, V65, V66, V67, V68, V69, V70 y V71, en el Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que tengan acceso a una compensación apropiada y proporcional a través del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, y se proceda a la reparación integral del daño, conforme a la Ley General de Víctimas.

En consecuencia, a fin restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio del derecho humano a una vivienda adecuada en relación al derecho a un nivel de vida adecuado; esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a ustedes las siguientes:

## **VII. RECOMENDACIONES:**

### **A usted Secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano:**

**PRIMERA.** Se realice el ingreso de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, V36, V37, V38, V39, V40, V41, V42, V43, V44, V45, V46, V47, V48, V49, V50, V51, V52, V53, V54, V55, V56, V57, V58, V59, V60, V61, V62, V63, V64, V65, V66, V67, V68, V69, V70 y V71 al Registro Nacional de Víctimas, a través de la noticia de hechos de la presente Recomendación acompañada con el formato único de declaración emitido por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a efecto de que se otorguen las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación integral del daño previstas en la Ley General de Víctimas, y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento correspondientes.

**SEGUNDA.** Se proceda a la inmediata reparación del daño ocasionado a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, V36, V37, V38, V39, V40, V41, V42, V43, V44, V45, V46, V47, V48, V49, V50, V51, V52, V53, V54, V55, V56, V57, V58, V59, V60, V61, V62, V63, V64, V65, V66, V67, V68, V69, V70 y V71, con motivo de la vulneración del derecho a la vivienda, a través de la compensación económica, de conformidad con el dictamen que al efecto emita la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la cual deberá ser proporcional y apropiada a la gravedad de las violaciones sufridas; asimismo, deberá tener una coordinación interinstitucional subsidiaria y complementaria hasta el otorgamiento de la misma, y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento.

**TERCERA:** Se realicen todas las medidas necesarias de carácter legal, administrativo y de recursos financieros, para que esa dependencia federal, a más tardar el 30 de septiembre de 2021, concluya los trabajos de construcción de nuevas viviendas para V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, V36, V37, V38, V39, V40, V41, V42, V43, V44, V45, V46, V47, V48, V49, V50, V51, V52, V53, V54, V55, V56, V57, V58, V59, V60, V61, V62, V63, V64, V65, V66, V67, V68, V69, V70 y V71 en un sitio no inundable, dentro de un área urbanizada en Coyuca de Benítez, Guerrero.

**CUARTA:** Se adopten las medidas para asegurar la significativa participación de las víctimas, en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos tanto a la localización del terreno, como a la orientación, diseño, construcción y terminado de las viviendas y demás actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre las mismas, y se envíen las constancias que acrediten su cumplimiento.

**QUINTA:** Se asegure que las viviendas sean entregadas con escritura pública a todas las víctimas, que garantice la seguridad de la tenencia, y cuenten con los servicios públicos urbanos básicos para cumplir con los requisitos de una vivienda adecuada, de conformidad con los estándares internacionales, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que le sean requeridas.

**SEXTA:** Se realice la remoción total de las instalaciones y las estructuras que conformaron el conjunto habitacional El Patenco, incluyendo la demolición de las

viviendas, la reutilización o disposición de sus accesorios, así como, el completo retiro de materiales y residuos generados, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que le sean requeridas.

**SÉPTIMA:** Se colabore con este Organismo Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la SEDATU, por los actos y omisiones precisados en los hechos e imputados a **AR1**, **AR2** y **AR3**, aportando todos aquellos elementos de prueba con que se cuente, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**OCTAVA:** Se colabore con este Organismo Nacional en la presentación y seguimiento de la denuncia ante la Fiscalía General de la República, en contra de las personas servidoras públicas **AR1**, **AR2** y **AR3**, por los delitos en que hubieran incurrido al construir las viviendas en una zona de alto riesgo para las personas damnificadas, así como por la irregular adjudicación de viviendas, y remita a este Organismo las constancias que acrediten su cumplimiento.

**NOVENA:** Se imparta por personal especializado un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos a las personas servidoras públicas de esa Dependencia, que desarrollan sus funciones en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, específicamente sobre estándares relacionados con el derecho a una vivienda adecuada, con énfasis en contextos de desastres naturales y gestión de riesgos, y se envíen las constancias que acrediten su cumplimiento.

**DÉCIMA:** Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, notificar oportunamente a este Organismo Nacional.

**143.** La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida 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, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

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

**145.** Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a Usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a este Organismo Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

**146.** 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 Federal; y 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas, a efecto de que expliquen los motivos de su negativa.

**LA PRESIDENTA**

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**