



RECOMENDACIONES GENERALES 2020



DIRECTORIO

PRESIDENTA

Nashieli Ramírez Hernández

CONSEJO

Alejandro Brito Lemus

Manuel Jorge Carreón Perea

Tania Espinosa Sánchez

Aidé García Hernández

Juan Luis Gómez Jardón

Ileana Hidalgo Rioja

Christian José Rojas Rojas

Genoveva Roldán Dávila

Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA EJECUTIVA

Nancy Pérez García

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Juan Carlos Arjona Estévez

Segunda Iván García Gárate

Tercera Zamir Andrés Fajardo Morales

Cuarta Ruth Zenteno López

Quinta Nadia Sierra Campos

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Atención Integral

Nuriney Mendoza Aguilar

Jurídica

Yolanda Ramírez Hernández

Administración

Gerardo Sauri Suárez

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Delegaciones y Enlace Legislativo

Mauricio Augusto Calcaneo Monts

Promoción y Agendas en Derechos Humanos

Brisa Maya Solís Ventura

Seguimiento

María Luisa del Pilar García Hernández

Educación en Derechos Humanos

Palmira Silva Culebro

Investigación e Información

en Derechos Humanos

Domitille Marie Delaplace



- **RECOMENDACIÓN GENERAL 01/2020**
Sobre la falta de garantía del derecho colectivo a la ciudad, por la ocupación privada del espacio público
- **RECOMENDACIÓN GENERAL 02/2020**
Sobre la vida independiente de las personas con discapacidad

D. R. © 2020, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
www.cdhcm.org.mx

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Índice

Presentación	5
Recomendación General 01/2020. Sobre la falta de garantía del derecho colectivo a la ciudad por la ocupación privada del espacio público	7
Proemio	8
I. Competencia de la Comisión para la investigación de los hechos y para la emisión de Recomendaciones Generales	8
II. Investigación de la problemática estructural	16
III. Problemática estructural documentada por la CDHCM	16
III.1. Contexto general.....	17
III.2. Caracterización de la problemática estructural.....	28
III.3. Identificación de los derechos humanos cuyo ejercicio se ve afectado por la problemática estructural	30
IV. Los derechos humanos colectivos y los intereses difusos implicados	30
IV.1. Marco jurídico aplicable.....	30
IV.1.1. Disposiciones generales en materia de derechos humanos	30
IV.2. Derecho a la ciudad.....	33
IV.2.1. Estándar general y sus derechos asociados	33
IV.2.2. Derecho a la movilidad	40
IV.2.3. Derecho a la seguridad ciudadana	43
IV.3. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	50
IV.3.1. Sobre las facultades y atribuciones de las alcaldías, antes delegaciones	53
V. Posicionamiento de la Comisión de Derechos Humanos	60
VI. Recomendaciones	62

Recomendación General 02/2020. Sobre la vida independiente de las personas con discapacidad	65
I. Competencia de la Comisión para la investigación de los hechos y para la emisión de recomendaciones generales.....	66
II. Antecedentes y situación actual de las personas con discapacidad en la Ciudad de México.....	85
II.1. La conceptualización de la discapacidad.....	85
II.2. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)	89
II.3. Documentación de quejas relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad en la Ciudad de México	90
II.4. Sistema de cuidados.....	91
II.5. Supervisión y normativas de albergues en la Ciudad de México.....	96
II.6. Ajustes razonables.....	102
III. Derechos de las personas con discapacidad en la Ciudad de México	106
III.1. Derechos humanos de las personas con discapacidad en la Ciudad de México.....	108
III.2. Deber reforzado del Estado.....	113
III.3. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica	118
III.4. Investigación de los delitos.....	124
III.5. Derecho a vivir de forma independiente.....	131
III.6. Obligación de respetar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias como víctimas de delitos.....	135
IV. Observaciones en seguimiento de la aplicación de la CDPD en México	141
V. Posicionamiento	153
VI. Recomendaciones	156

PRESENTACIÓN

El 9 de diciembre de 2020 la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), organismo autónomo encargado en el ámbito territorial de la promoción, protección, garantía, defensa, vigilancia, estudio, investigación, educación y difusión de los derechos humanos, presentó la primera Recomendación General en sus 27 años de existencia.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México en el año 2017 y con la aprobación de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y su Reglamento Interno en 2019, este organismo fue dotado de mecanismos y recursos novedosos para alcanzar su mandato constitucional. En particular su Reglamento Interno prevé en el artículo 149 la emisión de Recomendaciones Generales que tienen como finalidad

atender problemáticas estructurales o intereses difusos derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que no se podrán materializar una reparación individual. Las Recomendaciones Generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. El registro de las Recomendaciones Generales se realizará de forma separada y se notificarán a las autoridades correspondientes.

En atención a este nuevo mandato, la CDHCM emitió dos Recomendaciones Generales a finales de 2020: la Recomendación General 01/2020 y la Recomendación General 02/2020, a partir de los hechos documentados en expedientes de queja, y una vez concluidas las investigaciones correspondientes respecto de dos problemáticas estructurales que involucran derechos e intereses difusos. A través de modificaciones concretas de política pública y legislativa, ambos documentos aportan elementos para la transformación de una situación estructural que lesiona derechos humanos individuales y colectivos de las personas que habitan y transitan esta ciudad,

La Recomendación General 01/2020 sobre la falta de garantía del derecho colectivo a la ciudad presentada el 9 de diciembre de 2020, por la ocupación privada del espacio público, documenta el incremento paulatino en la Ciudad de México del cierre irregular de calles o espacios públicos por particulares, con anuencia o tolerancia de las autoridades. Esta ocupación privada del espacio público –a través de la colocación o permanencia de rejas, casetas, plumas, jardineras, portones, tubos u otros objetos– sin las debidas autorizaciones y con la ineficacia de diversas autoridades, imposibilita la consolidación de la Ciudad de México como una *ciudad incluyente*.

El 14 de diciembre se presentó la Recomendación General 02/2020 sobre la vida independiente de las personas con discapacidad. En este instrumento, la Comisión exhorta a que las autoridades con atribuciones para ello conjunten esfuerzos a fin de consolidar acciones estructurales y políticas públicas tendentes a lograr la materialización y plena vigencia de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la asistencia, el acceso a la justicia y la autonomía, como elementos indivisibles de su dignidad, contemplados en los instrumentos internacionales y nacionales.

A diferencia de los instrumentos recomendatorios que la CDHCM ha emitido hasta esta fecha, las Recomendaciones Generales no tienen por finalidad la reparación del daño a víctimas, sino motivar el inicio de un acuerdo de voluntades públicas, a partir de la identificación del problema jurídico y social que origina la problemática estructural y que causa sus efectos. El propósito es modificar las condiciones actuales para construir realidades respetuosas de los derechos humanos, con respuestas útiles para el contexto local concreto: la ocupación privada del espacio público y el respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad y su inclusión en la comunidad.

En este sentido, la Recomendación General 01/2020 contempla diversos puntos dirigidos a las 16 alcaldías de esta ciudad; las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Obras y Servicios, y de Seguridad Ciudadana; así como al Congreso capitalino. Mientras la Recomendación General 02/2020 recomienda al Congreso de la Ciudad de México, a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y a la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, y al Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México.

En esta publicación de la CDHCM se presenta el texto íntegro de estas dos primeras Recomendaciones Generales, en el afán de ejercer al máximo su facultad de promoción, difusión, divulgación del conocimiento sobre la situación que guardan los derechos humanos en la ciudad y el contenido de estos derechos. Para avanzar hacia la plena vigencia de los derechos humanos en la capital del país es indispensable una acción articulada y una conjunción de esfuerzos por parte de las instancias competentes del gobierno central de la ciudad, de las alcaldías y del Poder Legislativo, así como de las personas que habitan la ciudad. Todo ello desde un enfoque de derechos humanos.

Nashieli Ramírez Hernández
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

RECOMENDACIÓN GENERAL 01/2020

Sobre la falta de garantía del derecho colectivo a la ciudad, por la ocupación privada del espacio público

Proemio

En la Ciudad de México, a los 09 días del mes de diciembre de 2020, una vez concluida la investigación respecto de *la problemática estructural y de los derechos e intereses difusos* a los que se refiere el presente instrumento, a partir de los hechos documentados en los expedientes de queja que se incluyen en la presente Recomendación General, en virtud del segundo párrafo del artículo 69 de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el titular de la Tercera Visitaduría General (TVG) de esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) formuló el proyecto de Recomendación General que fue aprobado por la suscrita, en términos de lo establecido en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, numeral 4, inciso *d* de la Constitución Política de la Ciudad de México; 68, cuarto párrafo y cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; 16, 35, fracción XVIII y 149 del Reglamento Interno de la CDHCM; en los términos que a continuación se precisan.

I. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS Y PARA LA EMISIÓN DE RECOMENDACIONES GENERALES

1. Los mecanismos *ombudsperson*, como esta Comisión, al investigar y resolver quejas actúan como garantías *cuasi* jurisdiccionales especializadas en materia de violaciones a derechos humanos. Así, este organismo público forma parte del conjunto institucional de promoción, protección y defensa de los derechos humanos que el Estado mexicano está obligado a brindarles a todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.
2. Dado que, tanto a los derechos humanos como a sus garantías les es aplicable el principio de progresividad, en la actualidad el alcance de las facultades y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se ha visto ampliado con la publicación de la Ley Orgánica de la CDHCM el 12 de julio de 2019. Una de las figuras de nueva creación que amplía las facultades de esta Comisión se encuentra en el artículo 68 de la Ley (complementado y desarrollado por el artículo 149 de su Reglamento), al facultarla para emitir *Recomendaciones Generales*, entendidas reglamentariamente como instrumentos que “tienen como finalidad atender problemáticas estructurales o intereses difusos derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que no se podrá materializar una reparación individual”.
3. De esta manera, además de las *Recomendaciones* que tradicionalmente se han emitido por esta Comisión respecto de casos concretos –386 a la fecha–, en aquéllos expedientes de queja en los que el análisis de la materia esté inescindiblemente vinculado y condicionado por la existencia de una problemática estructural y/o por un interés difuso y que, además, al considerar integralmente esta situación se llegue a la conclusión de que no será jurídica o fácticamente posible establecer y materializar una reparación individual, la nueva normatividad faculta a esta Comisión para emitir un instrumento recomendatorio (Recomen-

daciones Generales) que busque contribuir a solucionar dicha problemática estructural y a atender ese interés difuso relacionado con los derechos humanos en juego.

4. A este respecto, la emisión de las Recomendaciones Generales establecidas en la Ley Orgánica de la CDHCM se inscribe en un esquema de protección de derechos humanos de naturaleza colectiva, considerando que, como en efecto ha ocurrido en el marco del trabajo de esta Comisión, hay un número importante de expedientes de queja en los cuales la atribución de responsabilidad a las autoridades no resulta jurídicamente posible, cuando la falta de ejercicio efectivo de ciertos derechos deriva de un factor o un conjunto de factores estructurales que van más allá de una *relación bilateral* entre las autoridades implicadas y una persona o grupo de personas. Es así que la bilateralidad en los expedientes de queja, en el marco de la Ley anterior (1993), pone dos roles esenciales en su desahogo: las presuntas víctimas y las autoridades presuntas responsables.¹
5. Lo anterior no implica que siempre que se esté ante una cuestión que involucre derechos colectivos se diluya la bilateralidad y por ende deba recurrirse a la emisión de Recomendaciones Generales. Por el contrario, debe dejarse asentado que es sólo en aquellas situaciones en las que los derechos colectivos envuelven *intereses difusos*, en donde se rompe la referida bilateralidad, siendo que, por definición, dicha naturaleza difusa involucra grupos indeterminados de personas o inclusive materias en las que los roles, funciones y obligaciones de las autoridades puedan no haber sido definidas con claridad.
6. Por identidad de razones, en los asuntos donde la materia de las quejas se refiere a *problemáticas estructurales*, que van más allá de los actos u omisiones de autoridades específicas locales y que involucran o pueden involucrar cuestiones de responsabilidad del Estado mexicano (considerando los diversos órdenes de gobierno), la atribución de responsabilidad y establecimiento de medidas de reparación individual por parte de esta Comisión local resultan inviables, sin que ello implique que se deba renunciar a la posibilidad de obtener una solución a la problemática estructural o al interés difuso desatendido o inclusive al desconocimiento de normas *erga omnes*,² mediante medidas también de naturaleza estructural.

¹ La atribución de responsabilidad a una autoridad presupone un vínculo jurídico bilateral, esto es, entre dos partes principales: la persona o personas que individual o colectivamente son tenidas como presunta víctima *vis a vis* la autoridad presunta responsable. Dicha bilateralidad está naturalmente implicada en el concepto de *violación a derechos humanos*, por lo que, de un lado se tiene una autoridad a la que se le imputa una violación o un conjunto de violaciones a los derechos humanos, y del otro a una víctima (individual o colectiva) a favor de la cual se reconoce el derecho a obtener una reparación integral como derecho subjetivo. Empero, en ausencia de uno de los dos extremos, la atribución de responsabilidad se desdibuja y consecuentemente la posibilidad de establecer una reparación individual; lo anterior no implica que esté vedado a las autoridades garantes de los derechos humanos generar instrumentos correctivos que busquen solucionar la problemática estructural o garantizar el interés difuso que se encuentre comprometido, tal como actualmente lo autoriza la Ley y el Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México al consagrar las Recomendaciones Generales.

² En la invocación de la responsabilidad internacional de los Estados se reconoce que, en aquellas situaciones en las que los Estados tengan un interés en asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, aun cuando no sean Estados directamente afectados por la violación de la misma, por virtud de las obligaciones *erga omnes*, estarán legitimados para solicitar únicamente el cese del hecho internacionalmente ilícito o, en algunos casos, garantías de no repetición, excluyendo la reparación individual a los Estados demandantes. Lo anterior en virtud de que no actúan en su capacidad individual por haber sufrido una lesión, sino como parte integrante de la comunidad internacional. Véase Comisión de Derecho Internacional, "Report of the International Law Commission on the Work of its 53rd Session 'Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts, with commentaries'", (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001) UN Doc A/56/10, p. 126, párr. 3, y p. 127, párrs. 11 y 12.

7. Siendo de esta manera, las Recomendaciones Generales son instrumentos que analizan fenómenos *multilaterales*³ (por oposición a la naturaleza *bilateral* de los expedientes *tradicionales*) que redundan negativamente en el ejercicio de los derechos humanos colectivos y que, sin poderse calificar como violaciones a derechos humanos en sentido concreto,⁴ sí involucran a diversos actores institucionales, así como a colectividades indeterminadas y a personas individualmente consideradas; siendo que dichos fenómenos no son directamente atribuibles a una autoridad o a autoridades específicas, a pesar de que algunas de éstas sí contribuyen a la existencia de dicha situación pero que, en todo caso, la problemática estructural en sí misma considerada, se mantiene más allá de dicha contribución y es la *problemática estructural* la que produce los impactos negativos en el ejercicio efectivo de los derechos de personas y colectividades (que muchas veces tienen intereses y derechos contrapuestos) o que involucra a grupos que no son homogéneos ni en sus derechos, ni sus intereses.

8. Por otro lado, si bien en nuestro país no se tiene a la fecha una doctrina jurídica consolidada sobre los *intereses difusos*, debe dejarse asentado que esta materia en el constitucionalismo mexicano se deriva del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se incluyen las acciones colectivas como un mecanismo de acceso a la justicia. Si bien el texto de la Constitución general de nuestro país no reconoce explícitamente los *intereses difusos* como parte de las acciones colectivas, en cumplimiento de un mandato constitucional explícito el Congreso de la Unión estableció una regulación de dicha materia en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el que sí están explícitos los intereses difusos.

9. También debe tenerse en cuenta, dicho sea de paso, que pese a la importante tradición constitucional de nuestro país en materia de derechos sociales de alcance colectivo,⁵ las acciones colectivas como medios de acceso a la justicia son de muy reciente aparición como medio especializado de justiciabilidad de los derechos colectivos. Cabe resaltar que el propio órgano reformador de la Constitución general de la república, en la exposición de motivos⁶ respecto de la reforma del artículo 17 de 2010, definió los alcances de los derechos colectivos como se lee a continuación:

³ Para determinar la estructura propia de los derechos colectivos algunos autores han establecido que se caracterizan por ser multilaterales por cuanto atienden a comunidades; a la manera de una red resaltan no la individualidad aislada y abstracta, sino los contactos, la intermediación y la interacción, pero sin desconocer la individualidad misma, respecto de la cual frecuentemente operan como un límite o se constituyen en condiciones de posibilidad. Véase Mario Montoya Brand, “Multiculturalismo, nacionalismo y derechos colectivos: El caso de la reforma al Estatuto de Cataluña”, en *Nuevo Foro Penal*, vol. 5, núm. 73, julio-diciembre de 2013, pp. 167 y 169.

⁴ Cuando no sea posible acreditar alguno de los elementos que permiten declarar probada una violación a derechos humanos, como sería la actuación contraria a las normas que establecen las obligaciones en materia de derechos humanos imputable a la autoridad o autoridades (por acción u omisión), o porque no sea posible acreditar el daño en el caso concreto o porque existiendo un daño, no se tenga evidencia alguna de la relación causal entre una conducta u omisión de la autoridad y el daño que se investiga.

⁵ Véase Luciano Silva Ramírez, “Protección de los derechos colectivos en México”, en *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal*, I-2017, disponible en <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-judicatura/article/viewFile/35177/32100>>.

⁶ Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 2010, Proceso legislativo, Exposición de motivos, p. 2, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/045_DOF_29jul10.pdf>.

El término derechos colectivos comprende los llamados [1] *derechos difusos*, [2] colectivos en sentido estricto e [3] individuales de incidencia colectiva. *Los derechos e intereses difusos* y colectivos en sentido estricto son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentra vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho, permiten su protección y defensa en forma colectiva. [La cursiva es énfasis añadido].

10. Asimismo, esta Comisión considera que es útil para el análisis de la temática expuesta, considerar la tipología⁷ de acciones colectivas que el legislador federal desarrolló en la materia:

- I. *Acción difusa*: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada.
- II. *Acción colectiva en sentido estricto*: Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes.
- III. *Acción individual homogénea*: Es aquella de naturaleza divisible que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes.

11. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que “las denominadas acciones colectivas, son instituciones procesales que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de la sociedad”. De manera gráfica, la Sala sintetiza las acciones colectivas como se aprecia a continuación:

Acción	Derechos tutelados	Titular
Difusa	Derechos e intereses difusos	Colectividad indeterminada
Colectiva en estricto sentido	Derechos e intereses colectivos	Colectividad determinada en circunstancias comunes
Individual homogénea	Derechos e intereses individuales de incidencia colectiva	Individuos agrupados con base en circunstancias comunes

Fuente: A partir del engrose del Amparo directo 36/2017.

12. Siendo de esta manera, al atender los expedientes de queja que se reciben y tramitan en la CDHCM, los derechos en juego pueden ser individuales o colectivos. En cuanto a los derechos colectivos, puede tratarse a su vez, de *derechos e intereses difusos*, de derechos

⁷ Si bien para esta Comisión es claro que las normas procesales federales no son aplicables en sus procedimientos de queja, lo cierto es que *la tipología de las acciones colectivas* que se concretó por el legislador federal en el desarrollo del derecho de acceso a la justicia (artículo 17 constitucional), resulta útil como criterio orientador y punto de partida –no de llegada– para un análisis sobre la posibilidad de los mecanismos no jurisdiccionales de derechos humanos de contribuir, desde sus propias competencias, a lograr la plena exigibilidad y justiciabilidad de los derechos colectivos.

colectivos *stricto sensu*⁸ y de derechos individuales de incidencia colectiva.⁹ Estando reservadas las Recomendaciones Generales, *únicamente* para aquellos asuntos en lo que la materia de la queja o quejas allí incluidas se refiera a problemáticas estructurales y/o *derechos e intereses difusos*, que no presuponen la bilateralidad entre autoridades y víctimas, sino que involucran diversos intereses y derechos de personas indeterminadas que deben ser atendidos con especial cuidado para no hacer de los instrumentos recomendatorios de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México una causa que pueda agravar la conflictividad social que circunda a la problemática estructural.

13. En suma, cuando la materia de las quejas de que se trate no permita atribuir responsabilidad objetiva y directa a las autoridades de la Ciudad de México, ya sea porque involucra una problemática estructural que es en sí misma la causante del impacto negativo en los derechos y/o porque se encuentran en juego derechos e intereses difusos, la Ley Orgánica de la CDHCM faculta a esta Comisión para acudir a un instrumento más amplio y ambicioso como lo es la Recomendación General, para no dejar desatendida la cuestión, pese a que en estas situaciones no es posible establecer reparaciones individuales.
14. La Primera Sala de la SCJN, al resolver el juicio de Amparo directo 36/2017, estableció que en las acciones colectivas difusas no puede “pretenderse una reparación individualizada en función de los daños particulares que haya sufrido cada miembro de la colectividad, pues no debe olvidarse que la acción colectiva difusa se estableció para tutelar derechos e intereses difusos, cuya titularidad pertenece a una colectividad indeterminada”.¹⁰
15. En el criterio antedicho, el máximo Tribunal Constitucional de nuestro país pone en evidencia que, en las *acciones colectivas difusas* las reparaciones individuales no son procedentes. De esta misma lógica participa el artículo 149 del Reglamento de la CDHCM, en el que se establece –como ya se señaló– que las Recomendaciones Generales “tienen como finalidad atender problemáticas estructurales o *intereses difusos* derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que *no se podrá materializar una reparación individual*”.¹¹ (La cursiva es énfasis añadido).

⁸ El concepto de *derecho social* de Abramovich y Courtis nos permite dar un punto de partida sólido para analizar el alcance de los derechos colectivos *stricto sensu*. Véase Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 56. Para los autores referidos, el *derecho social* se caracteriza por lo siguiente: a) ser un derecho de grupos y no de individuos; b) ser un derecho de desigualdades, que pretende constituirse en instrumento de equiparación, igualación o compensación; y c) hallarse ligado a una sociología, orientada a señalar cuáles son las relaciones sociales pertinentes, qué relaciones ligan a las distintas clases o grupos sociales, cuáles son las necesidades o aspiraciones de esos grupos, etc. Esta orientación sociológica desplaza a la filosofía o a la moral, fundamento del derecho privado clásico.

⁹ La CDHCM tuvo la oportunidad de atender un caso de *derechos individuales de incidencia colectiva* a través de la Conciliación 01/2018, con lo que se pone en evidencia que la atención de los derechos colectivos también puede realizarse mediante mecanismos de justicia restaurativa y autocomposición como lo es la conciliación. Véase CDHCM, Conciliación 01/2018, 30 de junio de 2018, disponible en <https://directorio.cd hdf.org.mx/transparencia/2018/art_132/fr_IV/VersinPblica/acuerdodeconciliacin.pdf>.

¹⁰ SCJN, Primera Sala, Resolución de Amparo Directo 36/2017, 3 de julio de 2019, Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, pp. 146 y 147, disponible en <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=224246>>, página consultada el 26 de junio de 2019.

¹¹ Algunos autores han puesto de presente que “los derechos humanos [...] llamados colectivos o difusos también son denominados de solidaridad, porque atañen a todos y todas, ya que su afectación no necesariamente causará un daño, un perjuicio de manera directa a las personas [...]; en estos derechos o intereses de grupo, su titularidad no pertenece a una sola persona, sino a la toda una colectividad de personas”. Luciano Silva Ramírez, *op. cit.*, pp. 149 y 150.

16. De esta manera, esta Comisión considera que las Recomendaciones Generales que recientemente se crearon en su Ley Orgánica, estructuralmente pueden inscribirse en el propósito protector de las acciones colectivas establecidas en el artículo 17 de la Constitución general de nuestro país y específicamente pueden ser activadas a partir de los expedientes de queja seguidos ante la CDHCM en los que no sea posible establecer reparaciones individuales. Configurándose, las Recomendaciones Generales de la CDHCM como una especie de *acción difusa* cuasi jurisdiccional, en el marco de las reglas procesales de esta Comisión.
17. Por lo que se refiere a la Constitución Política de la Ciudad de México, debe tenerse en cuenta que el artículo 4º, apartado A, numeral 2, establece que “los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común”; asimismo, el artículo 5º, apartado B, dispone que “toda persona, grupo o comunidad podrá denunciar las violaciones a los derechos individuales y colectivos reconocidos por la propia Constitución, mediante las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad”. De lo anterior se desprende claramente que en la Ciudad de México el ejercicio de los derechos se puede realizar a título individual o colectivo, y que las denuncias por violación a los derechos humanos individuales y *colectivos* se pueden realizar por cualquier persona, grupo o comunidad.
18. Vistas las premisas constitucionales que se acaban de establecer, la presente Recomendación General 01/2020 se consolidó gracias a que durante los últimos tres lustros diversas personas han comparecido a denunciar la *ocupación privada del espacio público*, poniendo de presente los impactos derivados de dicha problemática lo que permitió a esta Comisión, luego de una investigación amplia, establecer que esta problemática se caracteriza por ser estructural y además involucra intereses difusos.
19. La CDHCM ha tramitado 78 expedientes de queja vinculados con la obstrucción o afectación del espacio público a causa de la colocación de objetos de diversa índole a lo largo de varios años, siendo que luego de una investigación realizada en el marco de dichos expedientes de queja se ha podido identificar una *problemática estructural* al encontrarse involucrados diferentes actores tanto públicos como privados, distintos titulares de derechos en su esfera individual y colectiva, autoridades del orden administrativo –tales como las alcaldías y diversas autoridades del gobierno central de la Ciudad de México–, así como un complejo plexo normativo que no permite arribar a una solución real y efectiva que resuelva las tensiones y conflictos sociales que dicha problemática ha generado, sin que hasta la fecha se haya podido establecer un mecanismo que permita el uso equitativo del espacio público.
20. Todo lo anterior repercute en un contexto de menoscabo de derechos colectivos e intereses difusos, tales como los derechos a la ciudad, a la movilidad y al espacio público, respecto de los cuales se afecta a una colectividad indeterminada de vecinas y vecinos con intereses contrapuestos, así como a otras personas residentes en las colonias, barrios o pueblos en donde los particulares han colocado los objetos que obstruyen el espacio público. pero que también influye de manera negativa en el ejercicio equitativo de dichos derechos colectivos en perjuicio de todas las personas que habitan o transitan en la Ciudad de México, dado que se trata de un cúmulo de derechos e intereses difusos, cuya titularidad e impacto no

recaen en la esfera individual de derechos de personas en concreto, sino en una colectividad indeterminada.

21. La investigación de los diversos elementos que sustentan la problemática estructural aquí documentada se desahogó y concluyó con base en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, sin embargo, dado que al momento de iniciarse la etapa procesal de integración, emisión y seguimiento de la presente Recomendación ya se encontraba en vigencia la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, será en el marco de esta Ley y de su Reglamento que esta Recomendación General se consolide y se realice su correspondiente seguimiento.
22. Lo anterior es así considerando que el artículo Cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la CDHCM establece que “[l]os procedimientos que se encuentren sustanciando ante la Comisión de Derechos Humanos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán su trámite hasta su conclusión en los términos establecidos en la normatividad vigente al momento de su inicio y en los términos sobre la retroactividad previstos en el artículo 14 de la Constitución General”. El referido artículo 14 constitucional establece que: “[a] ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.
23. En el mismo sentido, la SCJN ha interpretado uno de los alcances del principio de no retroactividad, entre otras, en las tesis del rubro y texto siguientes:

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL. Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas.¹²

SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. SU APLICACIÓN SOBRE ACTOS PROCESALES A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia *procesal* no opera la *aplicación* retroactiva de la ley si se considera que la ley *procesal* está formada, entre otras, por normas que otorgan facultades jurídicas a una persona para participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento, y al estar éstas regidas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se le prive de una facultad con la que contaba. Esto, porque es en la sustanciación de un juicio regido por la norma legal adjetiva donde tiene lugar la secuela de *actos* concatenados que constituyen el procedimiento, los que no se realizan ni se desarrollan en un solo instante, sino que se suceden

¹² Tribunales Colegiados de Circuito, tesis de jurisprudencia VI.2o. J/140 en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VIII, julio de 1998, p. 308.

en el tiempo, y es al diferente momento de realización de los *actos procesales* al que debe atenderse para determinar la ley adjetiva que debe regir el acto respectivo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o el procedimiento mismo, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan. Además, tratándose de leyes *procesales*, existe el principio doctrinario de que las nuevas son aplicables a todos los hechos posteriores a su promulgación, pues rigen para el futuro y no para el pasado, por lo que la abrogación o derogación de la ley antigua es instantánea, y en lo sucesivo debe aplicarse la nueva. En consecuencia, la *aplicación* del ordenamiento legal que establece el nuevo *sistema procesal penal acusatorio sobre actos procesales* acontecidos a *partir de su entrada en vigor*, no viola el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³ [La cursiva es énfasis añadido].

24. Al realizar una interpretación sistemática conforme a la Constitución general de la república, *pro persona y pro actione*, se tiene que el artículo transitorio referido establece un criterio relativo a la ley procesal aplicable para la continuación y conclusión de los expedientes que se iniciaron por la Comisión durante la vigencia de la Ley de 1993 y su Reglamento; dicho criterio tiene dos elementos: por un lado, la aplicabilidad de la ley vigente al momento de iniciarse la queja y, por otro, la remisión al estándar constitucional de no retroactividad, mismo que, según el criterio de la SCJN implica que por regla general no existe la retroactividad de las normas procesales.
25. Siendo de esta manera, en la actualidad la CDHCM cuenta con la concurrencia de dos normatividades procesales y su Ley Orgánica de 2019, establece un nuevo modelo de protección en el que se establecen etapas procesales diversas y mecanismos renovados de justicia restaurativa, así como la posibilidad de darle diversas salidas a los expedientes de queja, tales como las Recomendaciones Generales y la remisión de los expedientes a las Comisiones de Víctimas, resulta claro que la aplicabilidad de las reglas procesales de la Ley de 1993 deberá entenderse direccionada hacia las *etapas procesales* que ya se encontraban en curso en el marco de la Ley anterior y que no se habían agotado en su totalidad.
26. Así, por ejemplo, en aquéllos expedientes de queja en los que la investigación ya se encontraba en curso en el marco de la Ley de 1993, dicha investigación debe ser concluida a partir de los elementos establecidos en dicha ley, pero una vez concluida la investigación, si se considera que deben iniciarse las etapas procesales de integración, emisión y seguimiento de una Recomendación, dichas etapas válidamente pueden hacerse bajo las lógicas de la nueva ley, puesto que, siguiendo a nuestro máximo Tribunal Constitucional, *mutatis mutandis*, las etapas que forman el procedimiento de queja en la Comisión están regidas “por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o *el procedimiento mismo*, no existe retroactividad de

¹³ SCJN, Primera Sala, tesis aislada 1a. LXXV/2011 en materia constitucional penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo xxxiii, mayo de 2011, p. 240.

la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan”. [La cursiva es énfasis añadido].

27. A mayor abundamiento debe dejarse asentado que las Recomendaciones Generales tienen como presupuesto básico que su consolidación parte de considerar la información contenida en aquellos expedientes de queja en los que, por diversas razones, no se contó con los elementos suficientes¹⁴ para tener por acreditadas las violaciones a derechos humanos en los casos concretos y que, por esa razón, no es posible establecer una reparación individual.
28. Asimismo, es importante dejar asentado que la problemática estructural aquí identificada se presenta en las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con impactos diferenciados en cada una de ellas, lo que ha provocado un conflicto de derechos colectivos e intereses difusos, respecto del cual esta Comisión emite *la Recomendación General 01/2020, sobre la falta de garantía del derecho colectivo a la ciudad, por ocupación privada del espacio público*.

II. INVESTIGACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL

29. Para documentar la problemática estructural que se aborda en el presente instrumento recomendatorio, la Tercera Visitaduría General realizó diversas actuaciones¹⁵ de investigación que le permitieron establecer un amplio acervo de información relevante. El análisis y sistematización de dicha información permitió identificar la naturaleza estructural de la problemática, y los patrones en los comportamientos, tanto de las personas que colocaron los obstáculos como de las autoridades, todo lo cual se describirá a continuación.

III. PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL DOCUMENTADA POR LA CDHCM

En la Ciudad de México, durante décadas, se ha incrementado paulatinamente el cierre irregular de calles o espacios públicos por particulares, con anuencia o tolerancia de las autoridades.

¹⁴ El artículo 121, fracción x del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece que *las causas por las que se puede concluir un expediente son las siguientes: x. Por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos*. Al respecto, debe dejarse claramente asentado que sólo algunos casos de aquéllos que se concluyen por la fracción x se relacionan con problemáticas estructurales y/o intereses difusos. Dentro de este reducido grupo están algunos de los expedientes que sirvieron como referencia para documentar la problemática estructural abordada en este instrumento recomendatorio. Sin perjuicio de que la documentación de dicha problemática se realizó también a partir de otras fuentes de información, tal como será desarrollado más adelante.

¹⁵ Dentro de tales actuaciones se realizaron requerimientos a distintas delegaciones –hoy alcaldías–; solicitudes de colaboración dirigidas a autoridades como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a las instancias entonces denominadas Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Dirección General de Patrimonio Inmobiliario e Instituto Electoral del Distrito Federal, y a contralorías internas de los órganos políticos administrativos; reuniones de trabajo con personal de distintas delegaciones –hoy alcaldías–; llamadas telefónicas a personas servidoras públicas de distintas delegaciones –hoy alcaldías–; consulta de constancias de procedimiento de recuperación administrativa; recorridos en calles y colonias; entrevistas con diversas personas peticionarias; revisión de la normatividad aplicable en la materia, entre otras.

III.1. Contexto general

30. En las urbes se congregan los mayores porcentajes de población a nivel mundial y es en ellas donde los derechos humanos se pueden ver afectados con mayor frecuencia.¹⁶ Algunas estimaciones sugieren que en 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65 por ciento.¹⁷
31. La Ciudad de México es la más grande urbe del país y una de las más grandes del mundo. Su crecimiento demográfico se ha acelerado en las últimas décadas. En palabras de Aguilar:

[L]a distribución espacial de la población ha dado lugar a nuevas y cambiantes formas urbanas que se traducen en, incorporación de poblados tradicionales, nuevos centros corporativos, asentamientos irregulares, distritos industriales, o centros comerciales de diversas dimensiones. [...] En esta gran aglomeración convergen de manera distinta grandes ventajas de localización en la forma de infraestructura, servicios especializados, órganos de gobierno, centros culturales y fuentes de empleo: de hecho todas esas ventajas la han convertido en el centro dominante de una gran región megalopolitana dentro de la cual actualmente se presentan intensas relaciones funcionales con otras zonas metropolitanas, ciudades de menores dimensiones, y zonas rurales en un radio aproximado de 150 kilómetros. Pero también hay que decirlo se presenta un cúmulo de problemas característicos de una metrópoli de estas dimensiones como son: pobreza y exclusión social, contaminación de los recursos naturales, vulnerabilidad a desastres, transporte público insuficiente, congestión vehicular, o delincuencia y criminalidad.¹⁸

32. Por mucho tiempo la ciudad ha sido pensada como un espacio público, es decir, como un lugar de *encuentro y de comunicación*,¹⁹ de igual manera la ciudad es el mejor escenario para ello, pues primero es de dominio público; segundo, porque el público cotidianamente la usa y se la apropia, y tercero, porque la ciudad es el lugar de la diversidad.²⁰
33. El *espacio público* debe ser un espacio para el desarrollo político, económico, social y cultural de la población, que relaciona a las personas y que ordena la convivencia social, que marca a la vez el perfil propio de las colonias.²¹ La idea de espacio público nos evoca a parques, plazas, jardines, e incluso a lugares cerrados como bibliotecas públicas, centros

¹⁶ En idéntico sentido se puede consultar a Claudia Ávila Navarro *et al.*, “El derecho a la ciudad como un derecho humano emergente desde las peticiones ciudadanas”, en *Dfensor*, núm. 10, año XII, octubre de 2014, p. 16.

¹⁷ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas-Quito, julio de 2004, Foro Mundial Urbano-Barcelona, octubre de 2004; Foro Social Mundial-Porto Alegre, enero de 2005; Revisión II Foro Urbano Mundial previa a Barcelona, septiembre de 2005, preámbulo.

¹⁸ Adrián Guillermo Aguilar M. (coord.), *La Ciudad de México en el siglo XXI. Realidades y retos*, México, Gobierno de la Ciudad de México-Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación/Porrúa, 2016, disponible en <<http://data.seciti.cdmx.gob.mx/transparencia/sites/default/files/articulosnuevo/La%20ciudad%20de%20Mexico.pdf>>.

¹⁹ Patricia Ramírez Kuri, “La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada”, en Rolando Cordera (coord.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo XXI, 2008, p. 117.

²⁰ Rocío Casas Palma, “Privatización del espacio público: calles cerradas en la colonia Pantitlán, delegación Iztacalco, D. F.”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero-junio de 2014, p. 101.

²¹ Norberto Alvarado Alegría, “El derecho a la ciudad como derecho humano emergente”, *Revista DIGITALCIENCIA@UAQRO*, 2014, pp. 6 y 8, disponible en <https://www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/ArchivosPDF/v7-n1/07Articulo.pdf>.

comunitarios, entre otros. Sin embargo, el espacio público por antonomasia es la calle.²² Las calles “son lugares de convivencia e interacción social por excelencia. Constituyen los ejes articuladores de las ciudades y sus servicios, y desempeñan funciones sociales, institucionales, ambientales, de movilidad y recreación”.²³

34. En las últimas décadas se ha observado que en diversas ciudades de Latinoamérica, entre ellas la Ciudad de México, es común que las calles sean cerradas o restringidas para el paso de personas o vehículos, por las personas cuyas viviendas se encuentran en esas vialidades.²⁴
35. Esta Comisión ha podido identificar que el cierre de las calles se da de distintas maneras, ya sea con rejas, mallas ciclónicas, casetas, plumas, cadenas, macetones e incluso con bardas. Y es posible que algunos de esos dispositivos sean controlados por personas o elementos de seguridad privada que son pagadas por los residentes de esas calles; o que los vecinos tengan llaves que les permiten gozar de un acceso restringido de tales vialidades.
36. El fenómeno del cierre de calles es tan recurrente a nivel nacional que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la elaboración del Censo de Población de 2010, en lo tocante al entorno urbano incluyó en sus temáticas la infraestructura y las características del entorno urbano,²⁵ y dentro de esta temática el subtema de *acceso vial* y comercio en vía pública,²⁶ centrado en “la identificación de situaciones que limitan u obstaculizan el tránsito en las vías públicas de peatones o automóviles. Dichas restricciones *se pueden explicar por cuestiones de seguridad, privacidad o exclusividad*, pero también por la presencia de puestos de comercio sobre las banquetas y arroyos vehiculares que también afectan el desplazamiento de la población”.²⁷ [La cursiva es énfasis añadido].
37. Específicamente, por lo que hace al acceso de peatones y de automóviles, el INEGI, al explicar la inclusión de este subtema refirió que “[e]n ciertas zonas de las ciudades los colonos instalan algún tipo de obstáculo físico (rejas, puertas, plumas o muros, generalmente ubicadas en las bocacalles, o bien, casetas de vigilancia) para restringir o impedir el tránsito por las calles, tanto a personas no residentes como a vehículos, práctica que puede considerarse justificable, pero que le quita el carácter público a la vialidad y contraviene derechos de las personas para su desplazamiento, al apropiarse de los espacios públicos y coartar la circulación de transeúntes”,²⁸

²² Emilio Duhau *et al.*, “Conflictos por el espacio y el orden urbano”, en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 19, núm. 2 (56), p. 272.

²³ ONU-Hábitat, *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*, 2012, p. 70.

²⁴ Guénola Capron, “Cierre de calles: un desafío para la habitabilidad de la ciudad”, en *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, vol. 7, núm. 1, enero-junio de 2017, pp. 127-145. Véase también Manuel Molla Ruiz-Gómez, “La privatización del espacio público como respuesta al miedo. El caso de la Ciudad de México”, en Obdúlia Gutiérrez, *La ciudad y el miedo. Coloquio de Geografía Urbana*, España, Universitat de Girona, Servei de Publicacions, 2005, pp. 231-244, disponible en <https://www.academia.edu/3458945/La_privatizaci%C3%B3n_del_espacio_p%C3%ABblico_como_respuesta_al_miedo._El_caso_de_la_ciudad_de_M%C3%A9xico>, página consultada el 31 de mayo de 2019.

²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características del entorno urbano del Censo de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes, INEGI, 2012, p. 2.

²⁶ Otros subtemas incluidos fueron: a) infraestructura vial y b) mobiliario urbano y servicios públicos.

²⁷ INEGI, *Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características del entorno urbano del Censo de Población y Vivienda 2010*, op. cit., p. 18.

²⁸ *Ibidem*, pp. 18 y 19.

por lo que incluir estas variables en sus encuestas tiene como objetivo “generar información que permita ubicar y dimensionar la magnitud de este fenómeno”.²⁹

38. En la Ciudad de México esta práctica de la ocupación privada del espacio público tiene sus primeros antecedentes documentados en la década de los años ochenta, aumentando a partir de la segunda mitad de los años noventa.³⁰
39. De acuerdo con una nota periodística publicada el 4 de mayo de 2011 en el periódico *La Jornada*,³¹ sobre un reporte presentado por la Secretaría de Seguridad Pública del entonces Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, ante por lo menos 805 calles de diferentes colonias estaban cerradas, ya sea por plumas, macetas o rejas, de manera tal que impedían o restringían el libre tránsito peatonal y vehicular, de acuerdo con la siguiente información estadística:

Delegación	Número de calles cerradas	Delegación	Número de calles cerradas
Cuauhtémoc	110	Miguel Hidalgo	44
Tlalpan	92	La Magdalena Contreras	23
Gustavo A. Madero	85	Benito Juárez	22
Álvaro Obregón	82	Azcapotzalco	21
Coyoacán	81	Xochimilco	17
Venustiano Carranza	75	Cuajimalpa de Morelos	7
Iztapalapa	73	Tláhuac	5
Iztacalco	68	Milpa Alta	0

40. Sin embargo, estos datos son conservadores ya que hay una diferencia considerable entre los números reportados por la citada Secretaría y los recabados por el INEGI en 2010 y 2014,³² éstos últimos se analizan de la siguiente manera.

²⁹ *Ibidem*, p. 19.

³⁰ Guénola Capron, *op. cit.*; y Manuel Molla Ruiz-Gómez, *op. cit.*

³¹ Raúl Llanos, “Enrejadas, al menos 805 calles de la ciudad: informe de la SSP-DF”, en *La Jornada*, 4 de mayo de 2011, p. 36, disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2011/05/04/capital/036n1cap#>>, página consultada el 3 de junio de 2019.

³² Esto sin perjuicio de reconocer que las unidades de observación son distintas: *calles* en el caso de la Secretaría de Seguridad Pública, y *manzanas* en el caso del INEGI.

Comparativo de resultados del INEGI sobre infraestructura y características del entorno urbano por delegaciones 2010 ³³ y 2014 ³⁴ Distrito Federal								
	2010		2014		2010		2014	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
	Álvaro Obregón				Azcapotzalco*			
Manzanas consideradas en la encuesta	4 536	100 %	4 553	100%	2 047	100%	2 124	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	1 908	42.06%	1 863	40.91%	348	17%	276	12.99%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	378	8.33%	369	8.10%	46	2.47%	47	2.21%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	179	3.94%	201	4.41%	42	2.05%	25	1.17%
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	50	1.10%	59	1.29%	2	0.09%	1	0.04%
	Benito Juárez				Coyoacán*			
Manzanas consideradas en la encuesta	2 164	100%	2 172	100%	3 032	100%	3 080	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	142	6.56%	134	6.16%	1 140	37.59%	941	30.55%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	37	1.70%	37	1.70%	491	16.19%	493	16%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	0	0	0	0	103	3.39%	116	3.76
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	0	0	0	0	56	1.84%	58	1.88%
	Cuajimalpa de Morelos				Cuahtémoc			
Manzanas consideradas en la encuesta	735	100%	748	100%	2 367	100%	2 399	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	279	37.95%	234	31.28%	311	13.13%	292	12.17%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	57	7.75%	51	6.81%	53	2.23%	54	2.25%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	35	4.76%	30	4.01%	4	0.16%	5	0.20%
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	4	0.54%	9	1.20%	1	0.04%	1	0.04%
	Gustavo A. Madero*				Iztacalco*			
Manzanas consideradas en la encuesta	7 299	100%	7 383	100%	2 131	100%	2 148	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	1 984	27.18%	1 856	25.13%	500	23.46%	475	22.11%

³³ Datos tomados de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano 2010", disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>>, página consultada el 3 de junio de 2019.

³⁴ Datos tomados de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano 2014", disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/?init=2>>, página consultada el 3 de junio de 2019.

Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	195	2.67%	14	0.18%	120	5.63	137	6.37%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	129	1.76%	139	1.88%	33	1.54%	37	1.72%
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	19	0.26	7	0.09%	2	0.09%	3	0.13%
	Iztapalapa*				La Magdalena Contreras			
Manzanas consideradas en la encuesta	10 141	100%	10 133	100%	1 237	100%	1 260	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	2 570	25.34%	2 313	22.82%	611	49.39%	461	36.58%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	586	5.77%	557	5.49%	59	4.76%	63	5%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	292	2.87%	398	3.92%	23	1.85%	21	1.66%
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	44	0.43%	54	0.53%	8	0.645	7	0.55%
	Miguel Hidalgo				Milpa Alta			
Manzanas consideradas en la encuesta	2 090	100%	2 152	100%	816	100%	958	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	226	10.81%	212	9.85%	334	40.93%	273	28.49%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	88	4.21%	90	4.18%	48	5.88%	54	5.63%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	11	0.52%	10	0.46%	0	0	1	0.10%
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	3	0.14%	3	0.13%	0	0	1	0.10%
	Tlalpan*				Tláhuac			
Manzanas consideradas en la encuesta	4 095	100%	4 157	100%	2 275	100%	2 424	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	1 074	26.22%	854	20.54%	355	15.60%	306	12.62%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	294	7.17%	297	7.14%	87	3.82%	101	4.16%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	158	3.85%	168	4.04%	9	0.39%	13	0.53%
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	165	4.02%	147	3.53%	7	0.30%	11	0.45%
	Venustiano Carranza*				Xochimilco*			
Manzanas consideradas en la encuesta	2 865	100%	2 909	100%	2 512		2 598	
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	610	21.29%	600	20.62%	1 026	40.84	901	34.68%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	285	9.94%	278	9.55%	180	7.16%	212	8.16%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	40	1.39%	37	1.27%	68	2.70%	64	2.46%
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	4	0.13%	4	0.13%	15	0.59%	17	0.65%

41. De lo anterior se desprende que en todas las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México existen calles a las cuales se les han colocado rejas, casetas, plumas, jardineras, portones, tubos u otros objetos con la finalidad de restringir, parcial o totalmente, la circulación de automóviles y/o peatones. Asimismo, se observa que *23% de las manzanas de la ciudad se encuentran parcialmente obstruidas al paso vehicular, en tanto que 5.9% se encuentran parcialmente obstruidas al paso peatonal.*³⁵
42. Por otro lado, es importante destacar que el cierre de calles se ha dado en colonias de todos los niveles socioeconómicos.³⁶ Para ilustrar este aspecto, en la siguiente tabla se muestra la clasificación por tipo de manzana en colonias relacionadas con algunos expedientes que se tramitaron en este Organismo:

Clasificación de algunas de las colonias relacionadas con los expedientes tramitados en la CDHCM		
Colonia	Uso de suelo ³⁷	Tipo de manzana ³⁸
Coyoacán		
Colonia Ex Ejidos San Francisco Culhuacán	H2/50/MB: Habitacional, dos niveles/50% de área libre/Densidad muy baja. Una vivienda por cada 200 m ² .	Manzana popular, baja, media y no habitacional.
Colonia Olímpica	H3/30/MB: Habitacional, tres niveles/30% de área libre/Densidad muy baja. Una vivienda por cada 200 m ² .	Manzana alta, popular y cuota fija.
Colonia Prado Churubusco.	H2/40/MB: Habitacional, dos niveles/40% de área libre/Densidad muy baja. Una vivienda por cada 200 m ² .	Manzana popular, media y baja.
Colonia El Rosario	H2/30/MB: Habitacional, dos niveles/30% de área libre/Densidad muy baja. Una vivienda por cada 200 m ² . H3/30/B: Habitacional, tres niveles/30% de área libre/Densidad baja. Una vivienda por cada 100 m ² .	Manzana baja, media y alta.
Santa Cecilia	H/2/40/MB Habitacional, dos niveles/40% área de libre/Densidad muy baja. Una vivienda por cada 200 metros de terreno.	Manzana media y alta.
Gustavo A. Madero		
Colonia Villa Aragón	H3/30/B: Habitacional, tres niveles/30% de área libre/Densidad baja. Una vivienda por cada 100 m ² .	Manzana media y no habitacional.
Colonia Lindavista I	H5/30/A: Habitacional, cinco niveles/30% de área libre/Densidad alta. Una vivienda por cada 33 m ² .	Manzana baja y no habitacional.
Colonia Solidaridad Nacional	H3/30/B: Habitacional, tres niveles/30% de área libre/Densidad baja. Una vivienda por cada 100 m ² .	Manzana popular, baja y no habitable.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Sobre este punto véase Manuel Mollá Ruiz-Gómez, *op. cit.*

³⁷ Datos recabados de la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México, disponible en <<http://www.data.seduvi.cdmx.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>>, página consultada el 24 de mayo de 2019.

³⁸ Datos recabados en el Índice de desarrollo por manzana de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, disponible en <<https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/IDS/index.html>>, página consultada el 24 de mayo de 2019.

Colonia San Pedro El chico	HC3/20/M: Habitacional con comercio en planta baja, tres niveles/20% de área libre/ Densidad media. Una vivienda por cada 50 m ² . HM4/30/A: Habitacional mixto, cuatro niveles/30% de área libre/ Densidad alta. Una vivienda por cada 33 m ² . H5/30/A: Habitacional, cinco niveles/30% de área libre/Densidad Alta. Una vivienda por cada 33 m ² .	Manzana baja, media, alta y no habitable.
Iztapalapa		
Colonia Unidad Modelo	H3/40/Z: Habitacional Tres niveles/40% de área libre/Lo que indique la zonificación del programa.	Manzana: popular, baja, media, baja.
Colonia Lomas Estrellas	HC3/40/B: Habitacional con comercio en planta baja. Tres niveles/40% de área libre/Densidad baja. Una vivienda por cada 100 m ² .	Manzana: popular, baja, alta, no habitable.
Tlalpan		
Colonia Magisterial	H3/40/MB: Habitacional, tres niveles/40% de área libre/Densidad muy baja. Una vivienda por cada 200 m ² .	Manzana alta, media, popular y no habitable.
San Andrés Totoltepec	HRC3/30/R: Habitacional rural con comercio y servicios, tres niveles/30% de área libre/Densidad restringida. Una vivienda por cada 500 m ² de terreno o lo que indique el programa correspondiente.	Manzana popular, baja, media, alta y no habitacional.
Venustiano carranza		
Colonia Jardín Balbuena	H3/25/M: Habitacional, tres niveles/25% de área libre/Densidad media. Una vivienda por cada 50 m ² .	Manzana popular, baja, media, alta y no habitacional.
Xochimilco		
Fraccionamiento Jardines del Sur	H2/40/R (500): Habitacional, dos niveles/40% de áreas libres/ Restringido. Una vivienda por cada 500 m ² .	Manzana popular, baja, media, alta, no habitacional y cuota fija.
Barrio 18	E/2/30 Equipamiento, dos niveles/30% área libre y E/2/40/R (500) Equipamiento, dos niveles/ 40% área libre, restringido, una vivienda por cada 500 m ² o 1 000 m ² .	Manzana popular.

43. Ahora bien, al analizar los factores que impulsan a las personas a realizar una ocupación privada del espacio público sin autorización, se tiene que uno de los principales argumentos expuestos por las personas vecinas de las calles en las que se colocaron las rejas u otros obstáculos, así como las entonces autoridades delegacionales implicadas en los casos documentados por esta Comisión, es la inseguridad; sin embargo, existen otras causas. Así, luego la investigación realizada por la CDHCM se identificó la tipología siguiente:

1. Ocupación privada del espacio público por razones de seguridad.
2. Ocupación privada del espacio público por razones de mejora del entorno y la calidad de vida. La cual incluye la búsqueda de privacidad o exclusividad, la preservación del uso de suelo netamente residencial y la búsqueda de beneficios económicos o de valorización de los inmuebles.
3. Ocupación privada del espacio público por razones de segregación social urbana.³⁹

³⁹ Separación espacial de los diferentes grupos sociales en una ciudad o un área geográfica de acuerdo con diferencias étnicas, religiosas, de ingresos, etc. Véase Lucía Demajo, "Barrios cerrados en ciudades latinoamericanas", *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, vol. 1, núm. 1, 2011, pp. 151-160, disponible en <http://www2.ual.es/urbs/index.php/urbs/article/view/demajo_meseguer>, página consultada el 27 de mayo de 2019.

44. Esta tipología permite sostener, como punto de partida que, tras los motivos identificados con los numerales 1 y 2, las personas incurren en la ocupación privada del espacio público con la intención de procurarse el ejercicio de algunos derechos para sí, para sus familias y para una colectividad que, en general está organizada, aun cuando esto implique confrontar otros derechos individuales y colectivos.
45. A este respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) al emitir su Recomendación 81/2019,⁴⁰ consideró que:

Cuando dos derechos fundamentales entran en aparente colisión, la Comisión Nacional considera necesario para la resolución del problema, atender las características, naturaleza y necesidades del caso concreto. En el presente asunto, al advertirse un posible conflicto entre el derecho al libre tránsito y el derecho a la seguridad ciudadana, resulta necesario realizar un ejercicio de ponderación para buscar la armonización y coexistencia de ambos derechos, partiendo de la premisa que no son ni pueden ser considerados como absolutos, ya que su ejercicio se encuentra limitado por otros derechos humanos, ante lo cual, su ejercicio debe articularse para coexistir.

En este contexto, es necesario llevar a cabo un ejercicio de ponderación de las circunstancias del caso en particular, no para concluir en la “preferencia o priorización” de un derecho sobre otro, sino para resolver los aspectos concretos de ambos derechos, de tal forma que queden debidamente delimitados, a fin de que el ejercicio de esos derechos humanos puedan ser protegidos y garantizados, especialmente si se tiene en cuenta que la seguridad es un límite a la libertad de circulación que se encuentra impuesto en la Convención Americana, en su artículo 22.3.

46. Para analizar la variable seguridad ciudadana se identifican algunos datos relevantes. Así, en la siguiente tabla se observa el número de carpetas de investigación que, de acuerdo al portal de la Agencia Digital de Innovación Pública, Datos Abiertos Ciudad de México⁴¹ del Gobierno de la Ciudad de México, se han iniciado por alcaldía en los últimos 10 años:

investigación Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México iniciadas por alcaldía												
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Alcaldía												
Álvaro Obregón	18	8	27	39	51	70	161	788	12 280	14 254	16 322	5 361
Azcapotzalco	14	15	36	35	40	61	119	634	10 020	11 234	11 995	3 415
Benito Juárez	29	26	57	83	122	207	466	1 464	16 412	19 969	21 916	6 117
Coyoacán	17	17	33	41	46	87	205	1 042	13 547	15 173	16 673	4 629

⁴⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 81/2019, “Sobre los recursos de impugnación promovidos contra la no aceptación, del presidente municipal de Jiutepec, de la Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y por la insuficiencia en el cumplimiento de la misma, por parte de la Comisión Estatal de Seguridad Pública en Morelos”, del 30 de septiembre de 2019, disponible en <www.cndh.org.mx>.

⁴¹ Datos Abiertos Ciudad de México, “Carpetas de investigación PGJ de la Ciudad de México (archivo)”, disponible en <<https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-cdmx/table/>>, página consultada el 5 de junio de 2019.

Cuajimalpa de Morelos	1	4	7	14	20	27	57	279	2 797	3 042	3 398	1 122
Cuauhtémoc	109	129	201	268	443	626	1 208	3 828	31 415	36 225	39 078	10 798
Gustavo A. Madero	28	32	55	50	74	137	237	1 203	18 910	22 584	24 876	7 543
Iztacalco	9	5	14	23	36	46	101	474	8 047	9 638	10 852	3 462
Iztapalapa	40	37	62	89	123	170	324	1 616	29 173	33 195	36 782	11 389
La Magdalena Contreras	4	3	5	11	18	30	42	216	3 044	3 202	3 543	1 208
Miguel Hidalgo	16	20	52	57	71	131	293	1 155	12 541	15 542	16 240	4 692
Milpa Alta	-	2	1	3	5	4	17	88	1125	1 422	1 737	483
Tláhuac	7	6	7	12	19	25	66	274	4148	5 138	5 735	1 695
Tlalpan	18	11	41	33	53	77	157	860	11 571	12 584	14 145	4 176
Venustiano Carranza	16	26	23	27	53	60	133	650	10 823	12 707	14 845	4 280
Xochimilco	7	9	12	17	30	54	95	451	6 173	6 848	7 414	2 108

47. Es innegable que las cifras arriba referidas dan cuenta del incremento en el número de carpetas de investigación en todas las alcaldías de la Ciudad de México, sobre todo en los últimos años, por lo que es posible suponer que el argumento de controlar los accesos en las calles de esta urbe con diversos dispositivos tiene un fundamento que, en principio, resulta atendible. Asimismo, en términos de lo establecido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en su Recomendación 81/2019 es importante considerar otro aspecto determinante en el cierre de las calles: la percepción que sobre la seguridad pública tienen las personas. La CDHCM considera que la percepción en sí misma no es condición suficiente y requiere el cotejo de datos objetivos para cualquier autorización de ocupación privada del espacio público.
48. Según los resultados recabados por el INEGI en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, respecto a la percepción de seguridad pública de la población de 18 años, los porcentajes de esa población que consideró a la inseguridad como el problema más importante para la entidad federativa, va en aumento de acuerdo con lo siguiente: 62% en 2014,⁴² 67.6% en 2015,⁴³ 70.5% en 2016,⁴⁴ 73.9% en 2017⁴⁵ y 77.2% en 2018.⁴⁶

⁴² INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, Principales resultados*, s. f., disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2014/doc/envipe2014_df.pdf>, página consultada el 6 de junio de 2019.

⁴³ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, Principales resultados*, 30 de septiembre de 2015, disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2015/doc/envipe2015_df.pdf>, página consultada el 6 de junio de 2019.

⁴⁴ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016, Principales resultados, Ciudad de México*, 27 de septiembre de 2016, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2016/doc/envipe2016_cdmx.pdf>, página consultada el 6 de junio de 2019.

⁴⁵ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017, Ciudad de México*, 26 de septiembre de 2017, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2017/doc/envipe2017_cdmx.pdf>, página consultada el 6 de junio de 2019.

⁴⁶ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, Principales resultados, Ciudad de México*, 25 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_cdmx.pdf>, página consultada el 6 de junio de 2019.

49. Asimismo, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), realizada por el INEGI en la primera quincena de marzo de 2019, en la Ciudad de México los porcentajes de la población residente de 18 años y más que considera que vivir en esta entidad es inseguro son los siguientes: Región Norte CDMX (Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza) 89.6%; Región Sur CDMX (Benito Juárez, Coyoacán, La Magdalena Contreras y Tlalpan) 81.6%; Región Oriente CDMX (Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco) 87.0%; Región Poniente CDMX (Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo) 77.1 por ciento.⁴⁷
50. Aunado a la percepción ciudadana sobre la seguridad pública, también es relevante considerar los grados de eficiencia de las autoridades para atender los problemas de inseguridad.
51. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado que, frente al aumento de la violencia y la criminalidad, en varios países de la región (continente americano) la falta de una adecuada respuesta del Estado ante la violencia y el delito, en ocasiones ha conducido a reproducir lógicas de relacionamiento social fundadas en la intolerancia y la estigmatización de personas o grupos de personas.⁴⁸
52. Sea fundado o no el temor a la inseguridad, dado que es un factor por el que muchas calles se han “privatizado”, es importante reflexionar sobre si la colocación de rejas en las calles de la Ciudad de México es un mecanismo idóneo para evitar la comisión de delitos, dado que en algunos sectores el cierre de calles se ha dado prácticamente en la totalidad de las vías públicas de una colonia, sin que se cuente con evidencia clara de que el mecanismo de cierre en realidad es efectivo.
53. De otro lado, se tiene documentado que los cierres de las vialidades obedecen también a la intención de conservar la naturaleza residencial de la calle y/o de la colonia, y evitar determinadas situaciones que afectan el modo de vida de las personas residentes; por ejemplo, porque personas “ajenas” a la colonia transitan con frecuencia por ella por ser el paso hacia otras zonas; porque esas calles forman parte de la ruta de circulación de transporte público o transporte pesado; porque se han colocado puestos en la vía pública; porque talleres (mecánicos, de hojalatería y pintura, vulcanizadoras, etc.) extienden o realizan sus labores sobre las calles; y porque, en opinión de los vecinos, circunstancias como esas degradan el entorno en el que habitan.
54. Las calles cerradas representan, en muchos casos, la posibilidad de mejorar la calidad de vida de las personas que colocan las rejas y demás obstáculos, y que se ve amenazada con las “intrusiones” de todas aquellas personas que no “pertenecen” a esos lugares, de quienes no tienen sus viviendas en esas calles y que, por lo tanto, no se “justifica” su presencia y permanencia en ellas. Al respecto se ha afirmado que:

⁴⁷ INEGI, Comunicado de prensa núm. 187/19, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (Marzo 2019) del 17 de abril de 2019, disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_04.pdf>, página consultada el 6 de junio de 2019.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, Washington, D. C., CIDH, 2009, p. 100.

el cierre de calles no es sólo el resultado de la falta de seguridad, sino que se produce por fenómenos más generales que afectan al espacio público, en particular la dificultad para controlar y reglamentar las ‘externalidades negativas’ [...] concebidas como los usos impropios de la calle, cuyo carácter es extemporáneo y al margen de la legalidad; en otros términos, los usos ‘abusivos’ y excesivos, [sic] como son a menudo los puestos de todo tipo que se instalan en la vía pública o negocios en áreas residenciales.⁴⁹

55. En un estudio realizado para analizar el cierre de calles en la zona de Coapa, en la ahora alcaldía de Tlalpan,⁵⁰ se observó al conversar con los habitantes que este fenómeno se relacionaba con la inseguridad, con controlar cambios que mermaran la tranquilidad de las y los vecinos, y que el cierre de calles fue paulatino:

Los primeros intentos de cierre se remontan a hace más o menos quince años, cuando son colocadas macetas y jardineras. El objetivo era disminuir la circulación automotriz en la zona, en defensa de la tranquilidad del lugar y su carácter residencial, evitando el tránsito de personas ajenas, sobre todo el transporte público [...] el cierre no se realiza de forma repentina, de un día al otro. Se torna cada vez más efectivo conforme aumentan el desorden y la ocupación incontrolada del espacio público alrededor de las dos manzanas, y conforme se agudiza el sentimiento de inseguridad en esa zona. Los dispositivos de cierre drástico y definitivo –con caseta, pluma y vigilantes o con rejas fijadas– sólo aparecen en los últimos años.⁵¹

56. A este respecto, aunque el cierre de calles supone interacción, organización política y participación de las y los vecinos para tomar la decisión de cerrar las calles, y organizar la ejecución y mantenimiento del cierre de las mismas, este mismo proceso puede generar que esa convivencia no se mantenga permanente cuando hay desacuerdos, por ejemplo con el pago del mantenimiento de las rejas, la remuneración de las y los vigilantes, etc., dando pie a conflictos y al repliegue los vecinos al interior de sus viviendas y, por ende, afectar la relación vecinal al interior. En ese sentido, se destaca que “también se afecta la interacción al exterior, [e]n la medida en que representan una privatización del espacio público y en la medida en que discriminan e impiden el acceso según criterios arbitrarios”.⁵²
57. Entonces, más allá de la irregularidad que implica el cierre de una calle por las y los vecinos, este hecho trae consigo diversos problemas que es necesario tener en cuenta, por ejemplo: la generación y exacerbación del conflicto entre los vecinos que colocan las restricciones en la calle y quienes se oponen; afectaciones al acceso a diversos servicios cotidianos –como correo, gas, recolección de residuos sólidos, entrega de paquetería, etc.– y servicios de emergencia –ambulancia, patrullas, bomberos, protección civil, etc.–; cambios en la cotidianidad de las personas que habitan en esas calles, y de las que transitaban por las mismas

⁴⁹ Ángela Giglia, “Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la Ciudad de México. El caso de las calles cerradas en la zona de Coapa (Tlalpan, Distrito Federal)”, en *Revista Trace*, [S.l.], núm. 42, agosto de 2018, p. 76, disponible en <<http://trace.org.mx/index.php/trace/article/view/536>>, página consultada el 24 de mayo de 2019.

⁵⁰ La investigación fue llevada a cabo sobre dos supermanzanas (la Cuatro y la Cinco), situadas respectivamente sobre la calzada Acoxta, entre las avenidas La Garita y La Hacienda; y sobre Acoxta, avenida La Garita y calzada de los Tenorios.

⁵¹ Ángela Giglia, *op. cit.*, p. 74.

⁵² *Ibidem*, p. 77.

afectaciones al trazo urbano; insatisfacción de la demanda de seguridad; control de acceso a las calles por parte de particulares, y afectación al trazo urbano y a la movilidad en las zonas cercanas a las calles obstruidas, entre otras.

58. Esta problemática también implica una pérdida de confianza en las autoridades que son vistas como tolerantes con la irregularidad de los cierres de las calles; como ineficaces para recuperar la vía pública; como incapaces de garantizar la seguridad y la tranquilidad que los vecinos demandan, así como de garantizar la libre circulación. También este hecho expone a las autoridades a ser percibidas como incapaces de encontrar alternativas que concilien los intereses de todas las personas implicadas, lo que a su vez refuerza la decisión de las personas de cerrar las calles por sus medios, asumir el control del acceso a las mismas, generándose el efecto de multiplicación del fenómeno.
59. En ese contexto, desde la creación de la Tercera Visitaduría General en 2006, la CDHCM, de manera recurrente, ha recibido quejas a partir de las cuales se ha evidenciado la existencia de un conflicto social que requeriría la intervención articulada de diversas instancias de gobierno para ofrecer una solución integral a la problemática estructural, que impide el pleno ejercicio de diversos derechos humanos de las personas que habitan y transitan por los espacios públicos afectados por la existencia de tales objetos, y de las personas que en general habitan y transitan la Ciudad de México.
60. En vista de lo descrito, esta Comisión advierte que estamos frente a una problemática estructural, con repercusión colectiva que afecta el derecho a la ciudad y otros derechos interdependientes en diferentes colonias, pueblos o barrios de la Ciudad de México, debido a la instalación de diversos obstáculos u objetos que impiden el goce efectivo de varios derechos humanos, en agravio de múltiples personas o colectividades. Tales objetos se han instalado por particulares con anuencia o tolerancia de las autoridades, mismas que no han logrado ofrecer una solución integral que satisfaga los distintos derechos humanos en colisión, lo cual implica un menoscabo al disfrute efectivo del derecho a la ciudad de todas y todos.

III.2. Caracterización de la problemática estructural

61. Tal como ya fue precisado, la problemática estructural descrita limita el ejercicio efectivo de los derechos colectivos e intereses difusos vinculados con el usufructo equitativo de la ciudad, con motivo de la ocupación privada del espacio público. Respecto de dicha problemática estructural, esta Comisión ha podido identificar algunos patrones, como los que se describen a continuación.
62. *La ocupación privada del espacio público se ha realizado a partir de procesos de organización colectiva, bajo preocupaciones específicas por problemas de inseguridad.* De la información obtenida a partir de los expedientes de queja y de la aportada por las autoridades se ha podido documentar que la instalación de rejas y otros elementos para ocupar el espacio público, ha implicado complejos procesos de organización social en torno a una misma cuestión o preocupación social (preeminentemente cuestiones de seguridad ciudadana) y

en muchos casos, existen decisiones de amplios grupos de personas de determinada colonia o sector.

63. *La ocupación privada del espacio público, en la mayoría de los casos, inició hace muchos años y permanece en la actualidad.* En la mayoría de los casos contemplados la colocación de rejas no es reciente, pues si bien hay algunos que datan de hace apenas un par de años, la mayoría de los casos tiene más tiempo, reportándose casos en los que desde hace 18 o 20 años comenzó la obstrucción de calles en las colonias, y paulatinamente se han ido incrementado los obstáculos, de tal manera que incluso la mayoría de las calles en algunas colonias están cerradas.
64. *La ocupación privada del espacio público genera dificultades en el acceso peatonal, vehicular y, en algunos casos, a los servicios de emergencias.* El cierre de calles –y en algunos casos también el de parques, andadores y áreas verdes– dificulta el acceso peatonal y vehicular de las y los vecinos que habitan en esas calles, y de las personas que deciden o requieren pasar por esas vialidades. Pero además, muchas veces también representan un obstáculo para el paso de los servicios, ya sea de emergencia u ordinarios –gas, recolección de basura, telefonía, alimentos, agua, entre otros–. Lo que lleva a expresar una mayor preocupación considerando que es razonable establecer que las dificultades de acceso repercuten con especial intensidad en las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, como las personas mayores o las personas con discapacidad.
65. *El retiro de las rejas y otros obstáculos se enfrenta a la oposición de algunas personas y conflictividad social.* Como ya fue señalado, en muchos casos la colocación de rejas y otros obstáculos está precedida de una decisión colectiva. Empero, dichas decisiones, no siempre son tomadas de manera unánime, y ello implica que haya personas que no estén de acuerdo y busquen revocar dicha ocupación del espacio público, lo que genera confrontación que muchas veces va más allá de un simple desacuerdo, presentándose agresiones y represalias entre las y los vecinos.
66. *En algunos casos, la colocación de rejas u obstáculos representa una erogación a las y los vecinos.* La colocación de las rejas, plumas y otros obstáculos trae consigo, en algunos casos, la contratación de personal de seguridad privada, cámaras y otros enseres, que hacen necesario que las personas que habitan en esas calles deban pagar cuotas de dinero para cubrir los gastos derivados de esta contratación e instalación, y su mantenimiento. Lo que muchas veces implica nuevas razones de conflictividad social entre quienes sí pagan y quienes no pueden o no quieren hacerlo.
67. *Las condiciones y reglas para acceder y circular por las vialidades son determinadas por quienes están a favor de los obstáculos de acceso.* Al ser las propias personas vecinas quienes colocan los obstáculos, son ellas quienes determinan las condiciones para acceder a las calles, no sólo a las personas habitantes de esas vialidades, ya sea que estén de acuerdo o no en la obstrucción, sino a todas las que pretendan acceder a ellas, generando también clasificaciones como residente y visitante que terminan por ser criterios de selección para lograr el acceso.

68. *Las autoridades tienen conocimiento de la ocupación privada del espacio público.* Ya sea por las denuncias o solicitudes de las y los vecinos afectados, o a partir de la presentación de las quejas ante esta Comisión, las autoridades tienen conocimiento de la colocación de rejas u obstáculos y asimismo saben que las rejas u obstáculos están en la vía pública.
69. *En ningún caso las personas que colocaron los obstáculos solicitaron autorización alguna a las autoridades.* En todos los casos que ha documentado esta Comisión se tiene que las personas que deciden colocar rejas, plumas u otros obstáculos no solicitan los permisos correspondientes ante las delegaciones (hoy alcaldías). Asimismo, en aquellos casos en donde se han iniciado procedimientos de recuperación de la vía pública, dicho procedimiento ha sido ineficiente, ya sea porque no se llega a una determinación, o porque teniéndola no se ejecuta argumentando imposibilidad generalmente por la oposición de las y los vecinos que las colocaron, entre otros factores.
70. *El retiro de las rejas se enfrenta a la fuerte oposición de vecinos.* Una constante que se pudo documentar es que las y los vecinos que decidieron implementar la ocupación privada del espacio público en general se oponen al retiro de las rejas u obstáculos, llegando a la confrontación abierta con las autoridades y con las personas que inician los procedimientos administrativos para la recuperación del espacio público.

III.3. Identificación de los derechos humanos cuyo ejercicio se ve afectado por la problemática estructural

71. En el presente asunto se encuentra implicado el *derecho colectivo a la ciudad*, en interdependencia con los derechos al espacio público, a la movilidad y a la seguridad ciudadana.

IV. LOS DERECHOS HUMANOS COLECTIVOS Y LOS INTERESES DIFUSOS IMPLICADOS

IV.1. Marco jurídico aplicable

IV.1.1. Disposiciones generales en materia de derechos humanos

72. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, así como con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política de la Ciudad de México, las autoridades federales y locales tienen las obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. Así, en su artículo 4º, la Constitución Política de la Ciudad de México establece un modelo de protección a los derechos humanos a partir de cinco elementos fundamentales:

- I. El goce de los derechos humanos para todas las personas.⁵³
- II. El ejercicio individual o colectivo de los derechos humanos.⁵⁴
- III. El principio de garantía colectiva de los derechos humanos.⁵⁵
- IV. Las obligaciones de las autoridades.⁵⁶
- V. Un modelo de control de constitucionalidad local.⁵⁷

73. Así la Constitución Política de la Ciudad de México establece un conjunto de obligaciones de las autoridades en materia de derechos humanos, en el que se pueden identificar tres categorías interdependientes de éstas:

- a) Obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.⁵⁸
- b) Obligaciones específicas de garantía para asegurar el ejercicio de los derechos y elevar los niveles de bienestar.⁵⁹
- c) Obligaciones específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.⁶⁰

74. En este sentido, el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

75. Por su parte, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁶¹ como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)⁶² establecen las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos humanos. Además, en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció:

166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder

⁵³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º, apartado A, numeral 1. En el mismo sentido, el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁴ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º, apartado A, numeral .2.

⁵⁵ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º, apartado A, numeral.2, *in fine*; y artículo 5º, apartado B.

⁵⁶ Constitución Política de la Ciudad de México, artículos 4º, apartado A, numerales 3, 4 y 5.

⁵⁷ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º, apartado A, numeral 6.

⁵⁸ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º apartado A, numeral 3.

⁵⁹ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º, apartado A, numeral 4.

⁶⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 4º, apartado A, numeral 5.

⁶¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, artículo 2.1.

⁶² Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, artículo 1.1.

público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.⁶³

76. Asimismo, la SCJN estableció que “los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”.⁶⁴ A su vez, la Suprema Corte ha entendido que el principio de supremacía constitucional implica que a la eficacia normativa directa de la Constitución se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas.⁶⁵ En sentido amplio, la interpretación conforme implica que todas las autoridades del Estado mexicano deben interpretar las leyes a la luz y conforme a los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales, mientras que en sentido estricto implica que cuando existan varias interpretaciones válidas preferirá aquella que sea acorde a la norma constitucional y a los instrumentos internacionales.⁶⁶ Criterio que se vincula inescindiblemente con el principio pro persona, el cual busca maximizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos y permite “optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio”.⁶⁷

77. A su vez, el artículo 4, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México establece:

1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos.
2. Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles.
3. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona.
4. En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

⁶³ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 166.

⁶⁴ Véase Poder Judicial de la Federación (PJF), tesis P./J. 20/2014 (10a.), “Derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo I, abril de 2014, p. 202.

⁶⁵ Véase PJF, Tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), “Interpretación conforme. naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo I, mayo de 2017, p. 239.

⁶⁶ Véase Olga Sánchez Cordero, “El control de constitucionalidad en México, a partir de la reforma de junio de 2011”, en José Luis Caballero (coord.), *Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 930 y 931.

⁶⁷ Véase PJF, tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), “Principio pro persona. Requisitos mínimos para que se atienda el fondo de la solicitud de su aplicación, o la impugnación de su omisión por la autoridad responsable”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo I, octubre de 2014, p. 613.

78. En este contexto, la CDHCM en el ámbito de sus competencias y atribuciones como organismo protector de derechos humanos tiene la obligación legal,⁶⁸ constitucional⁶⁹ y convencional⁷⁰ de garantizar los derechos humanos, inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*.⁷¹
79. Así, la CDHCM funda sus Recomendaciones –inclusive las Recomendaciones Generales– en las disposiciones de derechos humanos establecidas tanto en la Constitución Política federal y en la Constitución Política de la Ciudad de México, como en el derecho internacional de los derechos humanos, inclusive la interpretación que los organismos internacionales de derechos humanos realizan respecto del contenido y alcance de los derechos de fuente internacional, favoreciendo en todos los casos la mayor protección de las personas y sus derechos humanos.
80. De esta manera, a continuación se hará explícito el parámetro normativo a partir del cual se determinará el contenido y alcance de los derechos colectivos e intereses difusos implicados en el presente instrumento recomendatorio. Lo anterior no pretende ser una sistematización exhaustiva de los elementos normativos de los derechos implicados, sino la determinación del contenido específico de los derechos humanos, que le han servido a esta CDHCM para concretar el análisis integral de la problemática estructural que se aborda en este instrumento recomendatorio.

iv.2. Derecho a la ciudad

iv.2.1. Estándar general y sus derechos asociados

81. El preámbulo de la Constitución Política de la Ciudad de México señala que la *ciudad* pertenece a sus habitantes y se concibe como un espacio civilizatorio, ciudadano, laico y habitable

⁶⁸ El artículo 2º de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece que esta Comisión “es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”. En términos similares, se contiene tal disposición normativa en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁶⁹ El tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “*todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias* tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. N. del E.: la cursiva es énfasis añadido.

⁷⁰ Véase CADH, artículo 1.1; PIDCP, artículo 2.2; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), artículo 7º; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), artículos 2º y 3º. Dichas disposiciones convencionales establecen la obligación de garantía para el Estado en su conjunto, lo que vincula necesariamente a esta CDHCM.

⁷¹ La Corte IDH ha establecido que la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo susceptible de ser decidido por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar el control de convencionalidad, que es función y tarea de cualquier autoridad y no sólo del Poder Judicial. Véase Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 24 de febrero de 2011, serie C, núm. 221, párr. 239. La misma Corte Interamericana ha enfatizado que, en el ámbito de sus competencias, todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad. Véase *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 28 de agosto de 2014, serie C, núm. 282, párr. 497. Asimismo, ha precisado la Corte IDH que esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentran obligados a ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Véase *Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 14 de octubre de 2014, serie C, núm. 285, párr. 213.

para el ejercicio pleno de sus posibilidades, el disfrute equitativo de sus bienes y la búsqueda de la felicidad.

82. De igual manera, a lo largo del Título Segundo, la Constitución Política de la Ciudad de México señala las características de la ciudad a la que tenemos derecho y debemos aspirar; esto es a una ciudad garantista, de libertades y derechos, democrática, educadora y del conocimiento, solidaria, productiva, incluyente, habitable y segura.
83. Ahora bien, de manera específica, la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce el derecho a la ciudad en su artículo 12, y lo define como:

el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

84. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, en su artículo 93 reconoce que:

El derecho a la Ciudad es el derecho de todas las personas, presentes y futuras, para usar, ocupar, producir y disfrutar una ciudad justa, democrática, inclusiva, sustentable, habitable y disfrutable, considerada como un bien común esencial para una vida plena.

El derecho a la ciudad encuadra e interrelaciona todos los derechos civiles políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos en los tratados, convenios y convenciones internacionales. Consiste en el usufructo equitativo de la ciudad de acuerdo con los principios de justicia social y espacial, sustentabilidad y convivencialidad, equidad e igualdad social y de género, al tiempo que confiere a sus habitantes legitimidad de acción y de organización para ejercer su derecho a la autodeterminación y a una vida digna.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social y ambiental de la propiedad y de la Ciudad, su gestión democrática, la inclusión social y productiva de sus habitantes, el manejo sustentable y responsable de los bienes ambientales y de los recursos económicos; la distribución equitativa y el disfrute de los bienes públicos, el fortalecimiento del tejido social y de la convivencia; el respeto a la composición pluricultural de la Ciudad y a los derechos de los pueblos indígenas.

Garantiza la preservación de los ecosistemas, las áreas de conservación y patrimonio natural, las no urbanizables, el patrimonio cultural construido, la gestión y mitigación de riesgos por causas naturales o antropogénicas, asegura la justicia territorial.

Privilegia la accesibilidad, el transporte público de calidad sobre el privado e individual, la generación de vías seguras para los peatones y para vehículos no motorizados.

Reconoce la participación ciudadana en la vida pública, la producción social de la Ciudad y del hábitat, así como la producción privada, la economía solidaria, los emprendimientos cooperativos, las expresiones culturales, tanto las tradicionales como las innovadoras.

85. El derecho a la ciudad, además de ser un *derecho llave* que articula al modelo de ciudad establecido por la Constitución Política de la Ciudad de México tiene un contenido esencial que se concreta en su caracterización como un derecho colectivo que comprende *el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad*.
86. Vistos en conjunto, el preámbulo y el artículo 12 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el derecho a la ciudad impone reconocer que la Ciudad de México pertenece a todos sus habitantes, y que todas y todos ellos tienen el derecho de usarla y usufructuarla de manera plena y equitativa. Es así como el concepto *usufructo pleno y equitativo de la ciudad*, en su concepción más general debe entenderse como el derecho colectivo de usar y gozar de los bienes, servicios y frutos de la ciudad, con la obligación de conservar su esencia y finalidad colectiva; todo lo cual debe atenerse a los principios⁷² de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
87. La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce en su artículo 3º, numeral 2, la función social de la ciudad que tiene como finalidad la participación democrática de las personas respecto de la ciudad, en donde la ciudad es pensada por y para todas y todos.
88. Atendiendo a la naturaleza colectiva del derecho a la ciudad y en función del usufructo equitativo a que está destinada, es de especial protección el espacio público al considerarlo como un valor en sí mismo, un bien colectivo del que depende el acceso a una vida digna como parte del contenido del *derecho a la ciudad*. La Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 13, apartados C y D, establece:

Artículo 13. Ciudad habitable.

[...]

C. Derecho a la vía pública

Toda persona tiene derecho al uso pacífico de la vía pública, en los términos previstos por la ley. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho, con base en los objetivos de funcionalidad y movilidad de las vías públicas.

D. Derecho al espacio público.

1. Los espacios públicos son bienes comunes. Tienen una función política, social, educativa, cultural, lúdica y recreativa. Las personas tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar todos los espacios públicos para la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades políticas y sociales reconocidas por esta Constitución, de conformidad con lo previsto por la ley.
2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán el carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos y promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, de igualdad, de inclusión, accesibilidad y diseño universal, así como de apertura y de seguridad que favorezcan la construcción de la ciudadanía y eviten su privatización.

⁷² Sobre el alcance de estos Principios se puede consultar: Instituto de Investigaciones Parlamentarias, *El derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México. Una propuesta de interpretación*, México, IIP, diciembre de 2017.

89. En tanto que en el artículo 16, apartado G, numeral 4 del texto constitucional local señala:

Artículo 16. Ordenamiento territorial

[...]

G. Espacio público y convivencia social

[...]

4. El Gobierno de la Ciudad, de acuerdo con la ley, impedirá la ocupación privada de los espacios públicos, vías de circulación y áreas no urbanizables. Las leyes establecerán incentivos urbanos y fiscales para generar espacios abiertos de uso público y áreas verdes. Se sancionará a quien haga uso inapropiado o dañe el espacio público.

90. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, en su artículo 96 reconoce que:

Toda persona tiene derecho al uso pacífico de la vía pública, en los términos previstos por la Constitución Local y la legislación de la materia. El Gobierno de la Ciudad adoptará las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho, con base en los objetivos de funcionalidad y movilidad de las vías públicas. Las personas tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar los espacios públicos de la Ciudad, tales como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás lugares de encuentro.

91. La Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, en sus artículos 196 y 197 señala lo siguiente:

Artículo 196. El espacio público de las demarcaciones territoriales es un bien común. Tiene una función política, social, educativa, cultural, estética, lúdica y recreativa.

Todas las personas sin distinción alguna tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar todos los espacios públicos con calidad estética, para la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades políticas y sociales reconocidas en la Constitución Local.

Artículo 197. Las Alcaldías garantizarán los espacios públicos, así como su calidad estética, que genere espacios habitables de carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos en cada demarcación territorial, promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, de igualdad, de inclusión, accesibilidad y diseño universal, así como de apertura y de seguridad que favorezcan la construcción de la ciudadanía y eviten su privatización.

92. La Ley de Movilidad del Distrito Federal, en su artículo 211, reconoce que:

Tienen el derecho de utilizar las vialidades, quienes habitan o transitan en el Distrito Federal, por lo que los particulares o autoridades no podrán limitar el tránsito de peatones y vehículos.

93. El Reglamento de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, define al espacio público de la siguiente manera:

Artículo 2º. Para los efectos del presente Reglamento, además de las definiciones previstas en la Ley, se entenderán por:

[...]

x. Espacio Público: Las vías públicas y las áreas destinadas para la recreación, tales como: plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques urbanos, parques públicos y demás de naturaleza análoga.

94. Precisamente en torno al espacio público se da la problemática materia de esta Recomendación General. Es claro que la gran mayoría de los conflictos urbanos contemporáneos encuentran el origen y características de sus disputas y discrepancias en el espacio público. Lo anterior encuentra su explicación al considerar que los espacios públicos son un fenómeno propio del surgimiento de la ciudad, son en sí mismos la ciudad, de modo que los cambios que acontecen en ésta son resultado de los cambios generados en el espacio público. El espacio público es el lugar donde se desarrolla la vida en común, donde se desarrollan las pugnas pero también los encuentros y conciliaciones, es el espacio en el que se desarrolla la posibilidad de construir ciudad, de diseñarse a partir del pluralismo propio de las ciudades y, en términos particulares, es donde se consume, se hace exigible y encuentra su particularidad el derecho a la ciudad.⁷³
95. Ahora bien, el derecho a la ciudad es un derecho humano emergente⁷⁴ y su contenido se encuentra inacabado y en desarrollo.⁷⁵ Empero dentro de sus características esenciales se encuentra su naturaleza de derecho colectivo, tal como lo reconoce la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Suprema constitucional. Así, esta naturaleza colectiva se constituye en la medida que incorpora un interés colectivo, es decir, una necesidad que no es atribuible a los individuos, sino a todos, a muchos. Dicho interés colectivo se sintetiza en el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene para ofrecer, bajo criterios de sostenibilidad, igualdad, equidad y justicia social; no puede ser ejercido por una sola voluntad, sino que su misma naturaleza ordena un proceso de construcción social, de interacción y corresponsabilidades entre los ciudadanos, las organizaciones sociales, el sector privado y, desde luego, la presencia ineludible de las autoridades.⁷⁶
96. En este sentido, debe destacarse que las destinatarias del derecho a la ciudad son todas las personas sin discriminación de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual,⁷⁷ y por ende tiene especial relevancia para los grupos vulnerables y desfavorecidos⁷⁸ que gozan de atención prioritaria en el marco de la Constitución Política de la Ciudad de México.
97. Si bien todas las autoridades del Estado tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la ciudad, la naturaleza colectiva de tal derecho presupone un

⁷³ Claudia Paola Ávila Navarro, “La construcción del derecho a la ciudad desde la vivencia institucionalizante”, tesis para obtener el grado de maestra en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, 2014, p. 78.

⁷⁴ Instituto de Derechos Humanos de Catalunya, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, IDHC (Serie Derechos Humanos Emergentes núm. 7), 2011, disponible en <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/DHE_7_esp_1.pdf>, página consultada el 26 de junio de 2019.

⁷⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, aprobada en la Conferencia de Monterrey de 2007 en el marco del Forum Mundial de las Culturas, p. 40.

⁷⁶ Lucas Correa Montoya, “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”, en *Territorios*, núm. 22, 2010, p. 145.

⁷⁷ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo 1.1.

⁷⁸ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo 1.2.

sistema de corresponsabilidades entre dichas autoridades locales con otras autoridades, las organizaciones sociales, la familia, el individuo y el sector privado. Bajo este postulado la comunidad en general debe participar activamente de estos espacios, buscarlos, abrirlos, conservarlos y actuar responsablemente en ellos.⁷⁹

98. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece que la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todas las personas habitantes, el usufructo pleno de los recursos que ésta misma ofrece; es decir, se debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto.⁸⁰ Implica garantizar a todas y todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad que ofrece; que los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de las y los ciudadanos deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental; en la participación, formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.⁸¹
99. El derecho a la ciudad posibilita la interdependencia de los derechos humanos y a la vez su verdadera extensión y alcance se deriva de la confluencia de diversos derechos humanos; lo anterior “significa que cada uno de estos son derechos autónomos, es decir, consagrados en los instrumentos internacionales y los ordenamientos jurídicos internos, que pueden ser reclamados y exigidos de forma individual, social o colectiva por los mecanismos judiciales y administrativos previstos para ello. Pero, no obstante, su autonomía está en relación de interdependencia con el derecho a la ciudad, es decir, entendidos cada uno de ellos desde su faceta colectiva, como prestación debida a los habitantes de la ciudad, integran como *continuum* el derecho a la ciudad”.⁸²
100. Ahora bien, de manera ilustrativa podemos observar el carácter colectivo del derecho a la ciudad y su interdependencia con otros derechos, específicamente con el derecho a la salud, con la actual crisis mundial desatada por la pandemia por Covid-19. Según ONU-Hábitat, 95% del total de casos de Covid-19 se dan en zonas urbanas,⁸³ y las ciudades más pobladas sufren un impacto mayor, tal como sucede en la Ciudad de México,⁸⁴ en donde este mayor impacto de la pandemia exige reconocer que diversos grupos de atención prioritaria tienen derecho a contar con esquemas de protección colectiva y de solidaridad.⁸⁵

⁷⁹ Lucas Correa Montoya, “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”, *op. cit.*, pp. 139-141.

⁸⁰ Instituto de Investigaciones Parlamentarias, *doc. cit.*, p. 43.

⁸¹ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo II (2.4).

⁸² Lucas Correa Montoya, “Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia: Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 11, núm. 1, octubre de 2010, p. 66.

⁸³ ONU-Hábitat, “Plan de Respuesta al Covid-19”, disponible en <<https://onuhabitat.org.mx/index.php/plan-de-respuesta-al-covid-19>>, página consultada el 26 de noviembre de 2020.

⁸⁴ Al 26 de noviembre de 2020, en México se tenía el registro de 1 078 594 casos confirmados y 104 242 personas fallecidas por Covid-19, de los cuales 196 028 casos confirmados y 13 315 defunciones corresponden a la Ciudad de México, siendo la entidad con más casos. Véase Gobierno de México, “Covid-19 México”, disponible en <<https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView>>, página consultada el 26 de noviembre de 2020.

⁸⁵ Las personas con afecciones de salud subyacentes, como las enfermedades no transmisibles (ENT), como las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y el cáncer tienen un mayor riesgo de enfermedad grave y más probabilidades de morir por Covid-19. Véase Organización Panamericana de la Salud, “ENT y Covid-19”, disponible en <<https://www.paho.org/es/ent-covid-19>>, página consultada el 26 de noviembre de 2020. En este sentido, consúltese Paulo Coto Murillo y Julio Solís

101. Ahora, garantizar a las personas habitantes de las ciudades el acceso al derecho a la salud en esta crisis sanitaria requiere de un derecho a la movilidad más robusto. Tal como se ha podido documentar por esta Comisión, la ocupación privada del espacio público conlleva límites *de facto* al paso pronto de vehículos de emergencia, lo que dificulta el disfrute equitativo de la ciudad.
102. Por otro lado, la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 9º, reconoce el derecho a la vida digna, por la cual obliga a las autoridades de la ciudad a adoptar las medidas necesarias para que progresivamente se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva un desarrollo sustentable que permita alcanzar la justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.
103. En una visión interdependiente, la garantía del derecho a la ciudad representa un medio para transformar la urbe en un espacio más justo, plural y propicio para la vida digna, al considerarlo como un derecho colectivo de las y los habitantes de las ciudades, que “les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales”.⁸⁶
104. De tal forma, el derecho a la ciudad tiende a cumplir con una función social, con vistas a lograr progresivamente la plena realización del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación, con igual acceso para todas y todos a los bienes públicos y a servicios de calidad en áreas como seguridad alimentaria y nutrición, salud, educación, infraestructura, movilidad y transporte, energía, calidad del aire y medios de vida.⁸⁷
105. Es por todo lo expuesto que la ocupación privada del espacio público, mediante la instalación de rejas, plumas y otros obstáculos, constituye un abierto desafío al derecho a la ciudad, ya que, como se ha señalado, este derecho colectivo busca que todos y todas tengamos la posibilidad de usar y usufructuar equitativamente la ciudad, para el adecuado ejercicio de nuestros derechos humanos en la esfera pública. Asimismo, se observa que la equidad del usufructo de la ciudad, como principio básico de este derecho, por sí mismo no es una razón suficiente para vetar cualquier posibilidad de autorización de uso privado del espacio público. Empero, la equidad exige igualar las oportunidades y compensar las diferencias, por lo que cualquier autorización que las autoridades puedan dar para instalar obstáculos en el espacio público requiere una fundamentación y motivación que haga explícitas las razones de equidad que la justifiquen, y que tomen en cuenta las diversas realidades y motivaciones que han tenido las personas en la ciudad para llegar a dicha ocupación privada del espacio público.
106. La equidad también impone el deber de buscar la solución de las diversas conflictividades sociales y presupone que éstas sean consideradas en las acciones públicas, y que las causas

Moreira, “Territorios, bien común y derecho a la ciudad: propuestas de acción social en tiempos de crisis Covid-19”, en *Revista Rupturas*, núm. 10, edición especial Covid-19, mayo de 2020, pp. 83 y 94.

⁸⁶ Héctor Ivar Hidalgo Flores, “El derecho a la ciudad y el acceso a la justicia”, *Revista Nexos*, 17 de mayo de 2016, disponible en <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5821>>, página consultada el 2 de julio de 2019.

⁸⁷ ONU-Hábitat, “La Nueva Agenda Urbana. El contexto global”, 2017, p. 5, disponible en <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>>, página consultada el 1 de julio de 2019.

y reclamaciones que dichas conflictividades envuelven sean efectivamente consideradas y atendidas por las autoridades públicas con un enfoque de derechos humanos. En una *ciudad de derechos*, como la que estableció la Constitución Política de la Ciudad de México, es natural que los derechos entren en tensión, empezó las soluciones no se deben postergar, porque los conflictos sociales que no son resueltos alimentan la división e imposibilitan la realización efectiva de los derechos humanos.

107. En términos de los elementos recabados por esta Comisión, se tiene que en la Ciudad de México el derecho a la ciudad tiene un importante camino por recorrer. Debido al cierre total o parcial de múltiples calles que particulares han llevado a cabo sin autorización, y considerando la falta de eficacia de las autoridades para atender este fenómeno, la naturaleza pública de cerca de 30% de las calles de nuestra ciudad está siendo negada, en los hechos; todo lo cual va en detrimento del usufructo colectivo y equitativo de la ciudad, como derecho de todas y todos.

iv.2.2. Derecho a la movilidad

108. La Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 13, apartado E establece el *derecho a la movilidad*, en los siguientes términos:

1. Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad, accesibilidad, comodidad, eficiencia, calidad e igualdad. De acuerdo a la jerarquía de movilidad, se otorgará prioridad a los peatones y conductores de vehículos no motorizados, y se fomentará una cultura de movilidad sustentable.
2. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho, particularmente en el uso equitativo del espacio vial y la conformación de un sistema integrado de transporte público, impulsando el transporte de bajas emisiones contaminantes, respetando en todo momento los derechos de los usuarios más vulnerables de la vía, el cual será adecuado a las necesidades sociales y ambientales de la ciudad.

109. Como se puede apreciar de este enunciado constitucional, el ejercicio del derecho a la movilidad en la Ciudad de México requiere la adopción de medidas públicas en dos direcciones: el uso equitativo del espacio vial y la conformación de un sistema integrado de transporte público. Así, el uso y usufructo equitativo de la ciudad presupone, por mandato constitucional, el uso equitativo del espacio vial como derecho constitucional con contenido propio, que a la vez informa el contenido del derecho a la ciudad y participa de sus características, como la de ser un derecho colectivo.

110. El artículo 98 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México señala:

Las personas tienen derecho a la movilidad, que consiste en el efectivo desplazamiento de individuos en condiciones suficientes, frecuentes, dignas, accesibles y asequibles, sin discriminación y con seguridad para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo.

El Gobierno por conducto de las autoridades correspondientes, diseñará e implementará políticas, programas y acciones públicas con el fin de garantizar el derecho a la movilidad, observando los principios de seguridad, accesibilidad, igualdad, calidad, con innovación tecnológica y que en general contribuyan a disminuir de manera progresiva las emisiones contaminantes en el medio ambiente.

En la Ciudad se dará prioridad a los peatones y vehículos no motorizados, y al transporte público masivo, eléctrico y de bajas emisiones contaminantes.

111. Por su parte, el artículo 5º de la Ley de Movilidad del Distrito Federal define a la *movilidad* como “el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la movilidad será la persona”.
112. La movilidad a partir de los bienes de uso común,⁸⁸ en términos de lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “está catalogado como un derecho colectivo y difuso, que va desde el derecho de los usuarios del transporte público colectivo a recibir un servicio de calidad, hasta el derecho de todos los habitantes a la movilidad y accesibilidad segura, sustentable y equitativa de transitar en diversas zonas del lugar en el que habitan, a través de cualquier medio”.⁸⁹
113. A su vez, esta Comisión ha establecido que el derecho a la movilidad *tiene una relación estrecha y complementaria con el derecho de libre circulación*,⁹⁰ “pues mientras éste –identificado como un derecho civil de autonomía– cubre una parte esencial del derecho a la movilidad, al impedir que existan interferencias sin justificación en los movimientos de las personas, aquél –identificado como un derecho de carácter social– actúa garantizando las condiciones de igualdad y prestacionales necesarias para que ambos sean efectivos”.⁹¹
114. El Comité de Derechos Humanos ha puesto que el Estado Parte debe velar porque se protejan los derechos garantizados por el artículo 12, no sólo de la injerencia pública, sino también de la privada.⁹²

⁸⁸ Como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos. Véase Ley del Régimen Patrimonial y de Servicios Públicos del Distrito Federal.

⁸⁹ SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 5207/2018, Sentencia del 1 de noviembre de 2018.

⁹⁰ El derecho a la libre circulación se encuentra reconocido en un amplio *corpus iuris* que implica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 11), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 13), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo VIII), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 12) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22).

La Corte IDH ha señalado que el derecho de circulación y residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona y se refiere al derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en él, así como a escoger su lugar de residencia; y que el disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de quien desea circular o permanecer en un lugar. Véase Corte IDH, *Caso Familia Barrios vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2011, serie C, núm. 237, párr. 162.

⁹¹ CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, México, CDHDF, 2013, p. 35, disponible en <https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/Informe_especial/2013_Informe_esp_Movilidad.pdf>.

⁹² Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General núm. 27: Libertad de Circulación (art. 12), CCPR/c/21/rev.1/add.9, 2 de noviembre de 1999. Aún en las relaciones entre particulares el Estado mantiene sus obligaciones de asegurar, como garante, la efectividad de los derechos humanos en dichas relaciones interindividuales.

115. Este Organismo encuentra que si bien históricamente se ha reconocido el derecho a la circulación únicamente en su dimensión individual, la Comisión Interamericana ha propuesto desarrollar una dimensión colectiva del mismo⁹³ y en ese sentido la presente Recomendación General busca dejar asentado que la ocupación privada del espacio público constituye una alteración a la libre circulación de todas las personas que viven y transitan por la ciudad, puesto que *de facto* existen zonas inaccesibles o de acceso limitado por las que no se puede circular libremente. Por ejemplo, la Segunda Sala de la SCJN sostiene que una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues dicha conducta atenta contra la libertad de circulación de la mayoría de los habitantes, además de que constituye un abuso por parte de quien pone en práctica el mecanismo de cierre.⁹⁴
116. Como se indicó antes, la Constitución Política de la Ciudad de México vincula el derecho a la movilidad con el derecho a la ciudad. En este punto, el uso equitativo del espacio vial implica garantizar a todas las personas el derecho a la movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo con un plan de desplazamiento urbano e interurbano, y promover la remoción de barreras arquitectónicas y la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación,⁹⁵ siguiendo la lógica de pensar la ciudad por y para todos, así como para el acceso a una vida urbana digna.⁹⁶
117. Las calles están destinadas principalmente al tránsito de personas y vehículos,⁹⁷ por lo que todas las personas que habitan o transitan en la Ciudad de México tienen derecho a utilizarlas,⁹⁸ es por eso que sin justificación legal, ni las autoridades ni los particulares podrán restringir la circulación de las personas.⁹⁹
118. Es fundamental considerar que “[l]a movilidad involucra el consumo de distintos bienes materiales o inmateriales. El primer consumo es inmaterial y está relacionado con el tiempo de desplazamiento, ya que el tiempo es un recurso escaso para todos. Disminuir el consumo de tiempo al mínimo posible siempre es el objetivo final para que quienes se desplazan puedan usarlo también en la realización de otras actividades. El segundo consumo es el de espacio. La movilidad demanda espacio en dos oportunidades: primero, cuando hay construcción (o en su caso habilitación) de infraestructura de circulación, y en segundo lugar, cuando las personas utilizan dicha infraestructura”.¹⁰⁰

Véase Felipe Medina Ardila, “La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano”, disponible en <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>>, página consultada el 1 de julio de 2019.

⁹³ Véase Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245, párr. 134.

⁹⁴ SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 5207/2018, Sentencia del 1 de noviembre de 2018.

⁹⁵ Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, *doc. cit.*, artículo XIII.

⁹⁶ Claudia Ávila Navarro *et al.*, “El derecho a la ciudad como un derecho humano emergente desde las peticiones ciudadanas”, en *Dfensor*, núm. 10, año XII, octubre de 2014, p. 20.

⁹⁷ Ley de Movilidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción CIII.

⁹⁸ Ley de Movilidad del Distrito Federal, artículo 211.

⁹⁹ Ley de Movilidad del Distrito Federal, artículo 194.

¹⁰⁰ Eduardo Alcántara Vasconcelos, *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*, Colombia, Banco de Desarrollo de América Latina, 2010, p. 51, disponible en <<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/414>>, página consultada el 26 de junio de 2019.

119. Al respecto, la movilidad urbana ha sido conceptualizada como *un factor determinante tanto para la productividad económica de la ciudad como para la calidad de vida de sus ciudadanos y el acceso a servicios básicos de salud y educación*.¹⁰¹ Desde esta perspectiva, el derecho a la movilidad brinda acceso a otros derechos humanos, tales como el desarrollo, a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación, entre otros.
120. Por su parte, ONU-Hábitat ha establecido que *la movilidad urbana sostenible está determinada por el grado en que la ciudad en su conjunto es accesible a todos sus residentes, incluidos los pobres, los ancianos, los jóvenes, las personas con discapacidad, las mujeres y los niños*;¹⁰² lo que abona a determinar el alcance de la dimensión colectiva del derecho a la movilidad.
121. En su *Informe especial sobre el derecho a la movilidad*, la CDHCM definió el *derecho a la movilidad* como “el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo”.¹⁰³
122. El derecho a la movilidad implica que haya disponibilidad, entre otras, de infraestructura vial y de espacios públicos para una efectiva realización de movimientos en el territorio que permitan la satisfacción de necesidades básicas de acceso al trabajo, educación, salud, alimentación, vivienda y recreación, entre otras.
123. La ocupación privada del espacio público sin autorización tiene como una de sus más complejas implicaciones la reducción de la movilidad en toda la ciudad y la limitación *de facto* de la posibilidad de circular libremente por todo el territorio de la Ciudad de México, lo que afecta a todas las personas que la viven y transitan.
124. Siendo de esta manera, cualquier autorización que se otorgue a un particular para ocupar el espacio público, además de ser equitativa en los términos ya señalados, deberá ser estrictamente necesaria y proporcional para no afectar los derechos a la movilidad, a la libre circulación y a la ciudad, en los términos que ya han sido expuestos.

iv.2.3. Derecho a la seguridad ciudadana

125. La Constitución Política de la Ciudad de México establece que la *ciudad* debe ser garantista, de libertades y derechos, democrática, educadora y del conocimiento, solidaria, productiva, incluyente, habitable y segura. Al respecto, en el artículo 14 de la Constitución Política local se

¹⁰¹ Banco de Desarrollo de América Latina, “Qué es movilidad urbana”, 22 de agosto de 2013, disponible en <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/642/OMU02_22082013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, página consultada el 26 de junio de 2019.

¹⁰² Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Programa de Naciones Unidas para el Ambiente, *Transporte y movilidad*, Nueva York, ONU-Hábitat y PNUMA (Temas Hábitat III, núm. 19), 2015, p. 1, disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-19_Transporte_y_movilidad-SP.pdf>, página consultada el 26 de junio de 2019.

¹⁰³ CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, op. cit., p. 34.

establece el principio de una ciudad segura, y en su apartado B se reconoce el derecho a la seguridad ciudadana de la siguiente forma:

Artículo 14. Ciudad segura

[...]

B. Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y del delito. Toda persona tiene derecho a la convivencia pacífica y solidaria, a la seguridad ciudadana y a vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos. Las autoridades elaborarán políticas públicas de prevención y no violencia, así como de una cultura de paz, para brindar protección y seguridad a las personas frente a riesgos y amenazas.

126. El derecho a la seguridad ciudadana surge desde una dimensión individual a partir de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona.¹⁰⁴ Empero la seguridad ciudadana tiene una clara dimensión como derecho colectivo, al constituir un “plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos”,¹⁰⁵ los cuales encuentran asidero en diversas disposiciones internacionales, nacionales y locales en materia de derechos humanos.
127. En la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México se establece que la *seguridad ciudadana* es un proceso articulado, coordinado e impulsado por el Gobierno de la ciudad, en colaboración con la ciudadanía y las alcaldías para resguardar la libertad, los derechos y las garantías de las personas que habitan y transitan en la ciudad, a fin de garantizar el orden y la convivencia pacífica, lo cual fortalece el estado de derecho a través de la prevención de los delitos y la erradicación de los diferentes tipos de violencia en todos los ámbitos de la vida colectiva de la ciudad.¹⁰⁶
128. La ley en cita dispone que la seguridad ciudadana tiene, entre otros objetivos: recuperar y mantener el orden y la paz pública; sancionar infracciones administrativas, impartir justicia, y la reinserción social; y preservar la convivencia y el fomento de la cohesión social. En la misma ley se establece que las acciones en materia de seguridad ciudadana tendrán como eje central a la persona, asegurando en todo momento el ejercicio de su ciudadanía, libertades y derechos fundamentales, así como propiciar condiciones durables que permitan a los habitantes de la ciudad desarrollar sus capacidades y el fomento de una cultura de paz en democracia. Además de otorgar al Gobierno de la Ciudad de México la responsabilidad exclusiva en cola-

¹⁰⁴ En este sentido véase CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, *doc. cit.*, p. 9. El derecho a la seguridad personal está reconocido en diversos instrumentos internacionales como el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el artículo 7º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰⁵ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, *doc. cit.*, p. 7.

¹⁰⁶ Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 5º.

boración con las alcaldías y sus habitantes para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica.¹⁰⁷

129. En específico, la Ley en cita en su artículo 8º determina que las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito; sobre las causas estructurales que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas de la violencia y el delito. Por su parte, el artículo 4º establece que las autoridades, órganos de coordinación y participación, así como los cuerpos policiales de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado y profesional, que su función se sustenta en la protección integral de las personas y tienen como principios rectores, entre otros, la prevención social de las violencias y del delito; la atención a las personas; la garantía del ejercicio de los derechos humanos y libertades, y la convivencia pacífica entre todas las personas.
130. De otro lado, en la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México encontramos un instrumento jurídico que tiene por objeto, entre otros, establecer reglas mínimas de comportamiento cívico; garantizar la sana convivencia, el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la administración pública de la Ciudad de México en su preservación; fomentar la cultura de la legalidad que fortalezca la convivencia armónica, la difusión del orden normativo de la ciudad, además del conocimiento de los derechos y obligaciones de la ciudadanía y de las personas servidoras públicas; sentar las bases de organización y funcionamiento de la cultura cívica; y establecer las acciones que deberán llevar a cabo las autoridades para que las personas que habitan en la Ciudad de México puedan dirimir sus conflictos a través de mecanismos consensados de justicia alternativa.¹⁰⁸
131. Además, la Ley de Cultura Cívica contempla que para lograr la convivencia armónica de sus habitantes, son valores fundamentales los siguientes: I. La corresponsabilidad entre las personas habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana; II. La autorregulación sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento; III. La prevalencia del diálogo, la conciliación y la mediación como medios de solución de conflictos y la utilización de auxiliares para la gestión y solución de conflictos; IV. La imparcialidad de las autoridades para resolver un conflicto v. El respeto por la diferencia y la diversidad de la población de la Ciudad de México; VI. El sentido de pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México; VII. La colaboración como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida; VIII. La legalidad como un sistema normativo y una cultura de acciones orientadas al ejercicio, respeto y cumplimiento de la ley por parte de las personas ciudadanas y las perso-

¹⁰⁷ Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, artículos 6º y 7º.

¹⁰⁸ Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, artículo 1º.

nas servidoras públicas; y IX. La capacitación de los elementos de policía en materia de cultura cívica.¹⁰⁹

132. Por otro lado, en la Ley de Prevención Social del Delito y la Violencia para el Distrito Federal, hoy para la Ciudad de México, se establece que la *prevención social del delito y la violencia* “se entenderá como el conjunto de políticas, estrategias e intervenciones orientadas a reducir el riesgo de que se produzcan efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, así como a intervenir para influir en sus múltiples causas y manifestaciones”. Para tal fin, esta norma jurídica dispone que el Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las alcaldías, “desarrollará políticas e intervenciones integrales a través de medidas de cooperación permanentes, estructuradas y concretas, mismas que se coordinarán con las estrategias para el desarrollo social, económico, político y cultural”.¹¹⁰
133. La ley referida dispone que formarán parte de la política de prevención social del delito y la violencia, los programas, estrategias y acciones del gobierno y de las hoy alcaldías, vinculadas a la seguridad pública, procuración de justicia, economía, trabajo, educación, cultura, derechos humanos y desarrollo social; particularmente, las orientadas a comunidades, familias, jóvenes, niñas y niños, mujeres y grupos vulnerables,¹¹¹ y define diversos principios para lograr tal cometido, teniendo en cuenta entre otros, el respeto irrestricto a los derechos humanos, la integralidad, interseccionalidad, transversalidad y proximidad.¹¹² Esta última entendida como la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios.
134. Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo la *seguridad ciudadana* consiste en “el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento”.¹¹³ En este sentido, “la seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia”.¹¹⁴
135. Para la CIDH, el concepto de *seguridad ciudadana* es el más adecuado para abordar problemas de criminalidad y violencia desde la perspectiva de derechos humanos, en lugar de *seguridad pública, seguridad humana, seguridad interior* u *orden público*, ya que la seguridad ciudadana

¹⁰⁹ Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, artículo 2º.

¹¹⁰ Ley de Prevención Social del Delito y la Violencia para el Distrito Federal [hoy para la Ciudad de México], artículo 2º.

¹¹¹ Ley de Prevención Social del Delito y la Violencia para el Distrito Federal, [hoy para la Ciudad de México], artículo 3º.

¹¹² Ley de Prevención Social del Delito y la Violencia para el Distrito Federal, [hoy para la Ciudad de México], artículo 4º.

¹¹³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, “Sinopsis: seguridad ciudadana”, 15 de abril de 2014, disponible en <<https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>>.

¹¹⁴ *Idem*.

se enfoca en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona como objetivo central de las políticas. En cambio, *seguridad pública*, *seguridad nacional* y *seguridad interior* hacen referencia a la seguridad del Estado.¹¹⁵

136. La seguridad ciudadana vela por la calidad de vida de las personas y consigue en un sentido amplio enmarcar las cuestiones económicas y sociales. Por otro lado, se plantea desde el respeto de la integridad de la persona, del goce y disfrute de una vida tranquila sin temor a ser víctima de algún crimen.¹¹⁶

137. La CIDH ha establecido que:

[En] el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados.¹¹⁷

138. La seguridad ciudadana implica el desarrollo humano¹¹⁸ e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.¹¹⁹

139. En consonancia con lo establecido por la CIDH en el *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, y al tenor de lo desarrollado en esta Recomendación General, el derecho a la seguridad ciudadana para su plena vigencia implica el desarrollo de políticas públicas, a fin de crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las personas o grupos en la ciudad. Para este fin debe considerarse que “una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados”.¹²⁰

¹¹⁵ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, doc. cit., p. 8.

¹¹⁶ Miguel Concha Malo, “Seguridad nacional como seguridad ciudadana. Los números nos indican que la estrategia para combatir el crimen organizado no está teniendo los resultados esperados”, en *Revista Folios reflexión y palabra abierta*, disponible en <<http://www.revistafolios.mx/dossier/seguridad-nacional-como-seguridad-ciudadana>>.

¹¹⁷ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, doc. cit., p. 9.

¹¹⁸ En su Informe especial sobre seguridad humana (2006-2008), la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México definió como *seguridad humana* a “la protección contra riesgos y amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas”. Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre seguridad humana en la Ciudad de México, 2006-2008*, México, CDHDF, 2008, p. 14.

¹¹⁹ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, doc. cit., p. IX.

¹²⁰ La CIDH señala que las políticas públicas se caracterizan por ser: 1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); 2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); 3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); 4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y 5) intergubernamentales.

140. Por otra parte, necesariamente las políticas públicas deben ser sustentables, debido a que, por su naturaleza, requieren tiempos de ejecución en el mediano y largo plazo. Esta característica significa que la implementación de una política pública no puede medirse de acuerdo a la duración de un periodo de gobierno. En consecuencia, cualquier clase de política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que es también central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región.
141. De tal manera, en el área de la seguridad ciudadana, su cumplimiento sólo es posible a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, a partir de las orientaciones y dentro de los límites que establecen los estándares y los principios de derechos humanos recogidos en el marco de los sistemas universal y regional de derechos humanos. A este respecto, para alcanzar la seguridad ciudadana es legítimo limitar o restringir el ejercicio de ciertos derechos humanos, en acato a los principios de necesidad; finalidad legítima; proporcionalidad; razonabilidad y no discriminación.¹²¹
142. A manera de recomendación a los Estados, la CIDH ha determinado que las políticas públicas sobre seguridad ciudadana se relacionan con lo siguiente:
- [L]a creación o consolidación de una institucionalidad estatal que proporcione respuestas eficaces y eficientes a las demandas de una sociedad democrática en esta materia. Esto se refleja, principalmente, en la respuesta que esta estructura institucional brinde a los siguientes temas que se consideran prioritarios: la atención a las víctimas de la violencia y el delito; el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad; la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.¹²²
143. En suma, teniendo en consideración los postulados de la Constitución Política de la Ciudad de México, los instrumentos jurídicos internacionales y locales citados y las consideraciones del *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* de la CIDH debe dejarse asentado que la ocupación privada del espacio público constituye, en muchos casos, una especie de alternativa a la seguridad ciudadana en su dimensión de derecho colectivo. Como se ha asentado ampliamente en este instrumento, la principal razón por la cual las personas han instalado obstáculos como rejas o plumas en las calles de la ciudad es su percepción de inseguridad; pero además la instalación de dichos obstáculos ha roto la convivencia pacífica y solidaria en algunas colectividades de la ciudad.
144. Es urgente definir una política de seguridad ciudadana focalizada a atender la problemática estructural aquí descrita, en la que por lo menos 23% de las manzanas de la ciudad se encuen-

mentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales). CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, doc. cit., p. 22.

¹²¹ *Ibidem*, p. 102.

¹²² *Ibidem*, pp. 101 y 102.

tran parcialmente obstruidas al paso vehicular, en tanto que 5.9% se encuentran parcialmente obstruidas al paso peatonal¹²³ y dichas obstrucciones son sustentadas a partir de arreglos comunitarios dirigidos a autogestionar modelos de seguridad colectiva que, en muchos casos, implica conflictividad social que a su vez rompe el sentido de un modelo integral de seguridad ciudadana.

145. No pasa desapercibido para esta Comisión que, de los datos reportados en el portal de la Agencia Digital de Innovación Pública, Datos Abiertos Ciudad de México del Gobierno de la Ciudad de México, no todas las colonias en los últimos años presentan algún incremento en la comisión de delitos: Algunas colonias que tienen un alto número de rejas en sus calles, tienen bajo número de carpetas de investigación iniciadas en los delitos incluidos en las tablas que anteceden. Por el contrario, otras colonias, a pesar de estar prácticamente cerradas, tienen un índice delictivo alto, por lo que no es posible convalidar una relación directamente proporcional entre el cierre de calles y el combate a la inseguridad.
146. Es así que, cuando las autoridades competentes tengan que analizar si se autoriza o no cualquier ocupación privada del espacio público, al revisar los elementos de equidad, necesidad y proporcionalidad, deben considerar la real contribución de la obstrucción de las vías públicas a la pretendida reducción de la inseguridad, en cada caso concreto.
147. No debe perderse de vista que la Segunda Sala de la SCJN, en la resolución del juicio de Amparo en revisión 5207/2018 determinó:

que la instalación de objetos, tales como mallas ciclónicas, rejas, plumas de acceso y casetas de vigilancia, para salvaguardar la seguridad u orden públicos, así como para garantizar los derechos y libertades de terceros, no constituye una restricción al derecho fundamental de tránsito, pues como se dijo, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, es un hecho notorio el alto índice delictivo que padecen diversos estados integrantes de la República Mexicana, razón por la cual se considera que la referida instalación de dichos objetos en la vía pública no es inconstitucional *siempre y cuando se apeguen al marco normativo aplicable del lugar donde pretendan instalarlas, así como que las personas interesadas en hacerlo acrediten ante la autoridad competente que efectivamente se beneficiaran con la implementación de dichas medidas, es decir, que justifiquen la vinculación que tienen con el lugar donde serán instalados los objetos de protección, así como los beneficios que dichas acciones le reportarán, sin impedir totalmente el tránsito de personas o bienes por los mismos.*¹²⁴ [La cursiva es énfasis añadido].

148. De esta manera, para la valoración de la proporcionalidad de una autorización otorgada por las autoridades para la ocupación privada del espacio público debe tenerse en cuenta que cuando se autoriza el cierre de una calle, ese cierre en ningún caso puede ser total, debiéndose

¹²³ Datos tomados de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano 2014”, *loc. cit.*

¹²⁴ SCJN, Segunda Sala, Resolución de Amparo en revisión 5207/2018 del 21 de noviembre de 2018. ponente ministro Eduardo Medina Mora I., pp. 34 y 35.

permitir el ejercicio del derecho a la circulación y además el cierre de las calles debe apegarse al marco normativo aplicable, por lo que a los requisitos de equidad, necesidad y proporcionalidad se debe agregar el requisito de legalidad, tal como se desarrollará en el apartado que sigue.

iv.3. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad

149. El preámbulo de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que ésta “busca la consolidación del Estado garante de los derechos humanos y de las libertades inalienables de las personas”. En el mismo sentido, desde hace 70 años el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que es “esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho”; es así como el estado de derecho¹²⁵ debe ser entendido esencialmente como un instrumento para la protección de los derechos humanos.
150. De esta manera, al analizar integralmente el contenido del PIDCP y la CADH se puede advertir claramente que el objetivo de generar un régimen de derecho para proteger los derechos humanos ha sido desarrollado paulatinamente en el derecho internacional de los derechos humanos. Así, en ambos tratados internacionales –de los que el Estado mexicano es parte– se establece un axioma básico según el cual los derechos humanos deben estar *garantizados por disposiciones legislativas*¹²⁶ o de otro carácter, estableciendo explícitamente la obligación¹²⁷ jurídica convencional de adoptar tales disposiciones en el derecho interno, para hacer efectivos los derechos humanos.¹²⁸
151. Asimismo, tanto el PIDCP como la CADH cuentan con una serie de disposiciones que explícitamente reservan al legislador (reserva de ley) la regulación de ciertos contenidos normativos de los derechos¹²⁹ y enfatizan la prohibición de arbitrariedad¹³⁰ respecto de la afectación de diversos derechos humanos. En este mismo tenor, bajo diversas fórmulas,¹³¹ los dos tratados

¹²⁵ En nuestro contexto actual, el estado de derecho se refiere a “aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales”. Véase Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro del estado de derecho”, en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismos*, Madrid, Trotta, 2005, 3ª edición, pp. 13 y 14.

¹²⁶ Véase PIDCP, artículo 2.2, y CADH, artículo 2º.

¹²⁷ La Corte IDH, en relación con el artículo 2º de la CADH, ha establecido que “el mismo *obliga a los Estados Parte* a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, *las medidas legislativas* o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención. Es decir, el deber general derivado de este artículo implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”. [La cursiva es énfasis añadido]. Véase *inter alia*, Corte IDH, *Caso de la Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 8 de octubre de 2015, serie C, núm. 305, párr. 206.

¹²⁸ Véase Corte IDH, *Caso Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2009, serie C, núm. 211, párr. 240.

¹²⁹ Véase CADH, entre otros, los artículos 4.1, 7.2, 12.3, 13.2, 15, 16.2, 22 y 23; y PIDCP, artículos 9.1, 12.3, 18.3, 19.3, 21 y 22.2. Véase también Constitución Política de la Ciudad de México, artículos 6º, apartado H; 7º, apartado C, numeral 1; 7º, apartado D, numeral 3; 7º, apartado E, numeral 2; 7º, apartado F, numeral 3; 8º apartado C, numeral 2; 9º, apartado A, numeral 3; 9º, apartado D, numeral 6; 10, apartado B, numeral 13; 13, apartado B, numeral 2; y 13, apartado C.

¹³⁰ Véase CADH, artículos 4.1, 7.3, 11.2 y 20.3; también PIDCP, artículos 6.1, 9.1, 12.4 y 17.1; y Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 7º, apartado E, numeral 3.

¹³¹ Véase CADH, artículos 15 y 16, y principalmente, artículo 30; también PIDCP, artículos 12.3, 19.3, 21, 22.2, entre otros.

ya referidos adoptan de manera explícita el mandato convencional de que las restricciones a los derechos humanos tienen reserva de ley.¹³² De otro lado, el objetivo de generar un régimen de derecho para proteger los derechos humanos es desarrollado en los referidos tratados internacionales bajo el derecho de acceder a la justicia (obligación general de garantizar los derechos humanos, protección judicial y garantías judiciales).¹³³

152. En este sentido, se advierte claramente que la comunidad internacional ha propugnado durante siete décadas por establecer las bases para la construcción de *un estado de derecho que proteja los derechos humanos*. Tal objetivo universal implica reconocer que uno de los valores estrechamente ligados al estado de derecho es la seguridad jurídica.¹³⁴ Ésta se concreta en exigencias objetivas tanto de corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico), como de corrección funcional (cumplimiento del derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos del Estado¹³⁵ encargados de su aplicación).¹³⁶
153. El derecho a la seguridad jurídica tiene dos facetas, la primera de ellas la objetiva, se refiere a lo inherente al sistema jurídico, las normas jurídicas y sus instituciones.¹³⁷ Por su parte, la certeza del derecho supone la faceta subjetiva de la seguridad jurídica, al presentarse como la proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva. Para ello se requiere la posibilidad del conocimiento del derecho por sus destinatarios. Gracias a esa información, realizada por los adecuados medios de publicidad, el sujeto de un ordenamiento jurídico debe poder saber con claridad y de antemano aquello que le está mandado, permitido o prohibido. En función de ese conocimiento, los destinatarios del derecho pueden organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibi-

¹³² Al respecto, la Corte IDH ha enfatizado que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder [...] La ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad. El concepto de leyes a que se refiere el artículo 30, interpretado en el contexto de la Convención y teniendo en cuenta su objeto y fin, no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad [...] En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que se traduce, *inter alia*, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común. Véase Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, serie A, núm. 6, párrs. 22 y 32.

¹³³ Véanse el PIDCP, artículos 2.1 y 2.3; y la CADH, artículos 1.1, 8 y 25.

¹³⁴ Véase Antonio-Enrique Pérez Luño, “La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia”, *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 15, 2000, pp. 25-38.

¹³⁵ Un órgano de Estado, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que tiene el individuo está constituida por la función que desempeña y por el cargo jurídico específico. Véase, por ejemplo, a Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, pp. 229 y 230.

¹³⁶ Antonio-Enrique Pérez Luño, “Seguridad jurídica”, en Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta (eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 483.

¹³⁷ Véase en Jorge Zavala Egas, “Teoría de la seguridad jurídica”, en *Iuris Dictio*, vol. 12, núm. 14, 2011 p. 220, disponible en <<https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/709>>, página consultada el 26 de junio de 2019.

lidad. La certeza representa la otra cara de la seguridad objetiva: su reflejo en la conducta de los sujetos del derecho.¹³⁸

154. En su dimensión de derecho humano, la seguridad jurídica es interdependiente del principio de legalidad,¹³⁹ siendo estos dos conceptos afines e íntimamente ligados.
155. La Corte IDH ha establecido que el *principio de legalidad* “debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte [*corrección estructural*], y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas [*corrección funcional*]”.¹⁴⁰ Así, el principio de legalidad cuenta con diversas garantías instrumentales (los requisitos de autoridad competente, fundamentación y motivación, entre otras) así como garantías procesales, las cuales informan el derecho humano a la seguridad jurídica.
156. En este sentido, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la seguridad jurídica se encuentra reconocido en sus artículos 14 y 16, y ha sido delimitado por la SCJN como el derecho a “no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en ‘saber a qué atenerse’ respecto del contenido de las leyes [*corrección estructural*] y de la propia actuación de la autoridad [*corrección funcional*]”.¹⁴¹
157. Tal como se desprende de este criterio jurisprudencial, la esencia de la seguridad jurídica versa sobre el principio de legalidad y sus dos exigencias de corrección estructural y funcional. Es así que las actuaciones administrativas deben estar siempre sujetas a un régimen de facultades expresas, de manera que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una *facultad expresamente*¹⁴² *conferida en la ley* se considerará arbitrario.¹⁴³
158. Es por ello que, en virtud del principio de legalidad, las autoridades públicas solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultadas expresamente por la norma jurídica, con la finalidad

¹³⁸ Antonio-Enrique Pérez Luño, “Seguridad jurídica”, *op. cit.*, pp. 483 y 484.

¹³⁹ Tal como lo ha precisado la Corte IDH, en una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que se traduce, *inter alia*, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común. Véase Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, *op. cit.*

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ Véase SCJN, Segunda Sala, tesis de jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.), en materia constitucional, “Confianza legítima. constituye una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción de la arbitrariedad”, en *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 59, tomo 1, octubre de 2018.

¹⁴² Las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que *los particulares quedarían sujetos a su capricho*; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esas determinaciones implican violaciones a derechos humanos. En este sentido se puede consultar PJF, Tribunal Fiscal, Amparo Administrativo en Revisión 9287/41, “Unión Alcoholar del Sur, S. de R. L., en liquidación y COAG”, en *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXXII, 4 de mayo de 1942, p. 3129.

¹⁴³ Véase PJF, tesis IV.2o.A.51 K (10a.), “Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional”, en *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 3, tomo III, febrero de 2014, p. 2239.

de brindar seguridad jurídica a las personas. Esto incide en el control del poder público y busca impedir la arbitrariedad o discrecionalidad de las autoridades y de las personas que ejercen un servicio público, al sujetarlas a una serie de reglas previstas en el orden jurídico vigente; las autoridades trastocan este derecho cuando se conducen al margen de la ley, ya sea por incurrir en conductas de acción u omisión *contrarias a lo consignado por la norma* o bien extralimitándose en sus funciones, es decir, al hacer más de lo que la ley en sentido material les permite.¹⁴⁴

159. Para los efectos de la presente Recomendación General es necesario considerar la *corrección funcional* de las actuaciones de las autoridades frente a la problemática estructural aquí descrita, para lo cual se realizarán algunas consideraciones generales sobre este tema.

iv.3.1. Sobre las facultades y atribuciones de las alcaldías, antes delegaciones

160. El artículo 16, apartado G, numeral 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece:

El Gobierno de la Ciudad, de acuerdo con la ley, impedirá la ocupación privada de los espacios públicos, vías de circulación y áreas no urbanizables.

161. Es de esta manera que, en virtud de los principios de seguridad jurídica y legalidad, debe tenerse constitucionalmente establecido que la ocupación privada de los espacios públicos, por regla general, no está permitida y está a cargo del gobierno impedirlo de conformidad con la ley.
162. Sobre el concepto de espacio público que se acaba de establecer y que no está sujeto a la ocupación privada, de acuerdo con la normatividad de la Ciudad de México se refiere a las vías públicas y a las áreas destinadas para la recreación, tales como: plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos jardines, bosques urbanos, parques públicos y demás de naturaleza análoga.¹⁴⁵ Dado que en esta Recomendación General se hará referencia principalmente a las calles, es importante hacer referencia a las definiciones que la Ley de Movilidad del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, establece respecto a vía pública y vialidad. Refiriéndose a la primera como: todo espacio de uso común destinado al tránsito de peatones y vehículos; así como a la prestación de servicios públicos y colocación de mobiliario urbano;¹⁴⁶ y a la segunda como: conjunto integrado de vías de uso común que conforman la traza urbana de la ciudad, cuya función es facilitar el tránsito eficiente y seguro de personas y vehículos.¹⁴⁷

¹⁴⁴ CDHDF, Recomendación 11/2013, “Sobre la vulneración al principio de legalidad y al nivel de vida adecuado de las personas que viven en el Barrio La Asunción, quienes se ven afectadas por la «Feria Anual de San Pedro Apóstol» que se celebra en ese lugar a fines del mes de junio y principios de julio de cada año en la explanada delegacional, sin la adecuada organización por parte de la Jefatura Delegacional en Tláhuac”, 30 de agosto de 2013, p. 10. Véase también PJF, tesis aislada IV.2o.A.51 K (10a.), *doc. cit.*, p. 2239.

¹⁴⁵ Reglamento de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, artículo 2º, fracción x.

¹⁴⁶ Ley de Movilidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción ciii.

¹⁴⁷ Ley de Movilidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción civ.

163. Como ya se señaló, la función de impedir la ocupación privada del espacio público está sujeta al principio de legalidad, por lo que, debe acudir al derecho vigente para analizar en qué términos dicha ocupación privada debe impedirse.
164. Al respecto, la Ley de Movilidad del Distrito Federal señala en su artículo 15 que las delegaciones (hoy alcaldías) tendrán, entre otras, la atribución de “[m]antener, dentro del ámbito de su competencia, la vialidad libre de obstáculos y elementos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal, *excepto en aquellos casos debidamente autorizados*, en cuyo caso, en la medida de lo posible, no se deberán obstruir los accesos destinados a las personas con discapacidad”;¹⁴⁸ en tanto que, en el artículo 16 señala como facultad de los órganos políticos administrativos, respecto de las vías públicas: “retirar todo tipo de elementos que obstaculicen, limiten o impidan el uso adecuado de estas vías y que hayan sido colocados *sin documento que acredite su legal instalación o colocación*. Los objetos retirados se reputarán como mostrencos [y] su destino quedará al arbitrio de la delegación que los retiró. Para el cumplimiento de las facultades anteriores, las Delegaciones establecerán mecanismos de coordinación con Seguridad Pública”.¹⁴⁹ Asimismo, en su artículo 194 la Ley en cita señala que ni la autoridad ni los particulares pueden limitar el tránsito de personas en las vialidades.
165. Por otro lado, el Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México expresamente señala la prohibición de cerrar u obstruir la vía pública de la siguiente manera:

Artículo 34. En la vía pública *está prohibido*:

[...]

- vi. Cerrar u obstruir la circulación con vehículos, plumas, rejas o cualquier otro objeto, a menos que se cuente con *la debida autorización para la restricción temporal de la circulación de vehículos* por la realización de algún evento.

[...]

- vii. Que los particulares instalen dispositivos para el control del tránsito que obstaculicen o afecten la vía, *a menos que se cuente con la autorización debida* o se trate de mecanismos o artefactos colocados momentáneamente para facilitar el ascenso o descenso de las personas con discapacidad o señalamientos de advertencia de hechos de tránsito o emergencias.¹⁵⁰ [La cursiva es énfasis añadido].

166. Aunado a lo anterior, y de acuerdo con la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, la obstrucción de la vía pública constituye una infracción administrativa:

Artículo 25. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

- ii. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, *siempre que no exista permiso* ni causa justificada *para ello*. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del

¹⁴⁸ Ley de Movilidad del Distrito Federal, artículo 15, fracción ii.

¹⁴⁹ Ley de Movilidad del Distrito federal, artículo 16, fracción iii.

¹⁵⁰ Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México, artículo 34, fracciones vi y vii.

uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural, de asociación o de reunión pacífica;

[...]

Artículo 26. Son infracciones contra el entorno urbano de la Ciudad de México:

[...]

vi. Cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o *vía pública*, *sin la autorización correspondiente*. [La cursiva es énfasis añadido].

167. Vista la normatividad anteriormente transcrita, queda claro que tanto la Ley de Movilidad del Distrito Federal como la Ley de Cultura Cívica y el Reglamento de Tránsito de la Ciudad parten de que, por regla general, está prohibido (para los particulares y las propias autoridades) cerrar u obstruir las vías públicas con vehículos, plumas, rejas o cualquier otro objeto. Empero, dichas normatividades también establecen la posibilidad de que dicha prohibición sea exceptuada, mediante el otorgamiento de autorización (autorización debida, permiso), la cual, para el caso de la Ley de Movilidad, exige que sea dada “mediante documento que acredite su legal instalación o colocación”.
168. De lo hasta ahora planteado queda claro que, por regla general, en la Ciudad de México está prohibida la ocupación privada de los espacios públicos, vías de circulación y áreas no urbanizables, salvo que exista la debida autorización para tales efectos. Una interpretación sistemática de esta excepción a la regla general considera que dicha autorización, para que sea la *debida* implica que se dé por escrito mediante un acto administrativo, cuya legalidad y constitucionalidad pueda ser cuestionada y combatida.
169. Siendo de esta manera, en la Ciudad de México la prohibición para la ocupación privada de los espacios públicos y vías de circulación es una regla constitucional que admite excepciones, las cuales pueden ser aplicadas en los casos concretos mediante debidas autorizaciones.
170. Una de las principales características de la problemática estructural abordada en esta Recomendación General lo es la falta de una práctica administrativa que atienda la necesidad social de contar con criterios de razonabilidad y proporcionalidad para atender y determinar, en debida forma, las solicitudes que las personas y los colectivos puedan presentar en esta materia. Las delegaciones –hoy alcaldías– mantienen una actitud permisiva respecto de la ocupación privada de los espacios públicos y vías de circulación, mediante la instalación de los obstáculos ya referidos, con lo cual la sociedad recibe un mensaje equivocado de que no tiene consecuencias el que actores privados ocupen el espacio público, según sus criterios y necesidades específicas.
171. En desarrollo de lo antes planteado es importante precisar que la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 53, apartado A, dota de competencia en materia de movilidad a las alcaldías, mientras que en su apartado B establece que las personas titulares tendrán de manera exclusiva, la atribución de “[o]rdenar y ejecutar las medidas administrativas

encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso”.¹⁵¹

172. La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal establece en su artículo 112:

El Distrito Federal está facultado para retener administrativamente los bienes que posea. Cuando se trate de recuperar la posesión provisional o definitiva de bienes del dominio público, podrá seguirse el procedimiento administrativo que se señala más adelante, o, podrán deducirse, a elección del Distrito Federal, ante los Tribunales del Fuero Común las acciones que correspondan, mismas que se tramitarán en la vía ordinaria de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

El procedimiento de recuperación administrativa de la posesión provisional o definitiva de los bienes del dominio público, se sujetará a las reglas siguientes:

- i. La orden de recuperación deberá ser emitida por el Delegado correspondiente, en la que se especificarán las medidas administrativas necesarias que se ejecutarán para la recuperación de los bienes;
- ii. La Delegación procederá a ejecutar las medidas administrativas dictadas en la orden de recuperación y a recobrar los inmuebles que detenten los particulares, pudiendo solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejecutar la orden de recuperación administrativa, y
- iii. Si hay oposición por parte del interesado, o si éste impugna la resolución administrativa a que se refiere la Fracción I de este artículo, por tratarse de bienes del dominio público, cuya posesión por parte del Distrito Federal es de interés social y de interés público, no procederá la suspensión del acto y, por lo tanto, el Distrito Federal, por conducto de la Delegación podrá tomar de inmediato la posesión del bien.

173. Por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad de México señala en su artículo 17.

La ejecución directa del acto por la Administración Pública de la Ciudad de México, será admisible cuando se trate de retirar obstáculos, vehículos o cualesquiera otros efectos o bienes irregularmente colocados, ubicados o asentados en bienes del dominio público de la Ciudad de México.

En estos casos deberá hacerse un previo apercibimiento al propietario, poseedor o tenedor de la cosa, si éste estuviere presente en el lugar en tal momento, para que lo retire con sus propios medios; si éste no estuviere presente, o si estándolo se negara a cumplir el acto o no lo cumpliera dentro de un plazo razonable que se le fijará al efecto, podrá procederse a la ejecución del acto que ordena su remoción quedando obligado el propietario, poseedor o tenedor a pagar los gastos de ejecución en que hubiere incurrido la Administración Pública de la Ciudad de México.

Cuando el acto que se ejecute directamente fuere invalidado por autoridad competente, corresponderá a la Administración Pública de la Ciudad de México restituir lo que hubiere co-

brado de gastos de ejecución en los términos previstos por el Código Fiscal de la Ciudad de México.

174. Tal como se advierte del análisis integral de la problemática aquí abordada, los diversos procedimientos administrativos que pueden seguirse para impedir o hacer cesar la ocupación privada del espacio público, cuando una persona legítimamente exige a la autoridad que recupere un espacio público indebidamente ocupado por particulares, dicha exigencia no se refiere a la defensa de derechos individuales que recaen en su esfera individual o su patrimonio, sino a una amplia legitimación que la Constitución Política de la Ciudad de México le da a todas las personas para la defensa de los derechos individuales y colectivos (inclusive naturalmente los que están relacionados con los intereses difusos).
175. Siendo de esta manera, tal como ya se señaló, el presente instrumento recomendatorio evidencia que existe una tipología sobre las razones por las cuales una persona o una colectividad decide limitar u obstaculizar el libre tránsito mediante la instalación de algún tipo de obstáculo físico como rejas, puertas, plumas o muros, generalmente ubicadas en las bocacalles, o en casetas de vigilancia. Dicha tipología es la siguiente:
1. Instalación de obstáculos al libre tránsito por razones de seguridad.
 2. Instalación de obstáculos al libre tránsito por razones de mejora del entorno y la calidad de vida. La cual incluye la búsqueda de privacidad o exclusividad, la preservación del uso de suelo netamente residencial y la búsqueda de beneficios económicos o de valorización de los inmuebles.
 3. Instalación de obstáculos al libre tránsito por razones de segregación social.
176. Sobre este particular, al analizar las eventuales solicitudes de ocupación privada del espacio público las autoridades competentes deberían tener en cuenta, a partir de un escrutinio estricto, que cuando se advierta que dicha obstrucción tiene por propósito o por resultado un acto de segregación social, bajo ningún supuesto puede autorizarse dicha ocupación y por el contrario se deben adoptar todas las medidas necesarias para prevenirlo y, en su caso, sancionarlo. Por lo que, a los requisitos de equidad, necesidad, proporcionalidad y legalidad, debe agregarse el de no discriminación.
177. El artículo 4º, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México establece:
- En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de *género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad*. [La cursiva es énfasis añadido].
178. El artículo 12 de la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce el derecho a la ciudad como:

[E]l uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, *igualdad*, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, *la función social de la ciudad*, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la *inclusión social* y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.” [La cursiva es énfasis añadido].

179. En el artículo 13 de la Constitución Política de la Ciudad de México dispone:

2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán el carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos y promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, de *igualdad*, de *inclusión*, accesibilidad y diseño universal, así como de apertura y de seguridad que favorezcan la *construcción de la ciudadanía* y eviten su privatización. [La cursiva es énfasis añadido].

180. En la Ley Orgánica de las Alcaldías se establece:

Artículo 197. Las Alcaldías garantizarán los espacios públicos, así como su calidad estética, que genere espacios habitables de carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos en cada demarcación territorial, promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, *de igualdad*, de *inclusión*, accesibilidad y diseño universal, así como de apertura y de seguridad que favorezcan la construcción de la ciudadanía y eviten su privatización. [La cursiva es énfasis añadido].

181. La Observación General del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, núm. 27, Libertad de circulación (artículo 12) señala:

1. La libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona [...].
[...]
16. [...] La aplicación de restricciones en cualquier caso particular debe tener *un fundamento jurídico claro y cumplir con el criterio de ser necesarias y con el requisito de proporcionalidad*. [...] [La cursiva es énfasis añadido].

Las medidas restrictivas deben responder a lo siguiente:

ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse. El principio de proporcionalidad debe respetarse no sólo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen.[...] *La aplicación de las restricciones permisibles [...] debe ser compatible con otros derechos [...] y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación [...] distinciones de cualquier clase, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición*

*económica, nacimiento o cualquier otra condición social constituiría una clara violación[...].*¹⁵²
[La cursiva es énfasis añadido].

182. Por su parte, con el criterio siguiente de la SCJN se podría fundar la prohibición de rejas en caso de segregación social, al hacer el ejercicio de la interpretación pro persona:

RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES.

Conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación posterior; sin embargo, nada impide que el intérprete constitucional, principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *al hacer prevalecer una restricción o limitación constitucional, también practique un examen de interpretación más favorable en la propia disposición suprema*, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones del mismo texto constitucional. En efecto, no porque el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deba prevalecer, su aplicación ha de realizarse de manera indiscriminada, lejos de ello, el compromiso derivado de lo resuelto en la aludida contradicción de tesis *privilegia un ejercicio hermenéutico que lleve al operador jurídico competente a que, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva, ésta sea leída de la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos sus postulados*. [La cursiva es énfasis añadido].

183. Para determinar el fin legítimo podría referirse el siguiente criterio establecido por la CIDH:

[En] el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados.¹⁵³

184. Derivado de este marco normativo, es claro que bajo ningún supuesto una autoridad administrativa puede amparar actos de segregación social, siendo su deber legal, constitucional y convencional, el de combatirlos.

¹⁵² Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General núm. 27: Libertad de Circulación (art. 12), CCPR/c/21/rev.1/add.9, doc. cit., párrs. 15 y 18.

¹⁵³ CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, doc. cit., p. 9.

V. Posicionamiento de la Comisión de Derechos Humanos

185. Esta Comisión considera fundamental que, en el marco de la Constitución Política de la Ciudad de México sigamos abonando a un entendimiento amplio de la progresividad de los derechos humanos, en el que las conquistas ya alcanzadas en materia de derechos individuales no sean discutidas ni amenazadas y que, por el contrario, sirvan como punto de apoyo para buscar y consolidar un enfoque colectivo de los derechos humanos en el que, de manera también colectiva, trabajemos para superar las fallas estructurales que puedan dificultar o impedir el ejercicio efectivo de todos nuestros derechos. Este enfoque de derechos humanos implica que todas y todos impulsemos las agendas de derechos colectivos que no han sido desarrolladas en la práctica hasta ahora.
186. Estamos convencidas y convencidos de que la lucha por los derechos colectivos, incipiente y pendiente, encuentra en el *derecho a la ciudad*, un paraguas potente que al ser interpretado y aplicado en su natural interdependencia e indivisibilidad con otros derechos de idéntica entidad –como el derecho a la movilidad y el derecho a la seguridad ciudadana– permite avanzar en el propósito de contar con una ciudad garantista, de libertades y derechos, democrática, solidaria, incluyente, habitable y segura.
187. De esta manera, el derecho a la ciudad presupone que las políticas públicas de movilidad, uso del espacio público y seguridad ciudadana que se adopten para solucionar la problemática estructural documentada en este instrumento, sean impulsadas e implementadas con la participación responsable y equitativa de las y los habitantes de la ciudad. Esta participación implica que las personas y comunidades que habitan la ciudad tengan plena conciencia de sus derechos, individuales y colectivos, así como de sus deberes.
188. De esta manera, el artículo 23 de nuestra Constitución capitalina impone a todas las personas deberes con su familia, su comunidad y su entorno, y específicamente, además de ejercer los propios, respetar los derechos de los demás reconocidos en esta Constitución y contribuir al acceso universal de los mismos; conocer y cumplir la Constitución y las leyes, promover la defensa del interés general por encima del interés particular y promover los valores comunitarios. Es criterio de esta Comisión que, en conjunto, estos deberes constitucionales contribuyen a dar contenido a un verdadero “efecto horizontal” de los derechos humanos, que implica que todas las personas que viven y transitan la ciudad, siendo plenos titulares de derechos humanos, también tienen deberes específicos frente a los derechos individuales y colectivos de las demás personas. Así, cuando opera el fenómeno de la ocupación privada del espacio público, sin contar con las autorizaciones correspondientes, se materializa un impacto negativo en los derechos a la ciudad, a la movilidad, a la seguridad ciudadana y a la seguridad jurídica, en los términos expuestos en esta Recomendación.
189. Lo anterior no significa, en ningún sentido, que las autoridades públicas puedan o deban declinar de su obligación general de garantizar estos derechos, ni con su obligación específica constitucional de impedir la ocupación privada del espacio público. Significa más bien que la superación de una problemática estructural como la que se ha documentado

en este instrumento impone que las autoridades cumplan con sus obligaciones y las y los ciudadanos con nuestros deberes.

190. Asimismo, debe ponerse especial énfasis en el alcance expansivo de la problemática estructural aquí descrita. Las autoridades deben consolidar un mecanismo claro y específico que regule la posibilidad de autorizar la instalación de rejas, plumas y otros obstáculos, respetando los principios de excepcionalidad, no discriminación, equidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad que fueron ya desarrollados ampliamente.
191. También debe considerarse en dicha regulación que las personas deciden ocupar el espacio público por lo menos por tres razones: combate a la inseguridad, mejora de la calidad de vida y segregación social. Esta última finalidad deberá estar proscrita sin excepciones; y en todos los casos ser combatida como una forma de discriminación prohibida por la normatividad de la ciudad, de la Nación y del derecho internacional de los derechos humanos.
192. La seguridad ciudadana y la *reducción de la inseguridad* constituyen un fin legítimo que, excepcionalmente, puede justificar la ocupación privada del espacio público, pero en cada caso concreto deberán valorarse las circunstancias y condiciones, así como la proporcionalidad de cualquier autorización en ese sentido.
193. La *mejora en la calidad de vida* de las personas y las comunidades también puede ser una finalidad a considerar para autorizar, excepcionalmente, la ocupación privada del espacio público; empero, cualquier autorización en ese sentido deberá garantizar que se busque compensar a la ciudad y a sus habitantes por el usufructo equitativo que se estaría cediendo por todas y todos, a una parte específica de la población que pretende una mejora en su calidad de vida, a partir de la ocupación del espacio público.
194. Sin perjuicio de las consideraciones ya establecidas, la problemática estructural que aquí fue documentada y analizada con enfoque de derechos humanos implica señalar, sin ambages, que la ocupación privada del espacio público sin las debidas autorizaciones, ocurrida durante las dos últimas décadas, se ha visto amparada por la ineficacia de diversas autoridades públicas, y con ello se imposibilita la consolidación de la Ciudad de México como una ciudad incluyente, productiva, habitable, colectiva, comunitaria, democrática y participativa. Por ello, se hace un llamado respetuoso y urgente al Congreso de la Ciudad para que, en el ámbito de su función legislativa, en el debate actual o futuro sobre los diversos proyectos de ley que pudieran involucrar cuestiones de espacio público y de seguridad ciudadana, se considere como un factor ineludible la necesidad de consolidar soluciones claras y efectivas a la problemática estructural aquí establecida.
195. Además del presente instrumento recomendatorio, esta Comisión ha emitido otros de diversa índole que pueden contribuir al análisis de esta problemática estructural. Por ejemplo, en 2012 esta Comisión emitió el *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito*

Federal,¹⁵⁴ y en 2018 el *Informe especial sobre crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*¹⁵⁵ y el *Informe especial El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de 2017 en la Ciudad de México*.¹⁵⁶

196. Esta Comisión tiene por acreditado que en la Ciudad de México existe una problemática estructural en torno a la ocupación privada del espacio público a causa de la instalación de rejas, plumas, casetas, bardas, muros, portones y otros obstáculos que imposibilita o dificulta el destino natural de la vía y espacios públicos, afectando por lo menos 23% de la ciudad en el tránsito de automotores y cerca de 6% en el de peatones. La superación de esta problemática estructural impone deberes constitucionales a las personas que habitamos la ciudad, pero principalmente es una obligación fundamental de las autoridades con miras a rescatar, para todas y todos, el derecho al uso y usufructo equitativo de la ciudad, la movilidad, la seguridad ciudadana y la seguridad jurídica como derechos con una dimensión colectiva de enorme relevancia en nuestros días.

VI. RECOMENDACIONES

197. Tal como ya fue expuesto claramente, las Recomendaciones Generales que emite la CDHCM se refieren a problemáticas estructurales e intereses difusos en los que *no es posible establecer reparaciones individuales*; siendo de esta manera, que las medidas que se recomiendan en un instrumento de estas características buscan contribuir a solucionar la problemática de que se trate y, en todo caso, a la efectiva garantía de los derechos e intereses difusos en juego; siendo que tales derechos e intereses no corresponden a personas individualmente consideradas sino a colectividades indeterminadas que se ven afectadas por la problemática estructural.
198. Es así que esta Comisión está convencida de que, para avanzar hacia la plena vigencia en el ejercicio del derecho a la ciudad y del acceso equitativo a los espacios públicos, particularmente en lo relacionado con la obstrucción irregular de calles y espacios públicos, es indispensable una acción articulada y una conjunción de esfuerzos por parte de las instancias competentes del gobierno central de la ciudad, de las 16 alcaldías y del Poder Legislativo, así como de las personas que habitan la ciudad. Todo ello desde un enfoque de derechos humanos.
199. En ese sentido, se recomienda:

¹⁵⁴ Comisión de Derechos humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad, 2011-2012*, México, CDHDF, 2012, disponible en <https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/Informe_especial/2013_Informe_esp_Movilidad.pdf>.

¹⁵⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, México, CDHDF, 2018, disponible en <<https://cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Informe-crecimiento-urbano.pdf>>.

¹⁵⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México*, México, CDHDF, 2018, disponible en <<https://cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/informe-especial-19s.pdf>>.

A LAS ALCALDÍAS EN ÁLVARO OBREGÓN, AZCAPOTZALCO, BENITO JUÁREZ, COYOACÁN, CUAJIMALPA DE MORELOS, CUAUHTÉMOC, GUSTAVO A. MADERO, IZTACALCO, IZTAPALAPA, LA MAGDALENA CONTRERAS, MIGUEL HIDALGO, MILPA ALTA, TLÁHUAC, TLALPAN, VENUSTIANO CARRANZA Y XOCHIMILCO.

PRIMERO. Articular esfuerzos, de manera individual y conjunta, con el resto de las dependencias a las que se dirige esta Recomendación General, para lograr el diseño de una política pública integral, que atienda la problemática estructural que se plantea en este instrumento. De ser necesario, para lograr esta articulación podrán solicitar la colaboración de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad.

SEGUNDO. Adoptar las medidas necesarias para implementar y poner en marcha, de manera homologada, una política institucional para la atención integral de la problemática estructural que se plantea en este instrumento, la cual deberá considerar, mínimamente:

- a) Estrategias para la solución del conflicto social derivado de las posturas encontradas que se generan por la obstrucción de calles, así como alternativas de conciliación vecinal y ciudadana, entre las que se contemplen mecanismos de diálogo y sensibilización a las personas particulares, sobre el uso del espacio público y el deber de respetar las disposiciones constitucionales y la normatividad de la ciudad en materia de espacio público.
- b) Criterios para la autorización de la colocación o permanencia de rejas, casetas, plumas, jardineras, portones, tubos u otros objetos, que tome en cuenta desde una perspectiva de integralidad y equidad, las necesidades de quienes pugnan por colocarlas y aquellos que se consideran afectados por su colocación.
- c) Mecanismos de diálogo y de información con los grupos de vecinos o colonos, así como mecanismos de información y atención de queja y problemática ciudadana.
- d) Estrategias de acción territorial y de coordinación con las instancias de seguridad ciudadana, para establecer mecanismos orientados a la reducción del delito.

Las acciones de articulación que la Secretaría de Gobierno realizará para el cumplimiento de lo que plantea el presente punto recomendatorio, no sustituyen de modo alguno la responsabilidad de cada órgano político de desarrollar, dentro de sus facultades, acciones efectivas para la atención del problema en sus demarcaciones.

A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (Seduvi), A LA SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS (Sobse) Y A LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA, TODAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

TERCERO. Colaborar en el marco de sus atribuciones, en el diseño y ejecución de la política institucional integral recomendada en el punto SEGUNDO del presente instrumento.

Particularmente, la Seduvi realizará aportaciones desde sus facultades para el establecimiento de políticas sobre el espacio público, mediante la denominada *Autoridad del Espacio Público*; la

Sobse participará desde sus atribuciones respecto de los servicios urbanos; y la Secretaría de Administración y Finanzas, desde su competencia en materia presupuestal y de gasto público, específicamente el programa presupuestal de espacios públicos.

El medio para la participación de las tres Secretarías, será la atención a las convocatorias de encuentros de trabajo por parte de la Secretaría de Gobierno, en los términos planteados en la recomendación PRIMERA de este instrumento.

AL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

CUARTA. En el marco de los trabajos de la Comisión de Uso y Aprovechamiento del Espacio Público de ese Congreso, hacia la construcción de la Ley del Espacio Público de la Ciudad de México, con base en el contenido de la presente Recomendación General, organizar foros que aborden la problemática de la obstrucción irregular de las calles; a los mismos, además de especialistas y/o instituciones, convocará a representantes vecinales y ciudadanos.

Así lo determina y firma,

**La presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos de la Ciudad de México**

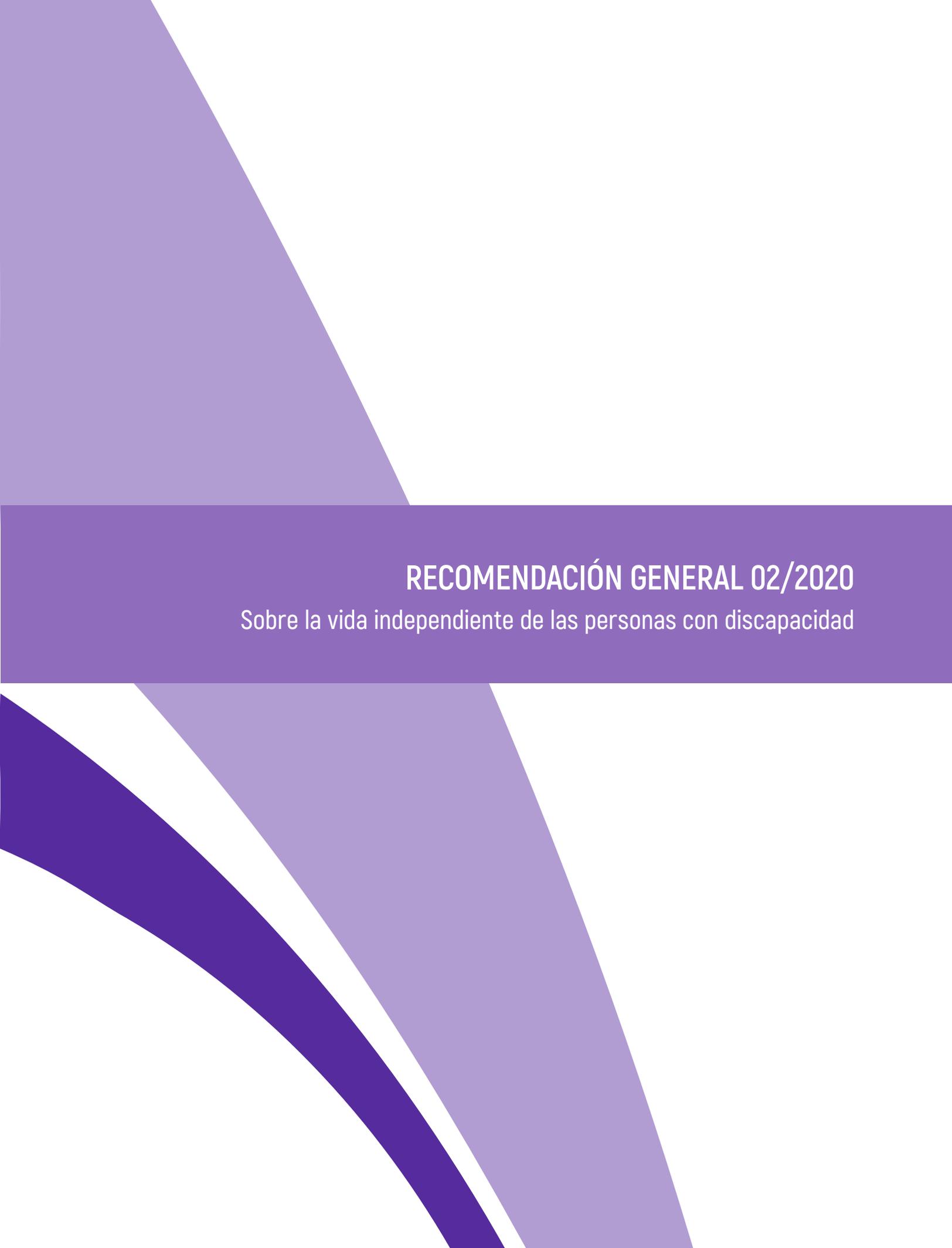
Nashieli Ramírez Hernández

C.c.p. Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de Gobierno de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

C.c.p. Dip. Víctor Hugo Lobo Román, presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de México

C.c.p. Dip. Margarita Saldaña Hernández, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México

C.c.p. Dip. Marco Antonio Temístocles Villanueva Ramos, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

The background features several overlapping geometric shapes in shades of purple. A large, light purple triangle is positioned in the upper left corner. A horizontal band of medium purple spans across the middle of the page. In the lower left, there is a curved, dark purple shape. Another light purple shape is visible in the lower right, partially overlapping the dark purple one.

RECOMENDACIÓN GENERAL 02/2020

Sobre la vida independiente de las personas con discapacidad

I. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS Y PARA LA EMISIÓN DE RECOMENDACIONES GENERALES

1. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo tercero, señala la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, y establece la obligación del Estado de “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”.
2. En armonía con el ordenamiento federal, la Constitución Política de la Ciudad de México establece en su artículo 3.1. “ la dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos”.
3. En este mismo sentido, en su capítulo I, De las normas y garantías de los derechos humanos, el artículo 4º, Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos, la Constitución Política de la Ciudad de México establece como principios de la protección de los derechos humanos:
 - A. De la protección de los derechos humanos
 1. En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.
 2. Los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.
 3. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
 4. Las autoridades adoptarán medidas para la disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.
 5. Las autoridades deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
 6. Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad y convencionalidad, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

B. Principios rectores de los derechos humanos

1. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad son principios de los derechos humanos.
 2. Los derechos humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles.
 3. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecerá el principio pro persona.
 4. En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.
4. En este contexto y en lo relativo a la competencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), de conformidad con los artículos 1º y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 48 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el artículo 24 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías, así como el artículo 2º de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que establece que este Organismo tiene como objeto, entre otros, la protección, defensa, vigilancia, promoción y educación de los derechos humanos en la Ciudad de México, entre ellos el derecho a la protección de las personas con discapacidad contemplado en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, destaca la responsabilidad y el deber que incumbe a todas y todos los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, para asegurar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad entre los que se encuentran el derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad y el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en relación con la obligación de respetar los derechos de las personas con discapacidad.
5. Por otra parte, el artículo 48 de la Constitución Política local y los artículos 3º y 5º de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México prevén dentro del ámbito de facultades y atribuciones de este organismo público defensor de derechos humanos, promover, proteger, garantizar, vigilar y estudiar los derechos humanos en la capital del país, además de investigar cualquier acto u omisión de autoridades o personas servidoras públicas con la finalidad de esclarecer posibles violaciones a derechos humanos; así como formular, emitir y dar seguimiento a informes temáticos y propuestas generales en materia de derechos humanos.
6. De esta manera, además de las *Recomendaciones* que tradicionalmente se han emitido por esta Comisión respecto de casos concretos (385 a la fecha), en aquéllos expedientes de queja en los que el análisis de la materia esté inescindiblemente vinculado y condicionado por la existencia de una problemática estructural y/o por un interés difuso y que, además, al considerar integralmente esta situación se llegue a la conclusión de que no será jurídica o fácticamente posible establecer y materializar una reparación individual, la nueva normatividad faculta a esta Comisión para emitir un instrumento recomendatorio (*Recomendaciones Generales*) que busque contribuir a solucionar dicha problemática estructural y a atender ese interés difuso relacionado con los derechos humanos en juego.

7. Los mecanismos *ombudsperson* como esta Comisión, al investigar y resolver quejas actúan como garantías *cuasi* jurisdiccionales especializadas en materia de violaciones a derechos humanos. Así, este organismo público forma parte del conjunto institucional de promoción, protección y defensa de los derechos humanos que el Estado mexicano está obligado a brindarles a todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.
8. Dado que tanto a los derechos humanos como a sus garantías les es aplicable el principio de progresividad, en la actualidad el alcance de las facultades y atribuciones de la CDHCM se ha visto ampliado con la publicación de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México el 12 de julio de 2019. Una de las figuras de nueva creación que amplía las facultades de esta Comisión se encuentra en el artículo 68 de la ley (complementado y desarrollado por el artículo 149 de su Reglamento), al facultarla para emitir *Recomendaciones Generales*, entendidas como instrumentos que “tienen como finalidad atender problemáticas estructurales o intereses difusos derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que no se podrá materializar una reparación individual”.
9. A este respecto, la emisión de las Recomendaciones Generales establecidas en la Ley Orgánica de esta Comisión se inscribe en un esquema de protección de derechos humanos de naturaleza colectiva, considerando que, como en efecto ha ocurrido en el marco del trabajo de la CDHCM, hay un número importante de expedientes de queja en los cuales la atribución de responsabilidad a las autoridades no resulta jurídicamente posible, cuando la falta de ejercicio efectivo de ciertos derechos deriva de un factor o un conjunto de factores estructurales que van más allá de una *relación bilateral* entre las autoridades implicadas y una persona o grupo de personas. Es así como la bilateralidad en los expedientes de queja pone dos roles esenciales en su desahogo: las presuntas víctimas y las autoridades presuntas responsables.¹
10. Lo anterior no implica que siempre que se esté ante una cuestión que involucre derechos colectivos se diluya la bilateralidad y por ende deba recurrirse a la emisión de Recomendaciones Generales. Por el contrario, debe dejarse asentado que es sólo en aquellas situaciones en las que los derechos colectivos envuelven *intereses difusos*, en donde se rompe la referida bilateralidad, siendo que, por definición, dicha naturaleza difusa involucra grupos indeterminados de personas o inclusive materias en las que los roles, funciones y obligaciones de las autoridades puedan no haber sido definidos con claridad.

¹ La atribución de responsabilidad a una autoridad presupone un vínculo jurídico bilateral, es decir, entre dos partes principales: la persona o personas que individual o colectivamente son tenidas como presunta víctima *vis a vis* la autoridad presunta responsable. Dicha bilateralidad está naturalmente implicada en el concepto de *violación a derechos humanos*; por lo que, de un lado se tiene una autoridad a la que se le imputa una violación o un conjunto de violaciones a los derechos humanos, y del otro a una víctima a favor de la cual se reconoce el derecho a obtener una reparación integral, como derecho subjetivo. Empero, en ausencia de uno de los dos extremos, la atribución de responsabilidad se desdibuja y consecuentemente la posibilidad de establecer una reparación individual; lo anterior no implica que esté vedado a las autoridades garantes de los derechos humanos generar instrumentos correctivos que busquen solucionar la problemática estructural o garantizar el interés difuso que se encuentre comprometido, tal como actualmente lo autoriza la Ley y el Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

11. Por identidad de razones, en los asuntos donde la materia de las quejas se refiere a *problemáticas estructurales*, que van más allá de los actos u omisiones de autoridades específicas locales y que involucran o pueden involucrar cuestiones de responsabilidad del Estado mexicano –considerando los diversos órdenes de gobierno local–, la atribución de responsabilidad y establecimiento de medidas de reparación individual por parte de esta Comisión resultan inviables, sin que ello implique que se deba renunciar a la posibilidad de obtener una solución a la problemática estructural o al interés difuso desatendido o inclusive al desconocimiento de normas *erga omnes*,² mediante medidas de reparación de naturaleza estructural.
12. Siendo de esta manera, las Recomendaciones Generales son instrumentos que analizan fenómenos *multilaterales*³ (por oposición a la naturaleza *bilateral* de los expedientes “tradicionales”) que redundan negativamente en el ejercicio de los derechos humanos –de ahí la justificación para que la Comisión esté facultada para intervenir– y que, sin poderse calificar como violaciones a derechos humanos en sentido concreto,⁴ sí involucran a diversos actores institucionales, así como a colectividades indeterminadas y a personas individualmente consideradas; siendo que dichos fenómenos no son directamente atribuibles a una autoridad o a autoridades específicas, a pesar de que algunas de éstas sí contribuyen a la existencia de dicha situación pero que, en todo caso, la problemática estructural en sí misma considerada se mantiene más allá de dicha contribución y es *la problemática estructural* la que produce los impactos negativos en el ejercicio efectivo de los derechos de personas y colectividades –que muchas veces tienen intereses y derechos contrapuestos– o que involucra a grupos de personas indeterminadas o indefinidas que no son homogéneos ni en sus derechos, ni sus intereses.
13. En este sentido, es importante señalar que las problemáticas estructurales a las que se refieren las Recomendaciones Generales pueden analizar un interés difuso, caracterizado por la transindividualidad y la indivisibilidad. Es decir que se trata de un interés que, sin pertenecer a ninguna persona en particular, comprende a toda una colectividad.⁵

² En la invocación de la responsabilidad internacional de los Estados, se reconoce que en aquellas situaciones en las que los Estados tengan interés en asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, aun cuando no sean Estados directamente afectados por la violación la misma, por virtud de las obligaciones *erga omnes* estarán legitimados para solicitar únicamente el cese del hecho internacionalmente ilícito o, en algunos casos, las garantías de no repetición, excluyendo la reparación individual a los Estados demandantes. Lo anterior en virtud a que no actúan en su capacidad individual por haber sufrido una lesión, sino como parte integrante de la comunidad internacional. Véase Comisión de Derecho Internacional, ‘Report of the International Law Commission on the Work of its 53rd Session ‘Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts, with commentaries’ (23 April-1 June and 2 July-10 August 2001) UN Doc A/56/10, p. 126, párr. 3, y p. 127, párrs. 11 y 12.

³ Para determinar la estructura propia de los derechos colectivos, algunos autores han establecido que se caracterizan por ser multilaterales por cuanto atienden a comunidades; a la manera de una red resaltan no la individualidad aislada y abstracta, sino los contactos, la intermediación y la interacción, pero sin desconocer la individualidad misma, respecto de la cual frecuentemente operan como un límite o se constituyen en condiciones de posibilidad. Véase Mario Montoya Brand, “Multiculturalismo, nacionalismo y derechos colectivos: el caso de la reforma al Estatuto de Cataluña”, en *Nuevo Foro Penal*, vol. 5, núm. 73, julio-diciembre de 2013, pp. 167 y 169.

⁴ Cuando no sea posible acreditar alguno de los elementos que permiten declarar probada una violación a derechos humanos, como sería la actuación contraria a las normas que establecen las obligaciones en materia de derechos humanos imputable a la autoridad o autoridades (por acción u omisión), o porque no sea posible acreditar el daño en el caso concreto, o porque existiendo un daño no se tenga evidencia alguna de la relación causal entre una conducta u omisión de la autoridad y el daño que se investiga.

⁵ Ruy Ribeiro Franca, “[Brazil] Notes on diffuse interest”, disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1985/24.pdf>>. Como aparece citado en Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Acción de inconstitucionalidad de XXX contra el artículo 73 de la Constitución Política, Expediente núm. 12-16138-0007-CO.

En la terminología de la Sala Constitucional se ha señalado que los intereses difusos son aquellos que son de todos y de cada uno, en el entendido de que nadie puede arrogarse el monopolio para su defensa efectiva, la cual sin embargo se exige por afectar a toda la colectividad.⁶

14. De otro lado, si bien en nuestro país no se tiene a la fecha una doctrina jurídica consolidada sobre los *intereses difusos*, debe dejarse asentado que esta materia, en el constitucionalismo mexicano, se deriva del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se incluyen las acciones colectivas como un mecanismo de acceso a la justicia.
15. Cabe resaltar que el propio órgano reformador de la Constitución general de la república, en la exposición de motivos a la reforma del artículo 17, de 2010, definió los alcances de los derechos colectivos como se lee a continuación:

El término derechos colectivos comprende los llamados [1] *derechos difusos*, [2] colectivos en sentido estricto e [3] individuales de incidencia colectiva. Los *derechos e intereses difusos* y colectivos en sentido estricto son aquellos derechos e intereses supraindividuales, de naturaleza indivisible de los que es titular una colectividad indeterminada (derechos difusos) o determinada (derechos colectivos en sentido estricto) cuyos miembros se encuentra vinculados por circunstancias de hecho o de derecho. Por su parte los derechos o intereses individuales de incidencia colectiva son aquellos de carácter individual y divisible que, por circunstancias comunes de hecho o de derecho, permiten su protección y defensa en forma colectiva. [La cursiva en énfasis añadido].

16. Siendo de esta manera, al atender los expedientes de queja que se reciben y tramitan en la CDHCM, los derechos en juego pueden ser individuales o colectivos. En cuanto a los derechos colectivos, pueden tratarse a su vez *de derechos e intereses difusos*, de derechos colectivos *stricto sensu*⁷ y de derechos individuales de incidencia colectiva.⁸

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Acción de inconstitucionalidad de XXX contra el artículo 73 de la Constitución Política, Expediente núm. 12-16138-0007-CO, disponible en <http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/asunto_cons/asu_informe_pgr.aspx?ContInforme=0¶m1=AIP&nValor1=1¶m5=12-016138-0007-CO¶mInf=1&strTipM=IP1>.

⁷ El concepto de *derecho social* de Abramovich y Courtis nos permite dar un punto de partida sólido para analizar el alcance de los derechos colectivos *stricto sensu*. Véase Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 56. Para estos autores el *derecho social* se caracteriza por: a) ser un derecho de grupos y no de individuos. El individuo goza de sus beneficios solo en la medida de su pertenencia a un grupo; se trata de un derecho del individuo situado o calificado; b) ser un derecho de desigualdades, que pretende constituirse en instrumento de equiparación, igualación o compensación; se trata de un modelo jurídico que tiende a concebir las relaciones legales estructuralmente desigualitarias, rechazando la concepción del contrato en términos de equilibrio de las prestaciones, autonomía de la voluntad o protección del consentimiento; c) hallarse ligado a una sociología, orientada a señalar cuáles son las relaciones sociales pertinentes, qué relaciones ligan a las distintas clases o grupos sociales, cuáles son las necesidades o aspiraciones de esos grupos, etc. Esta orientación sociológica desplaza a la filosofía o a la moral, fundamento de derecho privado clásico.

⁸ Al respecto, véase Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1943; última reforma del 9 de abril de 2012, artículos 580 y 581, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6.pdf>>; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, tesis 2a./J. 51/2019 (10ª) en materia común, “Interés legítimo e interés jurídico. sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, 8 de marzo de 2019, disponible en <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2019456&Clase=DetalleTesisBL>>; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo 8/2020, Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández, pp. 7 y 8, disponible en <<https://www.scjn.gob.mx>>.

17. En suma, cuando la materia de las quejas de que se trate no permita atribuir responsabilidad objetiva y directa a las autoridades de la Ciudad de México, ya sea porque involucra una problemática estructural que es en sí misma la causante del impacto negativo en los derechos y/o porque se encuentran en juego derechos e intereses difusos, la Ley Orgánica de la CDHCM faculta a esta Comisión para acudir a la Recomendación General a fin de no dejar desatendida la cuestión, a pesar de que en estas situaciones no es posible establecer reparaciones individuales.
18. El artículo 149 del Reglamento de esta CDHCM en el que establece que las Recomendaciones Generales “tienen como finalidad atender problemáticas estructurales o *intereses difusos* derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que *no se podrá materializar una reparación individual*”.⁹ [La cursiva es énfasis añadido].
19. Es así que esta Comisión ha documentado la existencia de violaciones al derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad y al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en relación con la obligación de respetar los derechos de las personas con discapacidad, respecto de las cuales se observa que no es posible establecer una responsabilidad directa sobre una autoridad concreta, pero sí la falta de políticas públicas orientadas a la obligación general de garantizar los derechos humanos y progresividad de los derechos.
20. En la presente Recomendación General esta Comisión examina las obligaciones de las autoridades de la Ciudad de México para asegurar que se garanticen los derechos a la vida independiente e inclusión en la comunidad y el reconocimiento de la personalidad jurídica en relación con la obligación de respetar los derechos de las personas con discapacidad. Esas obligaciones abarcan la protección de los derechos de las personas con discapacidad como individuos y como titulares –no objeto– de derechos.
21. En la tramitación y documentación de expedientes de queja, esta Comisión ha observado una serie de obstáculos y restricciones que impiden a las personas con discapacidad el pleno goce y ejercicio de sus derechos ante la falta de un marco normativo y políticas públicas que definan claramente la intervención interinstitucional, con sus respectivos tramos de responsabilidad, así con los mecanismos que pueden ofrecerse a las personas con discapacidad en relación con todas las dimensiones del derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad y el reconocimiento de la personalidad jurídica en relación

gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo 8/2016, Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández, pp. 20 y 21, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf>.

Esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México tuvo la oportunidad de atender un caso de *derechos individuales de incidencia colectiva* a través de la Conciliación 01/2018, con lo que se pone en evidencia que la atención de los derechos colectivos también puede realizarse a través de mecanismos de justicia restaurativa y autocomposición como lo es la Conciliación. Véase CDHCM, Conciliación 01/2018, 30 de junio de 2018, disponible en <https://directoriodchdf.org.mx/transparencia/2018/art_132/fr_IV/VersinPblicaacuerdodeconciliacin.pdf>.

⁹ Algunos autores han puesto de presente que “los derechos humanos llamados colectivos o difusos también son denominados de solidaridad, porque atañen a todos y todas, ya que su afectación no necesariamente causará un daño, un perjuicio de manera directa a las personas, en estos derechos o intereses de grupo, su titularidad no pertenece a una sola persona, sino a la toda una colectividad de personas”. Véase Luciano Silva Ramírez, “Protección de los derechos colectivos en México”, en *Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal*, 1-2017, disponible en <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-judicatura/article/viewFile/35177/32100>>.

con la obligación de respetar sus derechos. Esos obstáculos se producen en un contexto estructural de discriminación y desigualdad, que constituyen violaciones persistentes a los derechos humanos de las personas con discapacidad.

22. El ámbito de esta Recomendación General incluye la normatividad existente y aplicable en materia de vida independiente e inclusión en la comunidad en la Ciudad de México, los aspectos relacionados con el reconocimiento a la personalidad jurídica y los recursos previstos para los casos en que la vulneración a los derechos de las personas con discapacidad se convierte en un delito.

23. Con la intención de facilitar la lectura del presente documento, se presenta el siguiente glosario:

*Acciones afirmativas o positivas*¹⁰

Medidas correctoras o compensatorias de situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres para prevenir futuras desigualdades. Supone vencer obstáculos ideológicos y estructuras. Estas medidas tienen un carácter temporal hasta corregir la situación de desigualdad.

*Acompañamiento psicojurídico*¹¹

Trabajo conjunto y en equipo entre profesionales del derecho y psicosociales en procesos individuales y colectivos con víctimas. Las actividades de acompañamiento psicojurídico son acciones transversales de trabajo conjunto entre profesionales psicosociales y del derecho en el apoyo individual y colectivo a víctimas.

Ajustes razonables

Medidas encaminadas a lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas, mediante la adopción de medidas especiales o afirmativas, el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios.¹²

Modificaciones y adaptaciones necesarias que no impongan una carga desproporcionada o indebida, que permitan a las personas compensar alguna deficiencia que les impida el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.¹³

¹⁰ SCJN, Primera Sala, tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2018 (10a.), “Derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación. metodología para el estudio de casos que involucren la posible existencia de un tratamiento normativo diferenciado”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 56, tomo I, julio de 2018, p. 171.

¹¹ Pau Pérez Sales y Alberto Fernández-Liria, *Violencia y trauma: del trabajo comunitario a la psicoterapia. Guía de procesos y programa de intervención desde una perspectiva comunitaria*, Bogotá-Madrid, Irredentos Libros, 2016, pp. 117 y 327.

¹² SCJN, Primera Sala, tesis aislada 1a. VII/2017 (10a.), “Derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación. Metodología para el estudio de casos que involucren la posible existencia de un tratamiento normativo diferenciado”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 38, tomo I, enero de 2017, p. 380.

¹³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 61/106, el 13 de diciembre de 2006, artículo 2º. Véase también Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Glosario de términos sobre discapacidad”, disponible en <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_PCD.pdf>.

*Adolescente*¹⁴

Se considera adolescentes a todas las personas entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, quienes se encuentran en una etapa del desarrollo humano única y decisiva, caracterizada por un desarrollo cerebral y un crecimiento físico rápidos, un aumento de la capacidad cognitiva, el inicio de la pubertad y la aparición de nuevas habilidades, capacidades y aptitudes.¹⁵ Las y los adolescentes experimentan un aumento de las expectativas en torno a su papel en la sociedad y entablan relaciones más significativas con sus pares y con las autoridades a medida que pasan de una situación de dependencia a otra de mayor autonomía.

La adolescencia es la transición de la infancia a la adultez. Es una etapa llena de oportunidades de crecimiento físico, cognitivo y psicosocial, pero también de riesgos para el desarrollo sano. Un elemento clave a considerar en su desarrollo es que el cerebro adolescente no ha madurado por completo, lo que significa que son particularmente vulnerables a la exposición de diversos factores de riesgo.¹⁶

*Adultocentrismo*¹⁷

Enfoque y perspectiva desde la edad adulta. Incluye:

- a) la mirada biologista que sólo considera a adolescentes y jóvenes desde el punto de vista del desarrollo biológico evolutivo, haciendo hincapié en la pubertad –transformaciones físicas y fisiológicas– y en la adolescencia –desarrollo psicológico–. Considera a las personas jóvenes menores de 18 años como inacabadas –al no ser adultas– y, por lo tanto, no se les reconoce como sujetas/sujetos de derechos y con capacidad de toma de decisiones;
- b) la mirada homogenizante, donde las personas jóvenes son concebidas como un grupo homogéneo con las mismas características, condiciones e intereses. No reconociéndoseles desde la diversidad –clase social, género, etnia, cultura, grupo de edad, entre otros–, y promoviendo un estereotipo basado en elementos como la fuerza física, buena salud, optimismo, agrado por el deporte, creatividad;
- c) la mirada positiva, que entiende a las personas jóvenes como una promesa para el futuro, invisibilizando las problemáticas que como jóvenes experimentan y dejando de lado sus propuestas y acciones. Se les reconoce como agentes del desarrollo; sin embargo, se focaliza en el desarrollo económico y les delega la responsabilidad de generar condiciones y oportunidades;
- d) la mirada problematizadora, la cual se centra en el “bono demográfico” y en lugar de crear condiciones para aprovecharlo opta por contenerlo. Se criminaliza a las juventudes cuando se reúnen en algún espacio público para convivir o para realizar alguna actividad de exigibilidad social y política de derechos humanos, pues se cree que cometerán un delito.

¹⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, CRC/C/GC/20, 6 de diciembre de 2016, p. 4.

¹⁵ Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, artículo 3º, fracción II.

¹⁶ D. Papalia, S. Wendkos y R. Duskin, *Psicología del desarrollo: de la infancia a la adolescencia*, México, McGrawHill, 2009.

¹⁷ Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Capítulo 28. Derechos de las y los jóvenes”, en *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal*, Ciudad de México, PDHDF, 2008, p. 630.

El adultocentrismo indica que existen relaciones de poder entre los diferentes grupos de edad que son asimétricas en favor de las personas adultas, es decir, que éstas se ubican en una posición de superioridad. Las y los adultos son el modelo ideal de persona, las y los adolescentes y jóvenes todavía no están preparados, por lo que aún no tienen valor.¹⁸

*Asistencia personal*¹⁹

La asistencia personal se refiere al apoyo humano dirigido por el interesado o el “usuario” que se pone a disposición de una persona con discapacidad como un instrumento para permitir la vida independiente.

*Ayudas técnicas*²⁰

Dispositivos tecnológicos, materiales y asistencia humana o animal, que permiten habilitar, rehabilitar o compensar una o más limitaciones funcionales, motrices, sensoriales (auditiva y visual) o intelectuales de las personas con discapacidad.

*Certificación médica de lesiones*²¹

El certificado de lesiones es el primer registro que da cuenta de la existencia de las lesiones y su naturaleza. Es un acto médico no delegable, ejecutado por un médico general o especialista, con la finalidad de realizar la valoración de posibles afectaciones a la integridad psicofísica de una persona.

Las lesiones que han sido constatadas se documentan por escrito. Un certificado médico podrá catalogarse como definitivo, si de su contenido aparecen observaciones técnicas sobre fenómenos fisiológicos o biológicos en general, también definitivos, y con mayor razón si los facultativos que lo suscribieron, además de haber dictaminado unos días después del evento, ratificaron su dictamen al mes y días, sin agregar o modificar la clasificación original de la lesión que observaron y atendieron, supuesto que el lesionado estuvo bajo su cuidado.

*Comunicación*²²

Incluye los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macro tipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

¹⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Superando el adultocentrismo*, Chile, Unicef, noviembre de 2013, p. 18, disponible en <<https://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2012/12/UNICEF-04-SuperandoelAdultocentrismo.pdf>>.

¹⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017, párr. 16, inciso d.

²⁰ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 4º, fracción vi.

²¹ Pamela Bórquez V., “Elaboración del informe médico de lesiones”, en *Revista médica de Chile*, vol. 140, núm. 3, marzo de 2012, disponible en <<http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872012000300017>>; y Acuerdo A/005/2012, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se emite el Protocolo de Detención para la Policía de Investigación, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de mayo de 2012; SCJN, Primera Sala, tesis aislada en materia penal, “Lesiones, clasificación de las (certificados médicos en materia penal)”, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo CXXIV, p. 669.

²² Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2º.

*Criminalización*²³

Etiquetas sociales que agrupan a aquello que la sociedad considera como delincuente o criminal. Estos estereotipos suelen servir como justificación suficiente para su arresto selectivo, restricciones a su libertad y seguridad personales, así como para que se cometan violaciones a otros de sus derechos humanos. Entre más grave sea la situación de vulnerabilidad hay mayor propensión a ser estigmatizados socialmente como potenciales delincuentes por el resto de la población.

*Culpabilización de la víctima*²⁴

Dirigir la atención hacia la responsabilidad percibida de la víctima y su comportamiento y no hacia el agresor o las causas estructurales y las desigualdades en el trasfondo de la violencia cometida contra ella.

*Dar vista*²⁵

Hacer de conocimiento de las autoridades administrativas o penales correspondientes los actos constitutivos de una irregularidad o posible ilícito. En términos de la legislación vigentes es la obligación ineludible de las autoridades en ejercicio de sus funciones públicas –y hasta de las partes que intervengan en el proceso– de denunciar y hacer del conocimiento del Ministerio Público la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito.

*Denuncia*²⁶

Es el aviso, conocimiento o información que obtiene la o el agente del Ministerio Público sobre la posible comisión de una conducta considerada como delito por el Código Penal, o bien que se encuentre en tipos penales contemplados en leyes especiales. Esta información puede ser proporcionada de la forma oral o escrita. En este sentido, la o el agente Ministerio Público o la persona funcionaria que reciba la denuncia informará al denunciante, dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realizan.

La información de un hecho posiblemente constitutivo de delito debe referirse a datos concretos o específicos, en ella no es necesario que el que la proporciona califique jurídicamente los hechos.

²³ CDHDF, *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal, 2010-2011*, México, CDHDF, 2012, pp. 69 y 70, disponible en <<https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-jovenes.pdf>>.

²⁴ UN Women Training Centre, “Gender Equality Glossary”, disponible en <<https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36&mode=&hook=ALL&sortkey=&sortorder=&fullsearch=0&page=2>>.

²⁵ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 222; SCJN, Pleno, tesis de jurisprudencia P./J. 13/2017 (10a.) en materia común, “Vista al Ministerio Público federal. Los juzgadores de amparo deben ordenarla ante el conocimiento de actos realizados durante la tramitación del juicio constitucional que podrían resultar constitutivos de alguno de los delitos especiales tipificados en el artículo 261 de la ley de la materia”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 45, tomo I, agosto de 2017, p. 5; y Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada en materia civil, común, “Dar vista y correr traslado. diferencias y precisiones”, *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo VI, Segunda Parte-1, julio-diciembre de 1990, p. 126.

²⁶ Héctor Carreón Perea y Azucena González Méndez, *Averiguación previa en el procedimiento*, p. 10, disponible en <<http://www.inacipe.gob.mx/stories/investigacion/descargas/Cap6.Averiguacion.Previa.en.el.procedimiento.pdf>>.

*Dignidad*²⁷

Es un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica. Funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.

No es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta –en su núcleo más esencial– como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.

En un plano psicológico, refleja las necesidades humanas básicas de reconocimiento y respeto de los demás. Es relacional y tiene que ver con el modo en que nos consideran y tratan las personas que forman parte de nuestro grupo social de referencia.

*Discapacidad*²⁸

Resulta de la interacción entre las personas con alguna deficiencia de carácter físico, sensorial, cognitivo-intelectual y psicosocial, con las barreras debidas a la actitud y al entorno, que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas.

Discriminación

Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, como la edad, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

*Discriminación de género*²⁹

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Discriminación contra las personas con discapacidad

Toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente

²⁷ SCJN, Primera Sala, tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2016 (10a.), “Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 33, tomo II, agosto de 2016, p. 633; y Pau Pérez Sales, *Tortura psicológica, definición, evaluación y medidas*, Desclee de Brouwer (Colección Biblioteca de Psicología), 2016, p. 145.

²⁸ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 4º, fracción XVI.

²⁹ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, artículo 1º, disponible en <<https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36&mode=&hook=ALL&sortkey=&sortorder=&fullsearch=0&page=2>>.

o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.³⁰

Cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.³¹

*Diseño universal*³²

Diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. No excluye las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

El diseño universal contempla siete principios:³³

1. *Principio uno*: Uso equitativo: El diseño es útil y vendible a personas con diversas capacidades.
2. *Principio dos*: Uso flexible: El diseño se acomoda a un amplio rango de preferencias y habilidades individuales.
3. *Principio tres*: Uso simple e intuitivo: El uso del diseño es fácil de entender, sin importar la experiencia, conocimientos, habilidades del lenguaje o nivel de concentración de la persona usuaria.
4. *Principio cuatro*: Información perceptible: El diseño transmite la información necesaria de forma efectiva a la o el usuario, sin importar las condiciones del ambiente o las capacidades sensoriales del usuario.
5. *Principio cinco*: Tolerancia al error: El diseño minimiza riesgos y consecuencias adversas de acciones involuntarias o accidentales.
6. *Principio seis*: Mínimo esfuerzo físico: El diseño puede ser usado cómoda y eficientemente minimizando la fatiga.
7. *Principio siete*: Adecuado: Tamaño de aproximación y uso: Proporciona un tamaño y espacio adecuado para el acercamiento, alcance, manipulación y uso, independientemente del tamaño corporal, postura o movilidad de la persona usuaria.

*Enfoque basado en los derechos humanos*³⁴

Marco conceptual para el proceso de desarrollo humano cuya base normativa son los estándares internacionales de derechos humanos y que operativamente está dirigido a promover y proteger los derechos humanos.

³⁰ Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, artículo I, apartado 2.

³¹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2º.

³² *Idem*.

³³ Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, "Hablemos de diseño universal" 17 de junio de 2016, disponible en <<https://www.gob.mx/conadis/articulos/disenio-universal>>.

³⁴ UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres, "Gender Equality, UN Coherence and you"; Portal del EBDH, <<http://hrbportal.org/>>.

*Estereotipo*³⁵

Son las preconcepciones, generalmente negativas y con frecuencia formuladas inconscientemente, acerca de los atributos, características o roles asignados a las personas, por el simple hecho de pertenecer a un grupo en particular, sin considerar sus habilidades, necesidades, deseos y circunstancias individuales.

*Estereotipos de género*³⁶

Creencias y atribuciones socialmente construidas basadas en convencionalismos de cómo debe ser y comportarse cada género. Se refieren a la construcción social y cultural de hombres y mujeres, en razón de sus diferentes funciones físicas, biológicas, sexuales y sociales. Más ampliamente, pueden pensarse como las convenciones que sostienen la práctica social del género. Por medio de estas ideas se asignan capacidades y actitudes para mujeres y hombres, las cuales incentivan un trato diferenciado dada la asignación de los papeles sociales.

*Estrés post traumático*³⁷

El trastorno de estrés postraumático (TEPT) es una afectación que puede desarrollarse después de la exposición a un evento o serie de eventos extremadamente amenazantes u horribles. Se caracteriza por todo lo siguiente: 1) volver a experimentar el evento traumático o eventos en el presente en forma de recuerdos vívidos intrusivos, flashbacks o pesadillas, que suelen ir acompañados de emociones fuertes o abrumadoras, en particular el miedo o el horror, y sensaciones físicas fuertes; 2) evitar pensamientos y recuerdos del evento o eventos, o evitar actividades, situaciones o personas que recuerden el evento o eventos; y 3) percepciones persistentes de una amenaza actual acentuada, por ejemplo, como lo indica la hipervigilancia o una reacción de sobresalto aumentada ante estímulos como ruidos inesperados. Los síntomas persisten durante al menos varias semanas y causan un deterioro significativo en el funcionamiento personal, familiar, social, educativo, ocupacional u otras áreas importantes.

*Evaluación de riesgo*³⁸

Proceso mediante el cual se evalúan los factores o circunstancias relacionadas con la desaparición para determinar a una categoría o clasificación apropiada del riesgo en que se encuentra la persona.

*Factores de riesgo*³⁹

Factores que suponen un mayor riesgo para las mujeres o aumentan la vulnerabilidad para las sobrevivientes.

³⁵ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Glosario de términos sobre discapacidad”, *loc. cit.*, nota 4, p. 19. Véase Rebecca J. Cook y Simone Cusack, *Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales*, Trad. Andrea Parra, Bogotá, Profamilia, 2010, p. 1, disponible en <https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf>.

³⁶ Robert Post, “Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law”, *California Law Review*, University of California, 2000, vol. 88, núm. 1, p. 18.

³⁷ Clasificación Internacional y Estadística de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE-11 en <<https://icd.who.int/browse11/l-m/es#/http://id.who.int/icd/entity/2070699808>>.

³⁸ Charlie Hedges, “Understanding and managing risk in the context of missing persons”, enero de 2017, disponible en <<https://ftp.amberalert.eu/risk/Risk2016.pdf>>.

³⁹ I. Albuquerque *et al.*, *European Manual on Risk Assessment*, European Comission, 2013, recuperado de <<https://e-maria.eu/wp-content/uploads/2011/10/Manual-latest-version-light-colours.pdf>>.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Protocolo de Valoración del Riesgo de Violencia Mortal contra Mujeres por parte de su Pareja o Expareja*, Colombia, Alcaldía de Medellín y Secretaría de las Mujeres, 2014.

*Familia social*⁴⁰

Relación generada por las personas que viven o sobreviven en el espacio público de la que derivan sentimientos de amistad, protección, confianza, solidaridad y auto organización.

La interrelación constante entre las personas que viven y sobreviven en la calle y la apropiación de los espacios físicos urbanos y la generación de relaciones de identidad entre las personas que los ocupan conducen a la posibilidad de considerar la existencia y reproducción de modelos de familia diversos a los sociales y moralmente tradicionales. Así, si se toma en consideración que la familia “lejos de ser una creación jurídica, nace o se origina con las relaciones humanas, correspondiendo más bien a un diseño social que se presenta de manera distinta en cada cultura” se puede considerar un modelo integrante del catálogo social de familias diversas.

*Género*⁴¹

Roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres. El género determina qué se espera, qué se permite y qué se valora en una mujer o en un hombre en un contexto determinado.

*Grupos de atención prioritaria*⁴²

Personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

*Humillación*⁴³

Experiencia interna asociada al hecho de ser (o percibir que uno es) injustamente degradado, ridiculizado o rebajado, en especial cuando lo que ha sido degradado o devaluado está en relación con la propia identidad.

*Impacto*⁴⁴

Se entiende por tal efecto a una experiencia extrema sobre la visión del mundo entendida en términos de cambio. La noción de cambio implica tanto a los impactos negativos (en términos de daño, vulnerabilidad o producción de síntomas) como los positivos (mecanismos de resistencia o factores protectores, de resiliencia o factores de afrontamiento y aprendizaje de experiencias negativas y elementos de crecimiento postraumático o de reevaluación vital positiva a partir de experiencias adversas).

⁴⁰ Minerva Gómez Plata *et al.*, “El mundo de la calle. Consideraciones metodológicas de un proyecto”, en *Anuario de Investigación 2003*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2004, p. 255, y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 02/2010, 16 de agosto de 2010, p. 89, como aparece citada en CDHDF, *Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013*, CDHDF, 2013, p. 39, disponible en <<https://piensadh.cd hdf.org.mx/index.php/informe-especial-1/informe-especial-situacion-de-los-derechos-humanos-de-las-poblaciones-callejeras-en-el-distrito-federal-2012-2013>>.

⁴¹ UN Women, “Concepts and definitions”, disponible en <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>>; United Nations Population Fund-UNFPA, *Gender at the Heart of ICPD: The UNFPA Strategic Framework on Gender Mainstreaming and Women’s Empowerment*, UN Women, OSAGI Gender Mainstreaming, Concepts and definitions.

⁴² Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11.

⁴³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 147.

⁴⁴ P. Pérez-Sales, F. Eiroa, I. Fernández, P. Olivos, M., Vergara, S. Vergara y E. Barbero, *La medida del impacto psicológico de experiencias extremas. Cuestionario VIVO diseño, validación y manual de aplicación*, Madrid, Irredentos Libros, 2013, pp. 13 y 14.

*Inclusión en la comunidad*⁴⁵

El derecho a ser incluido en la comunidad se refiere al principio de inclusión y participación plenas y efectivas en la sociedad. Incluye llevar una vida social plena y tener acceso a todos los servicios que se ofrecen al público, así como a los servicios de apoyo proporcionados a las personas con discapacidad para que puedan ser incluidas y participar plenamente en todos los ámbitos de la vida social. Esos servicios pueden referirse, entre otras cosas, a la vivienda, el transporte, las compras, la educación, el empleo, las actividades recreativas y todas las demás instalaciones y servicios ofrecidos al público, incluidos los medios de comunicación social. Ese derecho también incluye tener acceso a todas las medidas y acontecimientos de la vida política y cultural de la comunidad, entre otras cosas reuniones públicas, eventos deportivos, festividades culturales y religiosos y cualquier otra actividad en la que la persona con discapacidad desee participar.

*Intencionalidad*⁴⁶

Se refiere al grado de voluntariedad o de falta de ella con el que la persona incurre en una conducta que hace el mal.⁴⁷

*Impunidad*⁴⁸

Es definida en el artículo 1º del Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad como la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

De acuerdo con el primer principio, la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

*Incorporación de una perspectiva de género*⁴⁹

Proceso de valoración de las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres y personas de la comunidad LGBTTTIQA+ sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha,

⁴⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, *doc. cit.*, párr. 16, inciso b.

⁴⁶ Pau Pérez Sales, *Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas*, *op. cit.*, 155.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 156 y 157.

⁴⁸ Naciones Unidas, *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1. 6 y 7, disponible en <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>>.

⁴⁹ UNICEF, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres, "Gender Equality, UN Coherence and you", disponible en <<https://www.unicef.org/gender/>>; ECOSOC, conclusiones convenidas, 1997/2.

monitoreo y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad.

*Interseccionalidad*⁵⁰

Perspectiva que permite observar dinámicas de discriminación a través de la interrelación de factores como la raza, el género, los factores estructurales y políticos que convergen en las manifestaciones de violencia contra un grupo determinado de personas.

*Lenguaje*⁵¹

Se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal.

*Modelo de Atención Integral a Víctimas*⁵²

Es aquel que engloba y materializa la aplicación práctica de medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención, inclusión y reparación integral, para restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, y contribuir a la desvictimización, a través de la implementación de la atención integral individualizada, para ejecutarse de forma secuencial y complementaria, con enfoque diferencial y especializado, psicosocial y transformador, brindando a las víctimas herramientas y condiciones para construir una vida digna incorporándose a los ámbitos social, económico y político.

*Persona con discapacidad*⁵³

Toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.

*Perspectiva psicosocial*⁵⁴

La perspectiva psicosocial tiene como planteamiento central que el trauma que vive una persona tras sufrir un hecho violento o violatorio de derechos humanos no tiene un origen individual, sino que es resultado de condiciones sociales que, a su vez, desencadenan una serie de consecuencias que impactan en distintos ámbitos de la persona por violaciones a sus derechos humanos.

⁵⁰ Kimberle Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", en *Stanford Law Review*, vol. 43, núm. 6 (julio de 1991), pp. 1241-1299.

Véase también Jane Coaston, *The intersectionality wars*, Vox, 28 de mayo de 2019, disponible en <<https://www.vox.com/the-highlight/2019/5/20/18542843/intersectionality-conservatism-law-race-gender-discrimination>>.

⁵¹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2º.

⁵² Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

⁵³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 1º. Véase también Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, artículo 2º, fracción XXVII.

⁵⁴ Corporación Vínculos, L. Arévalo, M. J. Penagos y M. L. Pinzón, *Acompañamiento psicosocial en contextos de violencia sociopolítica*, Colombia, Antropos, 2009, p. 29; y C. Martín Beristain, *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*, Cejil, Hejgoa, 2007.

Esta perspectiva “ubica el foco de análisis en la relación individuo-contexto y de este modo privilegia la idea de que como individuos construimos los problemas, los sueños, las posibilidades en la interacción con otros y que es allí donde tenemos un campo amplio de acción para transformar o mantener el mundo social y personal que habitamos. Una consecuencia fundamental es la despatologización de los individuos gracias a su visión hacia los contextos, la cual también amplía las alternativas de acción en ámbitos comunitarios de apoyo, al romper la idea clásica de la atención psicológica o psiquiátrica de consultorio, cerrada al mundo cotidiano”.

De esta manera, la perspectiva psicosocial:

- Cuestiona las premisas sobre salud mental para comprender los efectos emocionales y sociales en las víctimas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto
- Invita a superar las miradas individualizantes y descontextualizadas.
- Evita la patologización, que tiende a invisibilizar la responsabilidad de quien provoca el daño.
- Asume el reto de promover cambios en las realidades de las personas, lo cual implica trabajar, además de lo psicoemocional, en su realidad social.
- Dirige la mirada hacia los mecanismos de afrontamiento y redes de apoyo de las personas víctimas de violencia y violaciones a derechos humanos, y coloca en el centro sus necesidades, experiencias y expectativas durante los procesos de búsqueda de verdad y justicia.

*Proyecto de vida*⁵⁵

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) está asociado a “la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”.

*Rehabilitación*⁵⁶

Conjunto de actividades encaminadas a proporcionar los servicios para que las mujeres en situación de violencia cuenten con los elementos necesarios para romper el ciclo de la violencia y mejorar su calidad de vida (incluyendo medidas de protección y apoyo económico). En virtud de que existe la intencionalidad expresa de evitar otras afecciones o la muerte, también se considera que constituye una acción de prevención terciaria.

*Régimen de apoyo para la adopción de decisiones*⁵⁷

Comprende diversas opciones de apoyo que dan primacía a la voluntad y las preferencias de la persona y respetan las normas de derechos humanos. El régimen debe proteger todos los derechos, incluidos los que se refieren a la autonomía (derecho a la capacidad jurídica, derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley, derecho a elegir dónde vivir, etc.) y los relativos a la protección contra el abuso y el maltrato (derecho a la vida, derecho a la integridad física, etc.). Además, los sistemas de apoyo para la adopción de decisiones no deben regular en exceso la vida

⁵⁵ Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, serie C, núm. 42, párr. 147.

⁵⁶ Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, *Modelo integrado para la prevención y atención de la violencia familiar y sexual. Manual operativo*, México, 2009.

⁵⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 1 sobre el derecho a igual reconocimiento frente la ley, párr. 29.

de las personas con discapacidad. Aunque esos regímenes pueden adoptar muchas formas, todos deben incluir determinadas disposiciones esenciales para asegurar el cumplimiento del artículo 12 de la Convención.

*Sistemas de vida independiente*⁵⁸

Vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad son conceptos que se refieren a entornos para vivir fuera de las instituciones residenciales de todo tipo. Significa no perder la capacidad de elección y la autonomía personales como resultado de la imposición de una forma y unos sistemas de vida determinados.

*Tejido social*⁵⁹

Conjunto de elementos compartidos por una comunidad que les permite identificarse dentro de un grupo, un espacio, una cultura o tradición. Se caracteriza por el cuidado natural entre familias y miembros de colectivos, que estimulan acciones de apoyo mutuo o que favorecen la creación de espacios organizativos y de grupos de palabra. Permite establecer relaciones significativas que determina formas particulares de ser, producir, interactuar y proyectarse en los ámbitos familiares, comunitarios y laborales.

*Tortura*⁶⁰

La tortura debe entenderse como todo acto realizado intencionalmente, por el cual se inflijan a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin.

La tortura entraña la combinación de ataques a la dignidad, la identidad, la indefensión, la falta de control, el estrés de la espera y el proceso de debilitamiento. La tortura es el proceso de quiebre y fractura de la persona a través del terror.

*Trato cruel o inhumano*⁶¹

Trato que provoca deliberadamente un grave sufrimiento mental o físico.

*Trato degradante*⁶²

Trato que humilla manifiestamente a una persona o la impulsa a actuar en contra de su voluntad o de su conciencia.

⁵⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, párr. 16, inciso c.

⁵⁹ C. Martín Beristain, *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, España, Icaria, 1999; Pau Pérez Sales y Alberto Fernández-Liria, *Violencia y trauma: del trabajo comunitario a la psicoterapia*, op. cit.

⁶⁰ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 1º; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 7º y 10; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5º; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, artículo 2º; Protocolo de Estambul; y Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículos 24 y 25. Véase también Pau Pérez Sales, *Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas definición*, Desclee de Brouwer, (Colección Biblioteca de Psicología), 2016, pp. 30, 31 y 83.

⁶¹ *Ibidem*, p. 33.

⁶² *Idem*.

*Trauma*⁶³

- a. una experiencia que constituye una amenaza para la integridad física o psicológica de la persona, asociada con frecuencia a emociones o vivencias de caos y confusión durante el hecho, fragmentación del recuerdo, absurdidad, horror, ambivalencia o desconcierto,
- b. que tiene, por lo general, un carácter inenarrable, incontable y percibido con frecuencia como incomprensible para los demás,
- c. que quiebra una o más de las asunciones básicas que constituyen los referentes de seguridad del ser humano y muy especialmente las creencias de invulnerabilidad y de control sobre la propia vida, la confianza en los otros, en su bondad y su predisposición a la empatía y la confianza en el carácter controlable y predecible del mundo,
- d. que cuestiona los esquemas del yo y del yo frente al mundo y por lo tanto la estructura identitaria personal

*Vergüenza*⁶⁴

Imagen negativa y dolorosa de uno mismo asociada a aspectos identitarios que generan profundo rechazo de sí mismo que pueden o no desaparecer con el tiempo. Sentimiento negativo estable y centrado en uno mismo de no valer y de carecer, en general, de dignidad a los ojos de los demás. Es un componente negativo del yo y de la identidad.

*Vivir de forma independiente*⁶⁵

Vivir de forma independiente significa que las personas con discapacidad cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tomar opciones y ejercer el control sobre sus vidas, y adoptar todas las decisiones que las afecten. La autonomía personal y la libre determinación son fundamentales para la vida independiente, incluidos el acceso al transporte, la información, la comunicación y la asistencia personal, el lugar de residencia, la rutina diaria, los hábitos, el empleo digno, las relaciones personales, la ropa, la nutrición, la higiene y la atención de la salud, las actividades religiosas y culturales, y los derechos sexuales y reproductivos.

La vida independiente es una parte esencial de la autonomía y la libertad de la persona y no significa necesariamente vivir solo. Tampoco debe interpretarse únicamente como la capacidad de llevar a cabo actividades cotidianas por uno mismo. Por el contrario, debe considerarse como la libertad de elección y de control, en consonancia con el respeto de la dignidad inherente y la autonomía individual consagradas en el artículo 3º, inciso a, de la Convención. La independencia como forma de autonomía personal implica que la persona con discapacidad no se vea privada de la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida y sus actividades cotidianas.

⁶³ C. Beristain, *Acompañar los procesos con las víctimas. Atención psicosocial en las violaciones de derechos humanos*, Programa de Fortalecimiento a la Justicia, Programa Promoción de la Convivencia y Fondo de Justicia Transicional, 2012; y P. Pérez Sales, F. Eiroa, I. Fernández, P. Olivos, M. Vergara, S. Vergara y E. Barbero, *La medida del impacto psicológico de experiencias extremas. Cuestionario VIVO diseño, validación y manual de aplicación*, op. cit.

⁶⁴ P. Pérez-Sales, F. Eiroa, I. Fernández, P. Olivos, M. Vergara, S. Vergara y E. Barbero, *La medida del impacto psicológico de experiencias extremas*, op. cit., p. 147.

⁶⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General, núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, doc. cit., párr. 16, inciso a.

*Victimización secundaria*⁶⁶

Conjunto de costes personales que tiene para la víctima de un hecho delictivo su intervención en el proceso penal. El concepto comprende los efectos traumatizantes derivados de los interrogatorios policiales o judiciales, la exploración médico-legal o el contacto con el agresor. En un sentido más extenso, cabe también considerar los efectos del tratamiento informativo del suceso por parte de los medios de comunicación.

*Violencia institucional*⁶⁷

Los actos u omisiones respecto de normas, protocolos, políticas públicas, prácticas institucionales, negligencia y privaciones ejercidas por las autoridades, así como parte de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, menoscabar obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas, particularmente de aquellas en grupos de atención prioritaria, y que favorezcan las causas estructurales que perpetúan la discriminación, la exclusión, la tortura, el terrorismo, el abuso infantil, la detención arbitraria, la brutalidad policiaca, la criminalización de la protesta social, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, la impunidad ante delito, el uso del Estado para favorecer intereses económicos y el exterminio de personas o grupos sociales por razones y expresiones de género, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, características sexuales, condición social, económica, cultural o educativa, creencias, filiaciones o prácticas étnicas, religiosas o políticas, así como aquéllas que impiden el acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

II. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

II.1. La conceptualización de la discapacidad

24. La aparición de las primeras legislaciones sobre seguridad social, en el contexto posterior a la Primera Guerra Mundial, generó un cambio de paradigma sobre la discapacidad al desarrollar un marco conceptual en torno a la discapacidad en el que los impedimentos físicos y mentales comenzaron a entenderse como enfermedades que podían recibir tratamiento.⁶⁸ Prueba de esto fueron legislaciones estadounidenses como la Ley de Rehabilitación General para los Veteranos, de 1918, y la Ley de Rehabilitación General Civil Fess-Smith, de 1920.⁶⁹

⁶⁶ María Domínguez Vela, "Violencia de género y victimización secundaria", *Revista Digital de Medicina Psicosomática y Psicoterapia*, 2016.

⁶⁷ Véanse la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículos 18-20; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Violencia institucional contra las mujeres*, México, CNDH. 2018, disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/41_CARTILLA_ViolenciaContraMujeres.pdf>; y la Ley Constitucional de Derechos Humanos y Garantías de la Ciudad de México, artículo 3º, numeral 27.

⁶⁸ Valentina Velarde Lizama, "Los modelos de la discapacidad: un recorrido histórico", en *Revista empresa y humanismo*, vol. xv, núm. 1 2012, pp. 115-136, disponible en <<https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/29153/1/REYH%2015-1-12Velarde%20Lizama.pdf>>.

⁶⁹ Nora Groce, *The U.S. Role in International Disability Activities*, Rehabilitation International New York, 1992, como aparece citado en J. Vidal García Alonso (coord.), *El Movimiento de la Vida Independiente. Experiencias Internacionales*, España, Fundación Luis Vives, 2003, p. 138, disponible en <<https://www.independentliving.org/docs6/alonso2003.pdf>>.

25. La discapacidad pasó de un modelo de prescindencia, que motivaba la marginación de personas que no podían valerse por sí mismas y que no podían aportar a la sociedad, a uno médico, en el que las personas pueden aportar a la comunidad siempre y cuando fueran rehabilitadas.⁷⁰
26. Al dejar reconceptualizarse como una deficiencia que podía ser enmarcada desde una perspectiva científica, para ser curada e incluso prevenida, la discapacidad podía recibir atención médica para ser *curada* o *modificada* para ocultar la diferencia y poder incorporar a estas personas a la sociedad.⁷¹ En esta lógica la persona con discapacidad era definida por su condición de salud y su integración social dependía de que el médico lograra su rehabilitación. Este modelo apostaba por tratar de eliminar las diferencias a partir de parámetros de *normalidad*; en este sentido, el tratamiento de la discapacidad se realizaba a partir de la institucionalización, lo que podía generar estigmas, aislamiento y maltrato.⁷²
27. El modelo médico, no obstante, hace una primera aproximación de la política pública del Estado para hacerse cargo de las personas con diversidad funcional ofreciendo tratamientos médicos y medios técnicos para atender distintas formas de discapacidad, lo que sustituye la caridad y el modelo hasta entonces asistencialista socialmente aceptado por uno de beneficencia estatal que no estaba exento de una perspectiva paternalista y discriminatoria.⁷³
28. El modelo médico visualiza la discapacidad como un problema individual que requiere de cuidados frente a la enfermedad, accidente o condición negativa de salud, por lo que se busca rehabilitar la diversidad funcional con la finalidad de lograr la mejoría o la adaptación de la persona. En términos jurídicos, esto significó el desarrollo de un andamiaje legal que respondiera a esta visión, a efectos de lo cual se crearon figuras como la menor capacidad, la incapacidad y la tutela en los códigos civiles.⁷⁴
29. Aunque este cambio de paradigma permitió generar más apoyos estatales e institucionales para las personas con discapacidad, cabe señalar que el modelo médico reflejado por la normatividad tiene un enfoque capacitista, y termina por generar una discriminación a partir de que ciertas características o habilidades deben estar presentes en todas las personas, por lo que busca promoverlas y señalarlas como línea base de desarrollo de la actividad humana sin considerar interseccionalidades, contextos sociales y culturales, o preferencias, de tal forma que se establece como paradigma que determinadas competencias son más importantes que otras.⁷⁵

⁷⁰ Véase Agustina Palacios, *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Cinca, 2008, p. 66.

⁷¹ *Ibidem*, 92 y 93.

⁷² Colin Barnes y Geof Mercer, *Exploring Disability: a Sociological Introduction*, Polity, Cambridge, 2010, pp. 45-50.

⁷³ Véase F. Guzmán, M. Toboso y J. Romañach, *Fundamentos éticos para la promoción de la autonomía y la interdependencia: la erradicación de la dependencia*, 2010, p. 17, <http://www.diversocracia.org/docs/Fundamentos%20eticos%20interdependencia_oviedo.doc>.

⁷⁴ Véase Luis Pérez Bueno, *Discapacidad, derecho y políticas de inclusión*, Madrid, Cinca, 2010, p. 83.

⁷⁵ Véase Francisco Guzmán, Mario Toboso y Javier Romañach, *Fundamentos éticos para la promoción de la autonomía y la interdependencia: la erradicación de la dependencia*, 2010, p. 6. disponible en <http://www.diversocracia.org/docs/Fundamentos%20eticos%20interdependencia_oviedo.doc>.

30. A lo largo del siglo xx el paradigma de la discapacidad cambió nuevamente y pasó de un modelo médico-rehabilitador a un modelo social.

31. Como efecto de esta transición se generaron:

Instrumento	Origen	Año
La Declaración Universal de los Derechos Humanos	Organización de las Naciones Unidas	1948
La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental	Resolución núm. 2856, de la Vigésimo Sexta Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.	1971
La Declaración de los Derechos de las Personas Incapacitadas	Resolución núm. 3447, de la Trigésima Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.	1975
La Declaración de los Derechos de las Personas Sordas y Ciegas	Decisión 1979/24 del Consejo Económico y Social de Organización de las Naciones Unidas	1979
Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad	Resolución 37/52 de la Asamblea General de las Naciones Unidas	1982
Recomendación 168, sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas	Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo	1983
Convenio 159, sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas	Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo	1983
Recomendación 99, sobre la adaptación y la readaptación profesional de los inválidos	Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo	1995
Protocolo de San Salvador sobre Protección a los Minusválidos	Organización de Estados Americanos	1988
Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental	Resolución 46/119 de la Asamblea General de las Naciones Unidas	1991
Declaración de Cartagena de Indias, sobre políticas integrales para las personas con discapacidad en el área iberoamericana	Conferencia intergubernamental iberoamericana sobre políticas para personas ancianas y personas discapacitadas	1992
Declaración de Viena y el Programa de Acción	Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos	1993
Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad	Resolución 48/96, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas	1993
Declaración de Managua, "Crecer juntos en la vida comunitaria: Seminario internacional hacia un nuevo modelo para el desarrollo de políticas sociales para niños, niñas y jóvenes con discapacidades y sus familias"	Confederación Interamericana de la Liga Internacional de Asociaciones en favor de las Personas con Discapacidad Mental (CILPEDIM), el Instituto Interamericano del Niño (IIN) y la Asociación Canadiense para la Vida Comunitaria (CACL)	1993
Declaración de Salamanca, de principios política práctica para las necesidades educativas especiales	Conferencia Mundial sobre necesidades educativas especiales: acceso y calidad	1994
Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano	Resolución 1356 (XXV-O/95) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos	1995

Instrumento	Origen	Año
Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano	Resolución 1369 [XXVI-0/96] de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos	1996
Convención sobre los Derechos del Niño	Organización de las Naciones Unidas	1998
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	Aprobada en el 29 periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos	1999
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Resolución 61/106 de la Asamblea General de las Naciones Unidas	2006

32. La evolución de estos instrumentos normativos estuvo marcada por el Movimiento de Vida Independiente que se dio en Estados Unidos a partir de la década de 1970, cuando el gobierno federal reformó la Ley de Rehabilitación y proporcionó fondos para la formación del Centro para Vida Independiente.⁷⁶
33. El modelo de vida independiente, impulsado por Ed Roberts, es un paradigma de intervención social que se toma en cuenta que las personas con discapacidad pueden desarrollar una vida plena y activa y que no necesitan que terceras personas, bajo figuras como la tutela, decidan sobre sus necesidades y procedimientos asociados limitando sus derechos a la participación, a la libertad y a la libre autodeterminación sobre sí misma hasta donde le sea posible. Roberts señaló que la independencia no está dada por la capacidad de una persona para ser autónoma en las actividades cotidianas sino por dirigir su propia vida y rechazó que a las personas con discapacidad se les definiera por sus características físicas.⁷⁷
34. Este modelo –que hace eco de las distintas luchas por los derechos civiles de esa época– considera que para que las personas con discapacidad puedan desarrollar sus proyectos de vida requieren un régimen de apoyo para la toma de decisiones o un sistema de apoyos que les ponga en igualdad de condiciones frente a otras personas para el goce y ejercicio de sus derechos respecto de sus necesidades educativas, sanitarias, técnicas, sociales y humanas.
35. La discapacidad dejó de ser un tema individual para volverse social, y se buscó reencauzar los esfuerzos no para rehabilitar con la finalidad de insertar sino para allanar las barreras sociales y del entorno que impedían la plena inclusión. El énfasis de este modelo está en

⁷⁶ Edward Verne Roberts [Ed Roberts] (23 de enero de 1939-14 de marzo de 1995), un activista estadounidense de los derechos de las personas con discapacidad, es considerado el fundador del Movimiento de Vida Independiente. Estando en la Universidad de Berkeley trabajó para desarrollar el Programa para Estudiantes con Discapacidad Física [Physically Disabled Students Program], mismo que era atendido por estudiantes con discapacidad para proveer reparaciones a sillas de ruedas, referencias a sistemas de apoyo, tutoría entre pares, y otros servicios que les permitían vivir en comunidad. En 1972, Roberts y otros miembros del Programa crearon en la ciudad de Berkeley el Centro para Vida Independiente [Center for Independent Living] un grupo de defensores de derechos que buscaban cambios que permitieran a las personas con discapacidad su inclusión a la vida comunitaria. Véase Joan Leon, *Enciclopedia Británica*, disponible en <<https://www.britannica.com/biography/Ed-Roberts>>. Asimismo, J. Vidal García Alonso (coord.), *El Movimiento de la Vida Independiente. Experiencias Internacionales*, op. cit., p. 138.

⁷⁷ Agustina Palacios, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pp. 106-117.

lograr un diseño universal para hacer frente a las necesidades de todas las personas, gestionando las diferencias e integrando la diversidad.⁷⁸

II.2. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)

36. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)⁷⁹ fue un esfuerzo conjunto de 189 Estados Parte de la Organización de las Naciones Unidas iniciado en 2001 y que entró en vigor a nivel mundial el 3 de mayo de 2008. Es el primer tratado internacional jurídicamente vinculante en relación con los derechos humanos de las personas con discapacidad y hace referencia directa a las barreras sociales, de exclusión y las limitaciones en el pleno goce y ejercicio de los derechos de este grupo de atención prioritaria.
37. En México, la Convención se aprobó en el Senado el 27 de septiembre de 2007 y se publicó el Decreto de Aprobación de la Convención, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de octubre del mismo año, con lo que se pudo ratificar por México el 17 de enero de 2008.⁸⁰
38. La Convención, que contiene un Preámbulo, 50 artículos y un Protocolo Facultativo, señala como principios generales el respeto de la dignidad inherente; la autonomía individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones; la no discriminación; el respeto por la diferencia y la aceptación de las Personas con Discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer; el respeto a la evolución de las facultades de niñas, niños y adolescentes con discapacidad y su derecho a preservar su identidad.
39. En este sentido, los países que han adoptado la Convención han asumido el compromiso de trabajar con el concepto de la discapacidad en un marco de derechos a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida.
40. Por otra parte, como documentó este organismo público defensor de derechos humanos con motivo del informe temático *Derecho a la vida independiente* e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México,⁸¹ el reconocimiento de estos principios generales se traduce en la base de la implementación del régimen o sistema de apoyos y de la salvaguarda de la toma de decisiones a fin de que las personas con discapacidad pueden elegir libremente y tengan control sobre las decisiones que afectan su propia vida de forma interdependiente con la sociedad y el máximo grado de libre autodeterminación.

⁷⁸ J. Vidal García Alonso (coord.), *El Movimiento de la Vida Independiente. Experiencias Internacionales*, op. cit., p. 33.

⁷⁹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 61/106, el 13 de diciembre de 2006.

⁸⁰ Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, "La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad", 28 de mayo de 2015, disponible en <<https://www.gob.mx/conadis/articulos/la-convencion-de-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad?idiom=es>>.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue publicada el 2 de mayo de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁸¹ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México*, México, CDHCM, 2020, p. 18, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe_Tematico_Vida_independiente_personas_con_discapacidad.pdf>.

41. Una de las mayores barreras sociales que se identifican en estos casos tienen que ver con la normatividad, toda vez que hay figuras jurídicas en las que pervive una visión médica de la discapacidad con lo que se favorece el juicio de interdicción y la institucionalización de las personas, que les niegan el reconocimiento a su capacidad jurídica además de que generan aislamiento, dependencia y segregación.

II.3. Documentación de quejas relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad en la Ciudad de México

42. Con motivo de la tramitación de sus expedientes de queja, esta Comisión ha realizado numerosas acciones, tales como consulta de averiguaciones previas y carpetas de investigación, entrevistas con las personas con discapacidad, inspecciones de verificación en los albergues donde fueron remitidas las personas con discapacidad, reuniones de trabajo con las autoridades, informes médicos y psicológicos realizados por personal de la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos y la Dirección de Atención Psicosocial pertenecientes a la Dirección general de Quejas y Atención Integral de esta Comisión, remisión de diversas solicitudes de información dirigidas al Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF-CDMX), Direcciones Generales de Derechos Humanos de la entonces Procuraduría General de Justicia –ahora Fiscalía General de Justicia– y la Secretaría de Seguridad Pública –ahora Secretaría de Seguridad Ciudadana– ambas de la Ciudad de México, así como el estudio técnico jurídico de los expedientes ministeriales.
43. Al analizar dichos insumos se han documentado diversas omisiones por parte de la autoridad en contravención de su obligación de garantizar y respetar los derechos de las personas con discapacidad, lo que implica la discriminación, marginación y abandonos, sobre todo en el tema de cuidados y el reconocimiento de sus derechos, particularmente en cuanto toca al reconocimiento de su personalidad jurídica para efectos del goce y ejercicio de los mismos a través de ajustes razonables o acciones afirmativas.
44. Este organismo protector de derechos humanos ha elaborado y emitido diagnósticos e informes especiales sobre la situación de las personas con discapacidad en la Ciudad de México. Entre ellos se encuentra el *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*,⁸² la presentación de un *amicus curiae* el 20 de febrero de 2019 ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), encargada de resolver el amparo directo en revisión ADR 44/2018 en el que se revisará la constitucionalidad de una resolución que afecta directamente a una mujer adulta con discapacidad,⁸³ y la presentación del informe temático *Derecho a la vida*

⁸² CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*, México, 2008, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/02/informe-personas-con-discapacidad.pdf>>.

⁸³ CDHDF, Boletín 18/2019, CDHDF presenta ante SCJN *amicus curiae* sobre los derechos de personas con discapacidad, Boletín 18/2019, 23 de febrero de 2019, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/2019/02/cdhdf-presenta-ante-scn-amicus-curiae-sobre-los-derechos-de-personas-con-discapacidad/>>.

independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México el 25 de febrero de 2020.⁸⁴

45. Es importante también, referir que esta Comisión ha emitido cuatro Recomendaciones por la violación a derechos humanos en la Ciudad de México: la 5/2009,⁸⁵ 24/2009,⁸⁶ 2/2012⁸⁷ y 15/2016⁸⁸ en las que se documentan casos relacionados con el derecho de las personas con discapacidad a una vida independiente y a ser incluidas en la comunidad. Dos recomendaciones refieren la falta de accesibilidad y de ajustes razonables en inmuebles, espacios y transporte público en la capital de país (5/2009 y 24/2009); otra aborda la situación de personas con discapacidad psicosocial que son usuarias de los centros de asistencia e integración social locales (2/2012), y una más señala la falta de acceso efectivo a una educación inclusiva de un niño con discapacidad (15/2016). Si bien las autoridades han realizado diversas acciones para avanzar en el cumplimiento de los puntos recomendatorios establecidos en estos instrumentos, hasta febrero de 2020, en que se publicó el informe temático, sólo una ha sido concluida en su totalidad: la Recomendación 5/2009. Por su parte, en la Recomendación 24/2009, ocho de los 14 puntos recomendatorios aún estaban en proceso de cumplimiento. En cambio, tanto en la Recomendación 2/2012 como en la 15/2016, después de su emisión hace siete y tres años, respectivamente, todos los puntos recomendatorios están en proceso de seguimiento.⁸⁹

II.4. Sistema de cuidados

46. En la discapacidad convergen las limitaciones en el funcionamiento de las personas para realizar una actividad concreta o para desarrollar una participación social por una relación

⁸⁴ CDHDF, Boletín 31/2020, La CDHDF presenta *Informe sobre el derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad*, 25 de febrero de 2020, disponible en: <<https://cdhcm.org.mx/2020/02/la-cdhcm-presenta-informe-sobre-el-derecho-a-la-vida-independiente-e-inclusion-en-la-comunidad-de-las-personas-con-discapacidad/>>. El informe puede ser consultado en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe_Tematico_Vida_independiente_personas_con_discapacidad.pdf>. En lenguaje sencillo: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/Version_Lenguaje_sencillo_Informe.pdf>.

⁸⁵ Negativa a realizar ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad en los inmuebles de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, emitida el 28 de abril de 2009 a la Oficialía Mayor de la Asamblea Legislativa, disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2014/06/seguimiento-a-recomendacion-05_2009/>.

⁸⁶ Discriminación por la falta de accesibilidad universal en los inmuebles públicos, medios de transporte y demás espacios y entorno públicos de la Ciudad de México, emitida el 28 de septiembre de 2009 a la Jefatura de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, disponible en <https://cdhcm.org.mx/2014/06/seguimiento-a-recomendacion-24_2009/>.

⁸⁷ Falta de atención médica especializada, integral, adecuada, oportuna y puntual, en un ambiente digno, a personas con discapacidad mental y/o psicosocial usuarias de los Centros de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal, emitida el 20 de marzo de 2012 a la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud y Dirección de Servicios de Salud Pública del entonces Distrito Federal, disponible en <https://cdhcm.org.mx/2014/06/seguimiento-a-recomendacion-02_2012/>.

⁸⁸ Omisión de brindar acceso efectivo a una educación inclusiva a un niño con condición del espectro autista por parte del Centro Pedagógico de Desarrollo Infantil de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, emitida el 8 de diciembre de 2016 a la Procuraduría General de Justicia del entonces Distrito Federal, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/2017/02/seguimiento-a-recomendacion-152016/>>.

⁸⁹ Tal como se documentó en el informe temático *Derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México* a partir de Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento, Avance en el seguimiento de las Recomendaciones relacionadas con el derecho de las personas con discapacidad a la vida independiente y a ser incluidas en la comunidad al 26 de noviembre de 2019.

compleja o interacción entre factores relacionados con la salud y factores contextuales, personales o ambientales.⁹⁰

Se estima que las personas con discapacidad representan, al menos, el 10 por ciento del total de la población mundial, lo que significa según la población actual del planeta, alrededor de 613 millones de personas. De ellos se estima que la prevalencia de discapacidades moderadas y severas alcanza a unos 335 millones de personas. Las personas con discapacidad viven mayoritariamente en zonas pobres o poco desarrolladas, por lo que la mayoría no tiene acceso a los servicios de rehabilitación ni educativos, ni mucho menos a servicios de carácter personal como asistencia personal o servicios de provisión de ayudas técnicas individuales.⁹¹

47. Al hablar de discapacidad es necesario hablar del trabajo de cuidados. Remunerado o no, es de vital importancia y puede referirse a dos actividades que se superponen: las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como alimentar o dar medicamentos, y las actividades de cuidado indirecto, como comprar víveres, cocinar y limpiar. El grueso del trabajo de cuidados en todo el mundo es realizado por cuidadoras y cuidadores no remunerados, en su mayoría mujeres y niñas pertenecientes a grupos socialmente desfavorecidos.⁹²

La prevalencia de discapacidades graves significa que entre 110 y 190 millones de personas con discapacidades podrían necesitar cuidados o asistencia durante toda su vida. También ha aumentado la demanda de trabajo de cuidados tanto remunerado como no remunerado prestado en el hogar para las personas con discapacidades. Los hogares se han hecho más pequeños y el papel tradicional de la familia ampliada se ha reducido considerablemente.⁹³

48. De acuerdo con los análisis realizados por la Organización Mundial del Trabajo, a escala mundial las mujeres realizan 76.2% del trabajo de cuidados no remunerado. Ningún país del mundo registra una prestación de cuidados no remunerada igualitaria y se observa que las mujeres dedican en promedio 3.2 veces más tiempo que los hombres a la prestación de cuidados. Calculando el tiempo invertido tomando en consideración jornadas de ocho horas de trabajo, las mujeres dedican 201 días al año a las labores de cuidado frente a 63 días de trabajo que realizan los hombres.⁹⁴

49. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2018 el valor económico del trabajo no remunerado en labores domésticas y de cuidados equivalió a 5.5 billones de pesos. Esto corresponde a una participación de 23.5% respecto al Producto Interno Bruto (PIB) Nacional. El 17.7% de esa participación es aportada por mujeres y dentro

⁹⁰ Organización Mundial de la Salud, *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF)*, OMS, 2001, disponible en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf;jsessionid=21EC5EE0DD5F6B90400FAD31A2C1494B?sequence=1>.

⁹¹ J. Vidal García Alonso (coord.), *El Movimiento de la Vida Independiente. Experiencias Internacionales*, op. cit., p. 35.

⁹² Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Resumen Ejecutivo*, Ginebra, OIT, s. f., disponible en <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf>.

⁹³ *Ibidem*, p. 2.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 4.

de ellas, quienes más asumen los trabajos de cuidado son aquellas con menores ingresos, por lo que son las que más retribuyen al PIB nacional en ese rubro.⁹⁵

50. La demanda de cuidados no solo limita la participación de las mujeres en las esferas laborales, sino que contribuye a acentuar las desigualdades de género y limita de la misma manera las posibilidades de las personas con discapacidad para tener una vida plenamente independiente.
51. El problema que entraña la necesidad de labores de cuidado no se ha atendido de forma integral ni eficiente y existen distintas barreras para acceder a estos servicios que van desde las posibilidades económicas y condiciones laborales –y su consecuente acceso o no a la seguridad social– hasta los estereotipos de género.

En el país, menos de 40% de las personas en los hogares cuentan con un trabajo formal y, por tanto, con seguridad social. Quienes se encuentran en el sector informal no pueden satisfacer sus demandas de cuidado por las vías institucionales tradicionales, de manera que la mayoría de estas familias deben pagar por los cuidados o proveerlos directamente. El cuarto factor, directamente relacionado con el anterior, es el ingreso de los hogares: la falta de recursos excluye a los hogares más pobres del acceso a servicios de cuidado y esta situación hace que se vean obligados a proveerlos directamente.

[...] Algo similar sucede para contratar servicios de cuidado para enfermos crónicos. En suma, los hogares más pobres son quienes más necesitan servicios de cuidados externos y a quienes más les cuesta obtenerlos. Sin embargo, incluso en el caso de las personas que gozan de seguridad social, es claro que los servicios de cuidado que ofrece el Estado son insuficientes para atender la alta demanda de estos que hay en el país. Queda claro que atender estas demandas no es fácil, pues son muchas las personas responsables de proveerlo; además, los recursos son escasos y no se cuenta con suficiente información sobre las condiciones laborales, familiares y económicas de las personas que necesitan o proveen cuidados, información que es necesaria para tomar decisiones bien documentadas.⁹⁶

52. Los datos existentes indican que, en México, la mayor parte de las personas que necesitan cuidados son niños y niñas menores de 15 años, adultos mayores y personas con enfermedades temporales o con limitaciones permanentes, y se calcula que alrededor de 10 millones de niños necesitan de cuidados constantes. Por otra parte, no es menor observar que en las últimas décadas se ha registrado una disminución de los padecimientos infecciosos y un aumento de enfermedades crónico-degenerativas que requieren cuidados más especializados.⁹⁷
53. La falta de un sistema de cuidados es un asunto y problema público y en el caso de las personas con discapacidad representa también un reto considerable porque no basta con

⁹⁵ Secretaría de la Función Pública, “Elementos para discutir una Estrategia Nacional de Cuidados (ENAC) en México, documento de trabajo, s. f., disponible en <<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Producto%20cuidados.pdf>>.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Idem.*

recibir el servicio, sino que éste debe ser de calidad, suficiente, y accesible en todas sus dimensiones para las personas que tienen limitaciones para realizar actividades que condicionan su bienestar físico y emocional. Igualmente, esta política pública debe considerar los mecanismos adecuados para atender las demandas de cuidados de los distintos grupos de la población– con especial énfasis en los grupos de atención prioritaria entre los que se ven distintas interseccionalidades–, sino también transitar hacia una comprensión más amplia de la importancia del cuidado hacia un modelo de corresponsabilidad en los cuidados en donde participen las familias, el Estado, el sector privado y la sociedad en general⁹⁸ bajo la lógica del diseño universal y la inclusión en la comunidad. El sistema debe de adaptarse a la diversidad de la discapacidad, ya sea sensorial, mental, física, intelectual o múltiple, así como responder a la interacción con otras características de identidad y de histórica exclusión.

54. En México se ha estado trabajando en el diseño de la Estrategia Nacional de Cuidado (ENAC)⁹⁹ que en principio busca aumentar la calidad de los cuidados en el país extendiendo la regulación de cuidado infantil, de personas con limitaciones temporales y permanentes y personas mayores, de forma que garanticen que todas las personas puedan acceder a cuidados, y controlar la calidad de la prestación de servicios de cuidado a partir de certificaciones gubernamentales. En ese mismo sentido, esta estrategia apuesta por procurar la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, así como la corresponsabilidad en las tareas de cuidado.¹⁰⁰ En el caso de las personas con discapacidad, la ENAC estaría orientada a garantizar que todas las personas tengan acceso a servicios de cuidado ampliando la oferta pública de servicios de rehabilitación y cuidado.¹⁰¹
55. El 28 de octubre de 2020 la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados votó –de manera unánime– el proyecto de dictamen por el que se reforman los artículos 4º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de cuidados. Este primer paso en el proceso legislativo para contar con una modificación constitucional federal que reconozca el derecho de las personas a ser cuidadas y a contar con un Sistema Nacional de Cuidados fue un avance para reconocer que todas las personas requieren de cuidados adecuados al ciclo vital, la condición de salud o de discapacidad, lo que debe de representar una prioridad para cualquier Estado y, por lo tanto, debe de ser asumido como un asunto de interés público.¹⁰²

⁹⁸ Guillermo M. Cejudo, Cynthia Michel, Samantha Ortiz, Armando Sobrino, Humberto Trujillo y Marcela Vázquez, *Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, mayo de 2017, disponible en <<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>>.

⁹⁹ Tiene como sustento la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Recomendación General núm. 16 de la CEDAW; la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (la cual plantea que se requieren políticas públicas que respondan a las demandas de cuidado de personas con algún nivel de dependencia y que consideren de manera explícita los derechos de las cuidadoras); y la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación impulsada por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

¹⁰⁰ Secretaría de la Función Pública, “Elementos para discutir una Estrategia Nacional de Cuidados (ENAC) en México”, documento de trabajo, s. f.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² CDHCM, Boletín 152/2020, CDHCM se congratula de la votación unánime a favor del reconocimiento constitucional del Derecho al Cuidado Digno y a la implementación de un sistema nacional de cuidado como medio de garantía, 28 de octubre de 2020 en <<https://cdhcm.org.mx/2020/10/cdhcm-se-congratula-de-la-votacion-unanime-a-favor-del-reconocimiento>>.

56. En la Ciudad de México, el derecho a cuidar y ser cuidado fue reconocido en su primera Constitución de 2017,¹⁰³ sin embargo, aún está pendiente la publicación de la ley y normatividad secundaria en la materia.
57. El 17 de septiembre de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal, la Ley de Atención Prioritaria para las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad en el Distrito Federal con la finalidad de normar las medidas y acciones que garanticen a las personas con discapacidad y en situación de vulnerabilidad, la atención preferencial en los trámites y servicios que presta la administración pública de la Ciudad de México y entidades de carácter privado, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México.¹⁰⁴
58. El 8 de febrero de 2019 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, en la que se señala que esta normatividad tienen por objeto establecer las obligaciones de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, asegurar la correcta aplicación por parte de los poderes constituidos en la Ciudad de México, de las obligaciones derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y de la Constitución Política de la Ciudad de México, y orientar a las autoridades para la adopción de las medidas legislativas, administrativas, judiciales, jurisdiccionales, económicas y a las que sean necesarias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos humanos en la Ciudad de México.¹⁰⁵
59. Esta ley reconoce el derecho de atención prioritaria a las familias con algún integrante con discapacidad¹⁰⁶ así como la adopción de mecanismos tales como los ajustes razonables, el diseño universal, los apoyos técnicos.¹⁰⁷

constitucional-del-derecho-al-cuidado-digno-y-a-la-implementacion-de-un-sistema-nacional-de-cuidado-como-medio-de-garantia/>.

¹⁰³ Véase el proyecto de Constitución en el que el artículo 14. Ciudad Solidaria, literal C. Derecho al cuidado, en sus numerales 1 y 2 señalaban: “1. Toda persona tiene derecho al cuidado, entendido como el conjunto de actividades que sustentan vitalmente a las personas y les otorgan los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad.” “2. La ciudad promueve la economía del cuidado mediante la prestación de servicios públicos y universales accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social, de acuerdo con la normatividad. Asimismo, fomenta la participación corresponsable de autoridades, el sector privado, la comunidad, las familias, las mujeres, los hombres y los distintos grupos de edad en la provisión de servicios de cuidado”, disponible en <<http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/derechos#:~:text=Toda%20persona%20tienen%20derecho%20al,simb%C3%B3licos%20para%20vivir%20en%20sociedad>>. Actualmente está previsto en el artículo 9º, literal B de la Constitución Política de la Ciudad de México vigente, que dice: “Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.”

¹⁰⁴ La última reforma fue del 21 de febrero de 2018.

¹⁰⁵ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 1º, literal A, numerales 1, y 4.

¹⁰⁶ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 30, quinto párrafo: “Se otorgará atención prioritaria a familias en situación de vulnerabilidad, a las encabezadas por madres o padres solteros, a las que tengan como integrantes a personas con discapacidad y/u otras condiciones, personas mayores, personas en reclusión o privadas de su libertad y familias de víctimas”.

¹⁰⁷ Ley Constitucional de Derechos Humanos y Sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 3º.

60. Sobre el derecho al cuidado incluye el derecho de todas las personas a cuidarse, a cuidar y a ser cuidadas; consiste en que todas las personas tengan asegurado un conjunto de actividades básicas encaminadas a garantizar la realización cotidiana de las condiciones de vida que les permiten alimentarse, educarse, estar sanas y vivir adecuadamente. La normativa señala que esto comprende tanto el cuidado material, que implica un trabajo con valor económico, como el cuidado psicológico, que conlleva un vínculo afectivo.
61. Para la Ley Constitucional de Derechos Humanos y Sus Garantías de la Ciudad de México el sistema local del cuidado estará basado en la corresponsabilidad entre los diversos géneros y generaciones, las familias, la comunidad, el sector privado y las autoridades de la ciudad, contemplarán apoyo para las personas que realizan trabajos de cuidado no remunerado, la conciliación de la vida laboral, escolar y familiar, así como la promoción, cuando sea posible, de la autonomía de las personas que requieren cuidados. En este sentido dispone que se otorgará atención prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, etapa del ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado y puntualiza que la Ley de Desarrollo Social establecerá las modalidades que este derecho tendrá en los planes, programas y políticas.¹⁰⁸

11.5. Supervisión y normativas de albergues en la Ciudad de México

62. El estándar establecido por la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 11, literal M, referente a los derechos de personas que residen en instituciones de asistencia social, señala que tienen el derecho a disfrutar de un entorno seguro, afectivo, comprensivo y libre de violencia; a recibir cuidado y protección frente a actos u omisiones que atenten contra su integridad; a una atención integral que les permita lograr su desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social; a servicios de calidad y calidez por personal capacitado, calificado, apto y suficiente.
63. A nivel nacional 90% de los albergues se sostienen por la sociedad civil organizada, mientras que sólo 9% son operados por instituciones públicas, indican los resultados del primer Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS),¹⁰⁹ realizado por el INEGI, realizado en 2015.¹¹⁰

La principal problemática que atienden es adicciones, pues existen 1 mil 782 centros para atender esta temática; seguida de casas hogar para adultos mayores (1 mil 20) y para menores de

¹⁰⁸ Ley Constitucional de Derechos Humanos y Sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 56.

¹⁰⁹ En dicho estudio se recaba información estadística de la población usuaria residente, el personal que ahí labora, las características de los inmuebles y los servicios que se otorgan. Para levantar la información se tomó como base un directorio en el que participaron el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Inmujeres, la Red Nacional de Refugios (RNR) y el Indesol.

¹¹⁰ El CAAS es el primer proyecto que se realiza para generar información estadística de la población usuaria residente, del personal que ahí labora, de las características de los inmuebles y sobre los servicios que otorgan. El levantamiento de la información se basó en un directorio integrado con la colaboración del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Inmujeres y la Red Nacional de Refugios (RNR). Del 1 al 30 de septiembre del 2015, se censaron 4.7 mil alojamientos de asistencia social en las 32 entidades federativas del país. Puede consultarse en el siguiente vínculo <<https://www.inegi.org.mx/programas/caas/2015/>>.

edad (879). Los que menos abundan son los hospitales psiquiátricos (62); hospitales de enfermedades incurables (38); y albergues para indígenas (27).

Asimismo, se contabilizó que 31 mil 58 personas realizan trabajo voluntario en los albergues censados a lo largo del país. Las entidades con más centros de alojamientos son Baja California (443), el Distrito Federal (425) y Jalisco (395); mientras que en las que hay menos son Baja California Sur (41), Tlaxcala (34) y Tabasco (22). Las principales fuentes de financiamiento son: donaciones de particulares (58%), cuotas de personas usuarias o familiares (57.6%), y gobierno 41.2%.¹¹¹

64. El 2 de septiembre de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Asistencia Social con la que se buscaba normar la concurrencia y colaboración de la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los sectores social y privado sentando las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia.
65. En esta Ley de observancia general quedó definido que tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar,¹¹² entre ellas las personas con discapacidad.
66. De esta forma, se entiende que la rectoría de la asistencia social pública y privada corresponde al Estado, el cual, en forma prioritaria, proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.¹¹³ De acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Salud corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, con base en las normas oficiales mexicanas¹¹⁴ que al efecto expidan la Secretaría de Salud o el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.¹¹⁵

¹¹¹ Instituto Nacional de Desarrollo Social, 90% de los albergues en México son operados por la sociedad civil, Boletín de prensa, 5 de julio de 2016, disponible en <<https://www.gob.mx/indesol/prensa/90-de-los-albergues-en-mexico-son-operados-por-la-sociedad-civil>>.

¹¹² Ley de Asistencia Social, artículo 4º.

¹¹³ Ley de Asistencia Social, artículo 5º.

¹¹⁴ Ley de Asistencia Social, artículo 6º.

¹¹⁵ De acuerdo con el artículo 27 de la Ley de Asistencia Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, a que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Salud.

Igualmente, como dispone el artículo 28 de la Ley de Asistencia Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia será el coordinador del Sistema, y tendrá entre algunas de sus funciones: a) Vigilar el estricto cumplimiento de la presente Ley; b) Elaborar un Programa Nacional de Asistencia Social conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación, los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, y demás instrumentos de planeación de la Administración Pública Federal; c) Promover la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas en materia de asistencia social, a través de un Comité Técnico de Normalización Nacional de Asistencia Social, que se regulará con base en lo establecido en la Ley Federal de Metrología y Normalización; d) Supervisar y evaluar la actividad y los servicios de asistencia social que presten las instituciones de asistencia social pública y privada, conforme a lo que establece la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social.

67. En los términos previstos por la Ley de Asistencia Social, en el diseño de las políticas públicas, operación de programas, prestación de servicios, y la realización de acciones, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia actuará en coordinación con dependencias y entidades federales, estatales o municipales, de acuerdo con la competencia y atribuciones legales que éstas tengan. Promoverá, coordinadamente con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación física, psicológica, social y ocupacional, para las personas con algún tipo de discapacidad o necesidad especial, así como acciones que faciliten la disponibilidad y adaptación de prótesis, órtesis y ayudas funcionales. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, promoverá una vinculación sistemática entre los servicios de rehabilitación y asistencia social que preste, y los que proporcionen los establecimientos del sector salud.¹¹⁶
68. De acuerdo con lo previsto por la Ley de Asistencia Social, el Estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, fincados en la solidaridad ciudadana, promoverá en toda la república, la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, las que con sus propios recursos o con donaciones de cualquier naturaleza que aporte la sociedad en general y con sujeción a los ordenamientos que las rijan, presten dichos servicios. La Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia emitirán las normas oficiales mexicanas que dichas instituciones deberán observar en la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia les prestará la asesoría técnica necesaria y los apoyos conducentes.¹¹⁷ En ese tenor, la ley señala a las instituciones privadas de asistencia social:

Artículo 52. Las instituciones privadas de asistencia social tendrán las siguientes obligaciones: a) Constituirse de acuerdo con lo estipulado en las leyes aplicables; b) Inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social; c) Cumplir con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas que se emitan para la regulación de los servicios de asistencia social y colaborar con las tareas de supervisión que realice El Organismo, y d) Garantizar en todo momento el respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas, familias o comunidades que reciban sus servicios de asistencia social.¹¹⁸

¹¹⁶ Ley de Asistencia Social, artículo 29.

¹¹⁷ Ley de Asistencia Social, artículo 48.

¹¹⁸ En tanto que la misma ley indica:

“Artículo 51. Las instituciones privadas de asistencia social serán consideradas de interés público y tendrán los siguientes derechos:

- a) Formar parte del Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;
- b) Recibir de parte del Organismo, la certificación de calidad de los servicios de asistencia social que ofrecen a la población;
- c) Acceder a los recursos públicos destinados a la asistencia social, en los términos y las modalidades que fijen las autoridades correspondientes y conforme al programa nacional de asistencia social;
- d) Participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de asistencia social;
- e) Recibir el apoyo y la asesoría técnica y administrativa que las autoridades otorguen;
- f) Tener acceso al sistema nacional de información;
- g) Recibir donativos de personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, de acuerdo con las leyes y ordenamientos respectivos;
- h) Acceder a los beneficios dirigidos a las organizaciones sociales, que se deriven de los Convenios y Tratados Internacionales, y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas por esta Ley, e
- i) Ser respetadas en el ejercicio de sus actividades, estructura y organización interna.”

69. A nivel local, el 16 de marzo de 2000 se publicó en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal con la finalidad de regular y promover la protección, asistencia e integración social de las personas, familias o grupos que carecen de capacidad para su desarrollo autónomo o de los apoyos y condiciones para valerse por sí mismas, y establecer las bases y mecanismos para la promoción del Sistema Local que coordine y concerte las acciones en materia de asistencia e integración social, con la participación de las instituciones públicas, las instituciones de asistencia privada y las asociaciones civiles.
70. Tiempo después, el 24 de mayo de 2012, se publicó en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal. Esta norma tiene por objeto regular el funcionamiento de los albergues públicos y privados, sin fines de lucro que tienen un fin preeminentemente de asistencia social que tengan bajo su cuidado a niñas y niños para garantizar su integridad física, psicológica y su situación jurídica.
71. De acuerdo con lo previsto en esta Ley, la Secretaría de Desarrollo Social estaría a cargo de integrar y actualizar el Padrón de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal. La Secretaría de Desarrollo Social publica el Padrón de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, el cual contendrá el nombre o denominación del albergue, dirección, nombre de la o el responsable, población y rango de edad de las y los residentes, y si corresponde a un albergue público o privado, mismo que se mantiene actualizado.
72. A esto se suma la Secretaría de Salud, quien, de acuerdo con la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal se encarga de otorgar a los albergues públicos y privados el certificado de condición sanitaria, en términos de lo establecido la Ley de Salud del Distrito Federal y demás normatividad aplicable, de acuerdo con el nivel de cuidado y atención que brinden a las y los menores; proporcionar servicios de salud gratuitos a las y los residentes en los albergues, a través de las unidades médicas, centros de salud y clínicas y hospitales dependientes del Sistema de Salud de la Ciudad de México; verificar que exista un adecuado servicio de educación en salud sexual, reproductiva y de planificación familiar; dar asesoría y fomentar la formación e implementación de los programas de sanidad para los albergues; y elaborar programas de nutrición y difundir información para recomendar hábitos alimenticios correctos al interior de los albergues, entre otras funciones.¹¹⁹
73. Mientras tanto, queda en manos de la Secretaría de Educación coadyuvar a que los albergues que presten servicios educativos cuenten con programas y sistemas que permitan contribuir al aprendizaje de las y los residentes; apoyar a los albergues con el objeto de lograr la igualdad de acceso, permanencia y resultados satisfactorios en la educación; y proporcionar educación para el trabajo, de acuerdo con lo que establece la Ley General de Educación, Ley de Educación del Distrito Federal y los lineamientos aplicables en la materia; entre otras.¹²⁰

¹¹⁹ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 7º.

¹²⁰ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 8º.

74. En este tenor, la Secretaría de Protección Civil tiene como atribuciones expedir la constancia a los albergues que soliciten su registro, en la cual se exprese que las instalaciones cuentan con todas las medidas de seguridad previstas en la presente y demás leyes aplicables; asesorar en la elaboración de los programas internos de protección civil en los albergues; y fomentar el cumplimiento de los programas internos de protección civil en los albergues, entre otros.¹²¹
75. En el caso de las delegaciones, ahora alcaldías de la Ciudad de México, se establecía la facultad de expedir los certificados a los albergues privados que cumplan con los requisitos que establezcan los ordenamientos legales aplicables; recibir y aprobar el programa interno de protección civil de los albergues; y ordenar visitas de inspección al Instituto de Verificación con el fin de supervisar que las instalaciones destinadas a los albergues públicos y privados para niñas, niños y adolescentes cumplan con la normatividad en materia de protección civil y demás requisitos exigibles; atender observaciones y quejas acerca del funcionamiento de los albergues para niñas y niños, que se encuentren en su demarcación; establecer multas, suspensiones temporales y definitivas y revocar los certificados de los albergues privados de conformidad con lo establecido en la Ley, entre otros aspectos.¹²²
76. Por parte del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia para la Ciudad de México (DIF-CDMX), se estableció que, a través de la Defensoría de los Derechos de la Infancia, podría presentar denuncias ante las autoridades competentes de cualquier caso de maltrato, lesiones, abuso físico o psíquico, sexual, abandono, descuido o negligencia, explotación y en general cualquier acto que vaya en detrimento de las libertades y derechos humanos de las niñas y niños que residen en los albergues públicos y privados de la Ciudad de México. Además de coadyuvar con la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Procuraduría General de Justicia –ahora Fiscalía General– y el Instituto de Verificación Administrativa para vigilar la observancia de las normas oficiales mexicanas en materia de asistencia social y en su caso generar las recomendaciones que correspondan a las autoridades facultadas para la aplicación y seguimiento de la presente ley; administrar y operar los albergues infantiles que le son adscritos; y llevar a cabo revisiones periódicas y constantes a todos los albergues públicos y privados para niños y niñas de la ciudad, para constatar que las y los menores residentes se encuentren en óptimas condiciones de salud física y psicológica.¹²³
77. Por parte del Instituto de Asistencia e Integración Social se establece la atribución de administrar y operar los albergues infantiles que le son adscritos; vigilar que los albergues a su cargo cumplan con las normas establecidas en la presente ley y hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que detecte.¹²⁴

¹²¹ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 9º.

¹²² Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 10.

¹²³ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 11.

¹²⁴ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 12.

78. Para funcionar en la Ciudad de México, los albergues privados de niñas y niños deberán contar con el certificado expedido por la alcaldía correspondiente y formar parte del Padrón del Albergues para Niñas y Niños del Distrito Federal, que para efectos de certificación y control lleve a cabo la autoridad.¹²⁵
79. En caso de incumplimiento, la alcaldía correspondiente ordenará al Instituto de Verificación Administrativa realizar visitas de inspección por lo menos una vez cada tres meses, y aplicará las sanciones que este ordenamiento establece, sin perjuicio de las facultades y sanciones que confieran a otras dependencias, otros ordenamientos locales aplicables en la materia de que se trate.¹²⁶
80. Por su parte, la Secretaría de Salud deberá realizar visitas de inspección semestrales, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevarse a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento. Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá estar provisto del documento oficial que lo acredite como tal, así como de la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo y Reglamento de Verificación Administrativa.¹²⁷
81. Cabe señalar que la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de enero de 2010¹²⁸ establece que éste y las entonces delegaciones tenían atribuciones para practicar visitas de verificación administrativa en materias de preservación del medio ambiente y protección ecológica; anuncios; mobiliario urbano; desarrollo urbano y uso del suelo; cementerios y servicios funerarios; turismo y servicios de alojamiento; transporte público, mercantil y privado de pasajero y de carga. La facultad de verificación de las delegaciones se extendía a establecimientos mercantiles; estacionamientos públicos; construcciones y edificaciones; mercados y abasto; espectáculos públicos, protección civil, y protección de no fumadores.¹²⁹
82. En la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 12 de junio de 2019 define dentro de las facultades de verificación del Instituto: preservación del medio ambiente y protección ecológica; mobiliario urbano; desarrollo urbano; turismo; transporte público, mercantil y privado de pasajero y de carga. Mientras que para las alcaldías: anuncios; cementerios y servicios funerarios, construcciones y edificaciones; desarrollo urbano; espectáculos públicos; establecimientos mercantiles; estacionamientos públicos; mercados y abasto; protección civil; protección de no fumadores; protección ecológica; servicios de alojamiento.¹³⁰

¹²⁵ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 38.

¹²⁶ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 46.

¹²⁷ Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal, artículo 47.

¹²⁸ Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, última reforma del 10 de enero de 2014.

¹²⁹ Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, artículo 7º.

¹³⁰ Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, artículo 14.

83. No se omite apuntar que el Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México (Indiscapacidad), tiene dentro de sus facultades ordenar las visitas, sustanciar los procedimientos, calificar las actas de verificación administrativa e imponer las sanciones correspondientes respecto al Reglamento de Verificación Administrativa del ámbito local, referente a la accesibilidad física, de información y comunicación, pudiendo ser la autoridad ejecutora de las verificaciones el Instituto de Verificación Administrativa local.¹³¹

II.6. Ajustes razonables

84. La Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal fue publicada el 10 de septiembre de 2010,¹³² y en ella se establece que en la Ciudad de México se reconoce el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, el cual se regula conforme al marco jurídico local.¹³³

85. En su artículo 47 crea al Instituto para la Integración al Desarrollo de las personas con Discapacidad (Indiscapacidad, anteriormente conocido como Indepedi), el órgano responsable de coadyuvar con el Ejecutivo local y todas las áreas de la Administración Pública de la Ciudad de México en el diseño, supervisión y evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidad.

86. El objetivo del Indiscapacidad es mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad a través del libre ejercicio de sus derechos en un ambiente de igualdad de oportunidades mediante acciones como programas de salud y rehabilitación dirigidos a mejorar su calidad de vida, o programas de accesibilidad universal que les garantice el acceso en igualdad de condiciones con las demás personas, al entorno físico, el transporte y las comunicaciones, entre otros.¹³⁴

87. En este sentido, el Indiscapacidad quedó a cargo de la elaboración del Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, de articular y diseñar las políticas públicas en materia de discapacidad en la Ciudad de México, coordinar y concertar con cada órgano de la Administración Pública local los programas específicos que en materia de discapacidad deban elaborar y ejecutar cada año y proponer y sugerir a cada órgano de la Administración Pública de la Ciudad de México las acciones prioritarias que considere puedan servirles para un mejor desempeño en sus funciones específicas.

88. La Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal prevé que Indiscapacidad, en coordinación con el DIF-CDMX, se encargará de facilitar el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, de conformidad con la normatividad aplicable, debiendo para ello realizar acciones en ese sentido, impulsando

¹³¹ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 48, fracción xx.

¹³² La última reforma se publicó en el *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 28 de julio de 2020.

¹³³ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 40 *bis*.

¹³⁴ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 48.

la creación y modificación del marco jurídico local para garantizar el derecho de acceso a la justicia y al ejercicio pleno de la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad.¹³⁵

89. Esta misma normatividad prevé que las personas con discapacidad tendrán derecho a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos administrativos y judiciales en que sean parte, así como asesoría y representación jurídica gratuita en dichos procedimientos, bajo los términos que establezcan las leyes respectivas.¹³⁶
90. El jueves 12 de enero de 2017 se publicó la Ley de Accesibilidad para la Ciudad de México en la Gaceta Oficial,¹³⁷ que tiene por objeto que en la Ciudad de México se garantice el derecho a la accesibilidad al entorno físico, las edificaciones, los espacios públicos, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y el transporte, especialmente para las personas con discapacidad y personas con movilidad limitada, asegurando el ejercicio de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación y promoviendo la igualdad.
91. En relación con los derechos de las personas con discapacidad, la SCJN se ha pronunciado¹³⁸ señalando que el artículo 12 de la CDPD, al referirse al igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley implica, entre otras cosas, que su capacidad jurídica no esté limitada de modo distinto al de las demás personas y la libertad de tomar sus propias decisiones. En consonancia con esto, ha de procurárseles el apoyo que necesiten para tomar decisiones que tengan efectos jurídicos, apoyo que debe respetar sus derechos, su voluntad y preferencias, y nunca debe consistir en decidir por ellas,¹³⁹ debiéndose respetar incluso cuando tales decisiones puedan considerarse no acertadas.
92. La SCJN, en sus criterios jurisprudenciales, advierte que “la capacidad se entiende como la aptitud legal de una persona para ser sujeto de derechos y obligaciones, y como la facultad o posibilidad de que esta persona pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones por sí misma”.¹⁴⁰

La discapacidad es una limitación a las capacidades físicas o mentales que puede adquirirse con los años o desde el nacimiento. Las personas con discapacidades no se encuentran impedidas para hacer valer sus derechos de ejercicio, pues sólo encuentran límites físicos distintos que las personas sin discapacidad no tienen. Una persona con una incapacidad de ejercicio, como es un menor de edad, no necesariamente es una persona con una discapacidad. De igual forma, una persona con discapacidad no es necesariamente una persona con una incapacidad de ejercicio. Las personas con discapacidad son titulares de los mismos derechos que cual-

¹³⁵ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal artículo 40 *Ter*.

¹³⁶ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal artículo 40 *Quáter*.

¹³⁷ Ley de Accesibilidad para la Ciudad de México, disponible en: <<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1341-ley-de-la-accesibilidad-para-la-ciudad-de-mexico>>.

¹³⁸ Véase SCJN-Centro de Estudios Constitucionales, *Derechos de las personas con discapacidad*, SCJN (serie Cuadernos de Jurisprudencia, núm. 5) México, septiembre de 2020, disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2020-10/Cuadernillo%20Discapacidad_Final%20octubre.pdf>.

¹³⁹ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2805/2014, 14 de enero de 2015, párr. 40.

¹⁴⁰ SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015, 18 de junio de 2018, p. 43, párr. 5.

quier otra persona; sin embargo, sus especiales necesidades o particularidades en el ejercicio de sus derechos, en algunos casos exigen un tratamiento específico.¹⁴¹

93. Es por esto que cuando se piensa en un sistema de apoyos para la vida independiente, para la toma de decisión y ejercicio de la capacidad jurídica o del acuerdo sobre los ajustes razonables para personas con discapacidad es importante considerar que, como sostiene la SCJN, “la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad: simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, [...] dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardias necesarias, para que de esta manera se respeten los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad”.¹⁴²
94. Es por esto que en los casos en que se vean involucradas personas con discapacidad no sólo deben de garantizarse las medidas generales de accesibilidad, sino que se deben realizar “los ajustes necesarios o ajustes razonables para facilitarles la información y las consecuencias jurídicas de los procedimientos judiciales en que éstas participen, en un lenguaje sencillo, mediante formatos accesibles y con los apoyos necesarios, para que así puedan expresar lo que a su derecho convenga, de modo que se vea plenamente colmado su derecho de audiencia”.¹⁴³

El modelo de apoyo en la toma de decisiones basada en un enfoque de derechos humanos, la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no necesita ser privada de su capacidad de ejercicio por una persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona. Este modelo contempla en todo momento la voluntad y preferencias de la persona con discapacidad, sin restringir su facultad de adoptar decisiones legales por sí mismas, pero en determinados casos, se le puede asistir para adoptar sus propias decisiones legales, dotándole para ello de los apoyos y las salvaguardas necesarias.¹⁴⁴

95. Para la SCJN, bajo el modelo social y de derechos humanos, la interdicción no respeta los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad ni reconoce la igualdad de condiciones para el ejercicio de su capacidad jurídica ante la ley y el acceso a la justicia de las personas con discapacidad a que se refieren los artículos 12 y 13 de la Convención.¹⁴⁵ Ese criterio es armónico con la jurisprudencia de la Corte Interamericana que tiende a afirmar que los sistemas de sustitución de la voluntad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad son ajenos al contenido de la Convención Americana de Derechos Humanos.¹⁴⁶

¹⁴¹ SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015, 18 de junio de 2018, p. 46, párrs. 4 y 5. Véase SCJN-Centro de Estudios Constitucionales, *Derechos de las personas con discapacidad*, *op. cit.*

¹⁴² SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1043/2015, 29 de marzo de 2017, párr. 94.

¹⁴³ *Ibidem*, párr. 90.

¹⁴⁴ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2805/2014, 14 de enero de 2015, párr. 38. Véase SCJN-Centro de Estudios Constitucionales, *Derechos de las personas con discapacidad*, *op. cit.*

¹⁴⁵ SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1043/2015, 29 de marzo de 2017, párr. 89.

¹⁴⁶ Véase Corte IDH, Caso en trámite Guachalá Chimbó vs. Ecuador, ficha técnica del caso disponible en <https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/guachala_chimbo_y_otros.pdf>.

96. En este sentido los criterios de la SCJN han señalado que la interdicción no respeta los derechos, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad y que no puede admitirse de ninguna manera que el derecho de audiencia de la persona con discapacidad se satisfaga por las manifestaciones que hace el tutor, sino que debe haber un examen personal y directo en el que se posibilite su participación en cualquier proceso en el que se vea involucrada una persona con discapacidad a partir de brindarles el sistema de apoyos o los ajustes razonables que necesiten.¹⁴⁷ A estos efectos es necesario establecer salvaguardias que deberán estar sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial, competente e imparcial para asegurar que las medidas de apoyo respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad, así como que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida.¹⁴⁸

El tutor de una persona con discapacidad tiene como función asistirle en la toma de decisiones correspondientes, pero no podrá sustituir su voluntad [...] el estado de interdicción deberá concebirse como una institución de asistencia para que la persona tome sus propias decisiones, mismas que deberán respetarse incluso cuando puedan considerarse no acertadas: el modelo de apoyo no se basa en la sabiduría para la adopción de las decisiones, sino simplemente en la libertad de las personas para realizarlas y asumirlas, puesto que la libertad de tomar las propias decisiones forma parte del núcleo de cuestiones ligadas inextricablemente al respeto de la dignidad inherente y la autonomía individual y la independencia de las personas.¹⁴⁹

97. Siguiendo con el criterio utilizado en la acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulado 114/2015,¹⁵⁰ el régimen de interdicción vulnera el derecho a una vida independiente y a ser incluido en la comunidad, lo que incluye asegurar en especial que las personas con discapacidad tengan, entre otras cosas, la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con los demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico, ya que se basa en un sistema de sustitución de la voluntad en el que el tutor es quien decide todas estas cuestiones.¹⁵¹
98. La SCJN ha reconocido que la discapacidad debe ser entendida como una desventaja causada por las barreras que la sociedad genera y “no como una enfermedad”,¹⁵² por lo que ha determinado que el régimen de interdicción vulnera el principio de igualdad y no discriminación ya que no existe una correspondencia entre la importancia de la finalidad que persigue el régimen de interdicción y los efectos perjudiciales que produce la interdicción en otros derechos.¹⁵³

¹⁴⁷ Véase en Amparo Directo en Revisión 1368/2015, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-02/AR-1368-2015-190212.pdf>.

¹⁴⁸ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 44/2018, 13 de marzo de 2019. Razones similares en el AR 1368/2015, AR 702/2018 y en el ADR 8389/2018.

¹⁴⁹ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2805/2014, 14 de enero de 2015, párr. 42.

¹⁵⁰ Véase Acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulado 114/2015, disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2015_114_Demanda.pdf>.

¹⁵¹ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 44/2018, 13 de marzo de 2019. Razones similares en el AR 1368/2015, AR 702/2018 y en el ADR 8389/2018.

¹⁵² SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 44/2018, 13 de marzo de 2019. Razones similares en el AR 1368/2015, AR 702/2018 y en el ADR 8389/201, p. 73, párrs. 2 y 3.

¹⁵³ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 44/2018, 13 de marzo de 2019. Razones similares en el AR 1368/2015, AR 702/2018 y en el ADR 8389/2018.

99. Esto puede observarse particularmente en aquellos casos en que pareciera extenderse la figura del interés superior sobre las personas con discapacidad ejerciendo sobre ella una discriminación implícita porque se les trata como niños y se les restringe el derecho a ejercer en igualdad de condiciones su capacidad jurídica.¹⁵⁴ No es menor señalar que desde el momento en que las personas con discapacidad son sometidas a la interdicción se le estigmatiza como alguien que no es capaz de gobernarse a sí mismo; además, al declararse el estado de interdicción por considerar que la persona es incapaz, se le anula su capacidad jurídica.¹⁵⁵
100. En este sentido, cuando la persona con discapacidad hubiese manifestado de algún modo su voluntad, acorde con el paradigma de la mejor interpretación posible habría que establecer y respetar los mecanismos necesarios para que esa manifestación no sufra detrimento o sea sustituida en modo alguno.¹⁵⁶ El estado de interdicción, al estar basado en un modelo de sustitución de la voluntad, les niega la posibilidad de elegir y controlar su modo de vida así como sus actividades cotidianas, aspectos que están ampliamente vinculados al reconocimiento y el ejercicio de la capacidad jurídica, y consecuentemente al goce y ejercicio de sus derechos.¹⁵⁷ En ese sentido, el sistema de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica debe de estar previsto previo a una situación, durante una situación y posterior, de modo que la voluntad pueda ser reconstruida si fuera necesario, a partir de los elementos manifestados en diversos momentos por la persona. Asimismo, la capacidad jurídica de las personas implica no sólo una capacidad para decidir sino también una capacidad para obrar, lo que es de especial relevancia en los casos en que las personas se encuentran ante escenarios de institucionalización que, a decir de la Corte Interamericana, debe de constituir la última *ratio* dado que son opuestos al contenido del derecho a la vida independiente y participación en la comunidad.

III. DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

101. En el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística se advierte que 4.4% de la población en la Ciudad de México vivía con alguna discapacidad, es decir, 385 385 personas, de las cuales 54.4% eran mujeres y 45.6% eran hombres. En cuanto a la edad, 77.6% de este grupo de población tenía 35 y más años. En 2018 la tasa de prevalencia de la discapacidad en la Ciudad de México se incrementó a 5.3% con respecto a 2010, lo que significa que 469 579 personas presentaban esta condición.¹⁵⁸

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2805/2014, 14 de enero de 2015, párr. 43.

¹⁵⁷ Véase SCJN-Centro de Estudios Constitucionales, *Derechos de las personas con discapacidad*, op. cit.

¹⁵⁸ En el informe temático se detalla que esta estadística sigue una metodología desarrollada por el Grupo de Washington sobre medición de la discapacidad para mejorar la recopilación y el análisis de los datos sobre la materia; además se consideró la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud, publicada por la Organización Mundial de la Salud para identificar el grado de dificultad que tienen las personas al realizar actividades consideradas básicas.

102. Los datos estadísticos permiten identificar siete tipos de limitaciones en las actividades de las personas con discapacidad de la Ciudad de México:¹⁵⁹

Sexo	Total	Caminar o moverse	Ver	Escuchar	Hablar o comunicarse	Atender el cuidado personal	Poner atención o aprender	Mental
Hombres	175 587	84 774	50 390	22 271	15 236	8 492	8 871	22 485
Mujeres	209 798	124 773	59 874	23 158	12 486	12 081	8 419	18 857
Total	385 385	209 547	110 264	452 429	27 722	20 573	17 290	41 342

En el informe temático Derecho a la *vida independiente* e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México se señala que desde el informe especial emitido en 2008 se identificó la existencia de algunas de las barreras que enfrenta este grupo de población en el ejercicio de sus derechos, en particular aquellas que obstaculizan su derecho a ser incluido en la comunidad, tales como la falta de apoyos personalizados y la necesidad de sensibilización hacia la discapacidad.¹⁶⁰ Con motivo del *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, publicado en 2013, también se abordó el derecho de las personas con discapacidad a gozar de movilidad personal con la mayor independencia posible, en particular a tener acceso a edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones, exteriores e interiores, como escuelas, viviendas, unidades médicas y lugares de trabajo.¹⁶¹

Es preciso decir que, entre 2015 y 2018, la Comisión ha recibido un total de 1 157 quejas de personas con discapacidad o de sus familiares por presuntas violaciones a sus derechos cometidas por autoridades de la ciudad. Destaca un aumento significativo entre 2017 y 2018, al pasar de 245 quejas recibidas en 2017 a 459 en 2018.

Entre las denuncias registradas en 2018, por lo menos 225 (49%) se relacionan con presuntas afectaciones a algunos de los componentes del derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad. De estas últimas, en por lo menos 46% se vieron involucrados hombres y en 32% mujeres. Las personas agraviadas presentan distintos tipos de discapacidades, principalmente motriz (49%), intelectual (14%), múltiple (12%), auditiva (10%) y visual o psicosocial (5%); y, de ellas, un porcentaje importante son personas mayores (43%), seguido por de niñas, niños o adolescentes (14%) y de jóvenes (10%). De estas denuncias, 106 tienen que ver con la vivienda, la vida cotidiana y el sistema público de apoyos; 13 abordan aspectos de la

Las cifras 2018 corresponden a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018*, México, INEGI, 2019.

¹⁵⁹ Tabla elaborada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHCM, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo de Población y Vivienda 2010". Tabulados. Cuestionario básico, disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>>, página consultada el 10 de septiembre de 2019. Tal como aparece citado en Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México*, op. cit., p. 18.

¹⁶⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*, México, CDHDF, 2008, pp. 152-153, 161-162, 167, 175-177.

¹⁶¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012*, México, CDHDF, 2013, p. 38.

institucionalización, y 122 mencionan las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para ser incluidas en la comunidad.¹⁶²

III.1. Derechos humanos de las personas con discapacidad en la Ciudad de México

103. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución) todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano. La Suprema Corte ha señalado que las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, tendrán que emplear los principios de interpretación conforme y el principio pro persona, al señalar que las normas relativas a derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia de sus derechos.
104. Por otra parte, el mismo artículo 1º constitucional expresamente establece la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Lo establecido en el artículo 1º constitucional se traduce en la transversalización en todo el ordenamiento jurídico mexicano respecto a los estándares más altos de protección de los derechos de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado mexicano.
105. Es así como, las disposiciones de derechos humanos establecidas en tratados internacionales y la interpretación que de las mismas formulen los órganos internacionales autorizados para ello, son de aplicación directa por parte de las autoridades nacionales, a nivel federal y local, sin necesidad de una ley que reconozca su vigencia y aplicabilidad.
106. En ese sentido, es imperativo garantizar a las personas que tienen alguna discapacidad el derecho de gozar de un nivel de vida adecuado, libre de violencia, sin discriminación, a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad, de lo contrario se estarán perpetrando diversas violaciones a sus derechos humanos, siendo necesario reconocer sus derechos y brindar una protección específica a los mismos.
107. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas reconoce en su preámbulo *que* “la discriminación contra cualquier

¹⁶² Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, *Derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México. Informe temático*, México, CDHCM, 2020, p. 21, disponible en <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe_Tematico_Vida_independiente_personas_con_discapacidad.pdf>. Las quejas analizadas corresponden a las primeras narraciones de hechos realizadas por las y los peticionarios al presentarse ante la CDHCM, omitiendo la información de las personas y los números de expediente en virtud de la normatividad existente en materia de protección de datos personales. La lectura y clasificación que se presenta en este informe fue realizada para fines de investigación y estadística por parte del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, y no corresponde al proceso de calificación de violaciones a derechos humanos que llevan a cabo las áreas de Garantía y Defensa de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

persona por razón de su discapacidad constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherentes del ser humano”.

108. Para el caso, es dable establecer quién puede ser considerado como una persona con discapacidad. Al respecto, la propia Convención en su artículo 1º indica que “las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.
109. El que una persona tenga alguna discapacidad no restringe su personalidad jurídica ni su capacidad jurídica, tal y como está estipulado en el artículo 12¹⁶³ de la Convención mencionada *supra*.
110. Asimismo, el multicitado instrumento de la ONU enfatiza la protección a las mujeres, a las niñas y a los niños con discapacidad, esto derivado a que *están sujetas a múltiples formas de discriminación*, por lo que los Estados Partes tendrán que tomar *medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la Convención. Aunado a ello, en todas las actividades relacionadas con los niños y las niñas con discapacidad, una consideración primordial será la protección del interés superior del niño.*¹⁶⁴
111. En ese orden de ideas, las personas con discapacidad también tienen derecho a *vivir de forma independiente y a ser incluidos en la comunidad*, es decir que el Estado mexicano tendrá que adoptar las medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce y su plena inclusión y participación en la comunidad de las personas con discapacidad. Del contenido del *artículo 19* de la Convención citada en los acápites que anteceden, se desprenden las siguientes obligaciones para todas las autoridades de la república mexicana, en este caso de la Ciudad de México:
- a. Las personas con discapacidad puedan decidir su lugar de residencia.
 - b. No tienen que ser obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico.
 - c. Acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta.
 - d. Las instalaciones y los servicios comunitarios tendrán en cuenta sus necesidades.

¹⁶³ “Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley: 1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica. 2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida. 3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.”

¹⁶⁴ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 6º y 7º.

112. Lo anterior, les permitirá a las personas con discapacidad gozar de un nivel de vida adecuado y protección social, según el *artículo 28* de la multicitada Convención este derecho incluye *alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida*.¹⁶⁵
113. Para poder gozar de los derechos humanos antes expuestos, sin discriminación alguna, con respeto e inclusión en la comunidad se deben realizar diversas acciones, incluyendo ajustes razonables, entendiéndolos como “*las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*”.¹⁶⁶ Igualmente *tendrán que adoptarse medidas de accesibilidad* que les permitan a las personas con discapacidad asegurar “*el acceso en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales*”.¹⁶⁷
114. Cualquier conducta que atente con el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad tendrá que ser reprochada por el Estado mexicano a través de las instituciones con las que cuente para garantizar dichos derechos. Para precisar las obligaciones del Estado al respecto, es preciso diferenciar entre las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables o medidas especiales, de modo que las personas con discapacidad puedan exigir la satisfacción de cualquiera de ellas en general y en casos concretos. En ese sentido, la Observación General núm. 6 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, señala que el modelo de igualdad sustantiva también amplía y detalla el contenido de la igualdad en las dimensiones redistributiva, de reconocimiento, participativa y de ajustes.¹⁶⁸ En una lectura armónica de las Observaciones Generales núms. 2, 4 y 6 del Comité, es importante diferenciar entre tres conceptos fundamentales: accesibilidad, ajustes razonables y medidas específicas.¹⁶⁹ En primer lugar, la accesibilidad representa una condición previa que debe de garantizarse por medio de diversas vías, su alcance es colectivo y su satisfacción es progresiva. Por su parte, las medidas específicas son aquellas destinadas a discriminar positivamente o generar las medidas para eliminar las desigualdades que colocan en situación de exclusión a un grupo históricamente discriminado, por lo que pretenden ser transitorias. Las medidas específicas implican un trato preferente razonado, objetivo y proporcional que contribuye a terminar con la discriminación estructural y nunca deben “*perpetuar el aislamiento, la segregación, los estereotipos, la estigmatización ni otros tipos de discriminación contra las personas con discapacidad*”.¹⁷⁰ El Comité de

¹⁶⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 28.

¹⁶⁶ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2º. N. del E.: La cursiva es énfasis añadido.

¹⁶⁷ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 9º.

¹⁶⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, abril de 2018, párr. 11.

¹⁶⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 2, sobre accesibilidad, *doc. cit.*

¹⁷⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 6, párr. 29.

Personas con Discapacidad ha señalado que los Estados Partes no han logrado un avance en identificar ámbitos o subgrupos de personas con discapacidad que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva. Para ello, insta a los Estados a levantar datos específicos sobre la discriminación por motivo de discapacidad, que puedan distinguirse por deficiencia, género, sexo, identidad de género, etnia, religión, edad y otros estratos de la identidad de las personas con discapacidad. Finalmente, los ajustes razonables son medidas individuales, de cumplimiento inmediato, pertinentes, idóneas y eficaces que deben negociarse con quien las necesita y solicita. Tienen por límite el que no representen una carga desproporcionada o indebida al garante del derecho y, en algunos casos, pueden convertirse en medidas generales para la accesibilidad. Los ajustes razonables representan una obligación de no discriminar.

115. Por lo que respecta al acceso a la justicia, la Convención prevé que los Estados Parte tienen que asegurar que:

[L]as personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

2. A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario.¹⁷¹

116. Una vez puntualizada la protección que contempla la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución, el Estado mexicano está obligado no sólo a garantizar las medidas generales de accesibilidad sino a realizar los ajustes razonables y necesarios para que las personas con discapacidad gocen de un nivel de vida adecuado, tengan un efectivo acceso a la justicia, esto implica que los responsables de haber causado un daño sean ubicados y procesados de conformidad con las leyes aplicables a la materia, así como el derecho a la reparación del daño de aquellas conductas que les hayan causado algún menoscabo en el goce y ejercicio de sus derechos humanos.
117. Aunado a lo expuesto, la Constitución Política de la Ciudad de México, de reciente entrada en vigor, en su artículo 11 contempla una protección específica para diversos grupos de atención prioritaria, entre estos, el de las personas con discapacidad (apartado G); quienes tendrán el derecho a que se adopten “las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los ajustes razonables; las autoridades deben implementar un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete su voluntad y capacidad jurídica”.

¹⁷¹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 13.

118. Este principio, a partir del respeto al derecho a la libertad e integridad personales, se traduce igualmente en el artículo 9º, literal B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, que establece que “toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado”.
119. En este sentido, dentro de las obligaciones generales, la Convención señala en su artículo 4º, apartado b, que los Estados Partes, se comprometen a *tomar todas las medidas pertinentes*, incluidas medidas legislativas, *para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación* contra las personas con discapacidad, compromiso que se traduce en la toma de ajustes razonables para garantizar la igualdad y no discriminación tal como lo establece el artículo 5º de la Convención.
120. El 10 de septiembre de 2010 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.¹⁷² La ley tiene por objeto normar las medidas y acciones que contribuyan a lograr la equiparación de oportunidades para la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad en un plano de igualdad al resto de los habitantes la Ciudad de México. En esta ley la integración al desarrollo se refiere a la participación activa y permanente de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida diaria, principalmente en el social, económico, político, cultural y recreativo.
121. El 30 de mayo de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.¹⁷³ Su objeto es reglamentar en lo conducente para establecer las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades; por lo que –de manera enunciativa, no limitativa– esta Ley reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio.
122. La Constitución Política de la Ciudad de México se publicó el 5 de febrero de 2017¹⁷⁴ y establece, entre otras cosas el derecho al cuidado¹⁷⁵ y los derechos de las personas con

¹⁷² El 3 de marzo de 2016 se publicó la última reforma.

¹⁷³ Sus últimas reformas fueron publicadas el 12 de julio de 2018.

¹⁷⁴ Última reforma el 31 de agosto de 2020.

¹⁷⁵ El artículo 9º señala que toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.

discapacidad.¹⁷⁶ Al hablar de los grupos de atención prioritaria señala que la Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. En este sentido señala que las autoridades de la ciudad deben adoptar las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, así como para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de los derechos de los grupos de atención prioritaria y alcanzar su inclusión efectiva en la sociedad.

123. El 8 de febrero de 2019 se publicó la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, misma que dispone entre sus objetivos desarrollar los derechos humanos contenidos en la Carta de Derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México y establece principios rectores de la atención a personas con discapacidad a las personas titulares de la administración pública centralizada y paraestatal de la Ciudad de México; así como al Tribunal Superior de Justicia, al Tribunal de Justicia Administrativa, al Congreso de la Ciudad de México, las alcaldías, servidores públicos en general y representantes populares de la Ciudad de México.¹⁷⁷
124. Asimismo, tal como lo señala el texto constitucional local y federal, bajo los principios de la progresividad de los derechos y la obligación general de garantía de éstos, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos humanos bajo los siguientes estándares:

III.2. Deber reforzado del Estado

125. La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

¹⁷⁶ En su artículo 11 establece:

A. Grupos de atención prioritaria

La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

B. Disposiciones comunes

1. Las autoridades de la Ciudad adoptarán las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, así como para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de los derechos de los grupos de atención prioritaria y alcanzar su inclusión efectiva en la sociedad. [...]

G. Derechos de personas con discapacidad

1. Esta Constitución reconoce los derechos de las personas con discapacidad.

Se promoverá la asistencia personal, humana o animal, para su desarrollo en comunidad. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los ajustes razonables.

2. Las autoridades deben implementar un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete su voluntad y capacidad jurídica.

3. Las familias que tengan un integrante con discapacidad y sobre todo las que tengan una condición de gran dependencia o discapacidad múltiple, recibirán formación, capacitación y asesoría, de parte de las autoridades de la Ciudad de México.

4. Las personas con discapacidad tendrán derecho a recibir un apoyo no contributivo hasta el máximo de los recursos disponibles. [...]

¹⁷⁷ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 8 de febrero de 2019; última reforma del 7 de junio de 2019.

especifican no hay ninguna circunstancia que permita privar a una persona del derecho al reconocimiento como tal ante la ley, o que permita limitar ese derecho que el derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley.¹⁷⁸ Aunque en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no se especifica que no es posible suspender ese derecho ni siquiera en situaciones excepcionales, una prohibición equivalente se encuentra en el artículo 4º, párrafo 4, de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.¹⁷⁹

126. Esto significa que se debe examinar de manera integral la legislación para que el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad no esté limitado de modo distinto al de las demás personas como ha ocurrido a través de instituciones o figuras legales que realizan una sustitución en la adopción de decisiones como la tutela, la curaduría y las leyes sobre la salud mental que permiten el tratamiento forzoso. Esas prácticas deben ser abolidas, a fin de que las personas con discapacidad recobren la plena capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás.¹⁸⁰

127. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se refiere explícitamente a personas con discapacidad. Sin embargo, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que todos los seres humanos han nacido libres e iguales en dignidad y en derechos y, como las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, las personas con discapacidad tienen claramente derecho a toda la gama de derechos reconocidos en el Pacto. Además, en la medida en que se requiera un tratamiento especial, los Estados Partes han de adoptar medidas apropiadas, en toda la medida que se lo permitan los recursos disponibles, para lograr que dichas personas procuren superar los inconvenientes, en términos del disfrute de los derechos especificados en el Pacto, derivados de su discapacidad. Además, el requisito que se estipula en el párrafo 2 del artículo 2º del Pacto que garantiza “el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna” basada en determinados motivos especificados “o cualquier otra condición social” se aplica claramente a la discriminación basada en motivos de discapacidad.

128. Las normas convencionales, al señalar obligaciones para el Estado, reconocen explícita o implícitamente¹⁸¹ un derecho subjetivo¹⁸² a todas las personas o a un grupo especialmente protegido interna o internacionalmente. De esta forma, al establecerse un derecho de un grupo de atención prioritaria y una prohibición sobre las violaciones graves a derechos humanos, como la tortura o la desaparición, se generan una serie de obligaciones y de-

¹⁷⁸ Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4º, párr. 2.

¹⁷⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. CRPD/C/GC/5, *doc. cit.*, párr. 5.

¹⁸⁰ *Ibidem*, párr. 7.

¹⁸¹ Véanse los criterios utilizados por la Primera Sala de la SCJN, respecto de los cuales determinados operadores deónticos como *obligación* o *prohibición*, establecidos en las normas de los tratados internacionales, cuando están dirigidos al Estado, pueden generar implícitamente el reconocimiento de un derecho subjetivo para las personas.

¹⁸² Al resolver la Contradicción de Tesis 21/2011-PL, el Pleno de la Suprema Corte calificó expresamente los derechos humanos como derechos subjetivos. Al respecto véase la sentencia del Tribunal Pleno de la SCJN correspondiente al 9 de septiembre de 2013, en la Contradicción de Tesis 21/2011-PL, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 45.

beres reforzados sobre la investigación de la misma, se crea un derecho subjetivo cuyo fundamento¹⁸³ son los principios convencionales y constitucionales protegidos por dichas obligaciones: dignidad humana, igualdad y no discriminación; libertad; derecho a la vida; e inviolabilidad de la persona humana.

129. La Constitución Política de la Ciudad de México, a efectos de lograr la plena participación de las personas con discapacidad en el goce y ejercicio de sus derechos en el artículo 11 señala que las autoridades adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los ajustes razonables, por lo que las autoridades deben implementar un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete su voluntad y capacidad jurídica.
130. En este sentido, las directrices establecidas por los artículos 80 y 81 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México¹⁸⁴ establecen como principios rectores:

Son principios rectores en materia de derechos de las personas con discapacidad, los que siguen:

1. El respeto de la dignidad, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
2. La no discriminación;
3. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
4. El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana;
5. La igualdad de oportunidades;
6. La accesibilidad;
7. Difundir información en formatos accesibles, incluidos el braille, la lengua de señas, la lectura fácil y los formatos electrónicos, de las vías y procedimientos para la interposición de quejas, incluyendo dicha información en lenguas indígenas;
8. Instaurar mecanismos de monitoreo, mecanismos de queja y sanciones efectivas por incumplimiento de las leyes sobre accesibilidad.
9. La igualdad entre el hombre y la mujer;
10. El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad. Se garantizará que los niños y las niñas con discapacidad tengan derecho a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten, opinión que recibirá la debida consideración teniendo en cuenta su edad y madurez, en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho.

¹⁸³ Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 3 de septiembre de 2013, p. 33. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁸⁴ El artículo 80 establece que en la ciudad las personas con discapacidad cuentan con un apoyo de acuerdo con la legislación aplicable y autoridades competentes, a cargo del gobierno.

11. La revisión y armonización de la legislación aplicable, en particular la del Código Civil, para garantizar los derechos de todas las personas con discapacidad a casarse y a ejercer la custodia, la tutela y la guarda de sus hijos; así como para eliminar expresiones peyorativas para referirse a las personas con discapacidad. A dicha revisión, se invitarán a participar a organismos de derechos humanos, así como a organizaciones de personas con discapacidad.
131. Igualmente señala que las personas con discapacidad son sujetos de derechos y obligaciones, reconociéndose las diferencias y requerimientos específicos para asegurar la igualdad de oportunidades, por lo que prevé que la ley en la materia establecerá las medidas y acciones que contribuyan a lograr la equiparación de oportunidades para la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad, garantizando en todo momento su participación activa.
132. En el caso de niñas y mujeres con discapacidad se señala la necesidad de medidas de nivelación y acción afirmativa para erradicar su discriminación en todos los ámbitos de la vida.
133. En lo que toca a un enfoque diferenciado, cabe recordar que es derecho de los niñas y niños no ser separados de sus padres contra la voluntad de éstos salvo, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que se determine que es necesario para proteger su interés superior.¹⁸⁵ De ser necesaria la separación, niñas y niños deben contar con protección y asistencia especial del Estado,¹⁸⁶ mismos criterios que deben ser aplicables a niñas y niños con discapacidad.
134. En la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal se señala que las personas con discapacidad no podrán ser objeto de ninguna vulneración, discriminación, ni restricción en el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. Esto significa, de acuerdo con esta normatividad, que la violación a cualquiera de sus derechos o libertades fundamentales será inmediatamente hecha del conocimiento de las autoridades competentes, quienes deberán restituir a la brevedad posible a las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos, sin perjuicio de aplicar las penas o sanciones correspondientes a las personas responsables.
135. La ley puntualiza que la denegación de ajustes razonables será considerada una forma de discriminación.¹⁸⁷
136. En el caso de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de

¹⁸⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 9º, primer párrafo.

¹⁸⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 9º, segundo párrafo.

¹⁸⁷ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 10 de septiembre de 2010; última reforma del 28 de julio de 2020, artículo 11, disponible en <<https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/341-ley-para-la-integracion-al-desarrollo-de-las-personas-con-discapacidad-del-distrito-federal#ley-para-la-integraci%C3%B3n-al-desarrollo-de-las-personas-con-discapacidad-del-distrito-federal>>.

México, así como los órganos de procuración de justicia, la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal deberán elaborar, publicar y difundir manuales y material informativo accesible, en el que se informe a las personas con discapacidad sobre las autoridades a las cuales pueden acudir en el caso de la violación a sus derechos humanos, así como de los procedimientos que se deben iniciar; proporcionar condiciones adecuadas que garanticen la comunicación y el debido entendimiento con las personas con discapacidad, cuando éstas lo soliciten; implementar programas de capacitación y sensibilización dirigidos a su personal, sobre la atención digna a las personas con discapacidad; y contar con peritos especializados en las diversas discapacidades, apoyo de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana, así como en la emisión de documentos en sistema de escritura Braille.¹⁸⁸

137. A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, de acuerdo con la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, le corresponde, en coordinación con Indiscapacidad y de acuerdo con su disponibilidad, actualizar y capacitar a la unidad especializada para la atención a las personas con discapacidad de la Defensoría Pública, para la debida atención y defensa de los derechos de las personas con discapacidad de escasos recursos, debiendo contar igualmente con el personal y material especializado, que garanticen una defensa adecuada y en igualdad de condiciones con las demás personas.¹⁸⁹
138. En el caso del DIF-CDMX, en términos de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, le corresponde diseñar y ejecutar pláticas, talleres, campañas y otras acciones de sensibilización sobre discapacidad; organizar y participar en foros, simposios, congresos y demás actividades, que propicien el intercambio de experiencias entre expertos, familias y las propias personas con discapacidad, tendiente al mejoramiento de la calidad de vida de estos últimos; brindar servicios de rehabilitación integral a personas con discapacidad en unidades básicas y móviles; generar bancos de tecnologías de apoyo para personas con discapacidad de escasos recursos; celebrar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil de y para personas con discapacidad; así como organismos nacionales e internacionales afines, que impulsen proyectos y acciones, que tengan como objeto la inclusión social, autonomía económica y empoderamiento de las personas con discapacidad; impulsar redes comunitarias de personas con discapacidad y sus familias para la promoción y difusión de los derechos humanos de este grupo de población; instrumentar programas y actividades institucionales, trámites y/o servicios encaminadas a promover la evolución de ajustes razonables, la autonomía, la accesibilidad, la inclusión y acceso a la información, entre otras, con la participación de instancias públicas y/o privadas, nacionales y/o internacionales; de organizaciones de la sociedad civil, academia, ciudadanía y entes de gobierno local y/o federal; promover el derecho a la accesibilidad, a la movilidad y a los ajustes razonables, a través de programas, acciones y proyectos que de manera directa o en colaboración con instancias gubernamentales, sector privado, sociedad civil y la academia, impulsen la par-

¹⁸⁸ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 12.

¹⁸⁹ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 14.

participación plena e inclusiva de las personas con discapacidad y de sus familias; impulsar acciones interinstitucionales en materia de capacitación e inclusión laboral de personas con discapacidad; transversalizar el enfoque de derechos humanos y perspectiva de género en las acciones dirigidas a la población con discapacidad; y desarrollar estrategias encaminadas a la inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad que se encuentran en condición de abandono o sin cuidados parentales.¹⁹⁰

139. Finalmente, la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal indica que corresponde a todas las dependencias que conforman el sector salud del Distrito Federal, garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la salud y la rehabilitación de las personas con discapacidad.¹⁹¹

III.3. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

140. La discapacidad puede llegar a colocar a las personas en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general.
141. El artículo 12 de la Convención afirma que todas las personas con discapacidad tienen plena capacidad jurídica; ésta es indispensable para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y adquiere una importancia especial para las personas con discapacidad cuando tienen que tomar decisiones fundamentales como aquéllas relacionadas con sus derechos a la autodeterminación, la vida independiente, derechos sexuales y reproductivos, el derecho a otorgar su consentimiento para el tratamiento médico o el manejo de sus datos personales y el derecho a la libertad, entre otros.¹⁹²

Todas las personas con discapacidad, incluidas las que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, pueden verse afectadas por la negación de la capacidad jurídica y la sustitución en la adopción de decisiones. No obstante, los regímenes basados en la adopción de decisiones sustitutiva y la negación de la capacidad jurídica han afectado y siguen afectando de manera desproporcionada a las personas con discapacidad cognitiva o psicosocial. El Comité reafirma que el hecho de que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia (incluidas las deficiencias físicas o sensoriales) no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni ninguno de los derechos establecidos en el artículo 12. Todas las prácticas cuyo propósito o efecto sea violar el artículo 12 deben ser abolidas, a fin de que las personas con discapacidad recobren la plena capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás.¹⁹³

¹⁹⁰ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 18.

¹⁹¹ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 19.

¹⁹² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, *doc. cit.*, párr. 7.

¹⁹³ *Ibidem*, párr. 9.

142. La capacidad jurídica, un derecho inherente reconocido a todas las personas, está compuesto por la capacidad legal de ser titular de derechos y de ser reconocido como persona jurídica ante la ley y por la legitimación para actuar con respecto a esos derechos y el reconocimiento de esas acciones por la ley, aspecto sobre el cual suelen recaer las limitaciones de la ley.

[P]ara que se cumpla el derecho a la capacidad jurídica deben reconocerse las dos facetas de esta; esas dos facetas no pueden separarse. El concepto de capacidad mental es, de por sí, muy controvertido. La capacidad mental no es, como se presenta comúnmente, un fenómeno objetivo, científico y natural, sino que depende de los contextos sociales y políticos, al igual que las disciplinas, profesiones y prácticas que desempeñan un papel predominante en su evaluación.¹⁹⁴

143. La capacidad jurídica y la capacidad mental deben ser entendidos como conceptos distintos: la primera es la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones y de ejercerlos; la segunda es la aptitud de una persona para adoptar decisiones. No es menor hacer notar que en instrumentos jurídicos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹⁹⁵ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹⁶ y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁹⁷ no se hace distinción entre estos conceptos,¹⁹⁸ por lo que en términos del artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, no habría razón para denegar la capacidad jurídica por posibles limitaciones temporales o permanentes, reales o supuestas, de la capacidad mental.¹⁹⁹
144. Por esto, más allá de que las personas con discapacidad no puedan continuar gozando y ejerciendo otros, y eventualmente todos, los derechos de los cuales son titulares, figuras como la interdicción representan una forma de sustracción de este grupo de atención prioritaria del ordenamiento jurídico al negarles la posibilidad de ser independientes, un derecho que deriva de la libertad personal pero también del propio reconocimiento a la personalidad jurídica, con lo que se enfrentan a situaciones que las dejan en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad, el Estado e inclusive la comunidad. Esta vulneración al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica configura una violación a derechos humanos. El ejercicio de la capacidad jurídica debe de estar garantizado en todos los ámbitos y, por lo tanto, el Estado debe de asegurar la existencia de un sistema de apoyo para la toma de decisiones de las personas que lo requieran, de forma que su voluntad no sea suplida por otra persona y que pueda expresarla en un continuo durante su vida para que incluso se registren elementos que permitan reconstruir la voluntad en caso necesario.

¹⁹⁴ *Ibidem*, párr. 14.

¹⁹⁵ Véase Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 6º.

¹⁹⁶ Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 16.

¹⁹⁷ Véase Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 15.

¹⁹⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. CRPD/C/GC/5, *doc. cit.*, párr. 13.

¹⁹⁹ *Ibidem*, párr. 13.

145. La protección de la personalidad jurídica está prevista en diferentes mecanismos internacionales entre los que se encuentran el artículo 6º de la Declaración Universal de Derechos Humanos,²⁰⁰ el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁰¹ el artículo 3º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁰² y el artículo 17 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.²⁰³
146. Este derecho conlleva una obligación directa para el Estado de procurar los medios y condiciones para que ese derecho pueda ser ejercido de manera libre y plena por sus titulares. En caso de las personas con discapacidad, la interdicción no permite que la persona sujeta a un tutor pueda ejercer derechos y adquirir obligaciones por sí misma, lo que vulnera el reconocimiento de su personalidad y con ello se pone en peligro o se vulnera la interrelación normativa de la persona con discapacidad con los otros y los derechos fundamentales que de esto derivan.²⁰⁴
147. La falta de este reconocimiento no implica que no existe una protección de las personas con discapacidad, toda vez que el parámetro de control de regularidad constitucional permite incorporar los estándares internacionales en la materia, pero afecta la función declarativa del Estado para generar niveles de institucionalización²⁰⁵ que impidan un trato posiblemente discriminatorio en el que se invisibiliza a las víctimas de y consecuentemente las interseccionalidades que las contextualizan.
148. Es por esto que el reconocimiento de la personalidad jurídica es un necesario y fundamental para que las personas sean visibilizadas en la esfera institucional y normativa del Estado. La propia Corte Interamericana señala que cuando se impide a las personas ejercer los derechos de que son titulares se configura una violación a sus derechos humanos. Al mismo tiempo, esta situación representa una supresión de la existencia de la víctima directa y una serie de imposibilidades legales para que puedan realizar de forma expedita acciones legales encaminadas a resolver aspectos civiles o administrativos relacionados con ellas mismas.

²⁰⁰ “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.”

²⁰¹ “Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.”

²⁰² “Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.”

²⁰³ “Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.”

²⁰⁴ Beatriz Eugenia Suárez López y Édgar Hernán Fuentes Contreras, “Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica”, en *Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol. XVIII, núm. 36, julio-diciembre de 2015, pp. 65-80, disponible en <<https://www.redalyc.org/pdf/876/87643603005.pdf>>.

Véase Corte IDH, *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 25 de mayo de 2010, serie C, párr. 212; Corte IDH, *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de septiembre de 2010, serie C, núm. 217, párr. 219; Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de septiembre noviembre de 2010, serie C, párr. 219; Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 24 de febrero de 2011, serie C, párr. 221; Corte IDH, *Caso Torres Millacura y otros vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de agosto de 2011, serie C, párr. 229; Corte IDH, *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de febrero de 2012, serie C, núm. 240, párr. 240; y Corte IDH, *Caso Contreras y otros vs. El Salvador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2011, serie C, núm. 232, párr. 232.

²⁰⁵ Beatriz Eugenia Suárez López y Édgar Hernán Fuentes Contreras, *op. cit.*

149. Para que este derecho se considere violado basta con que no se le permita ejercerlo, lo que no necesariamente deriva de una acción concreta sino de un cúmulo de falencias en la aplicación de la normatividad existente, interpretaciones legales que no obedecen al principio *pro persona*, la obstaculización formal o material para los impulsos procesales o la aportación de elementos de prueba en nombre de la víctima. La personalidad jurídica no es un derecho de carácter individual sino que puede tener una naturaleza colectiva en una comunidad o grupo de personas que necesite o requiera de la protección de este derecho para el disfrute de otros reconocidos en la Convención, tal es el caso de las personas con discapacidad.²⁰⁶ En ese sentido incluso la falencia en la manifestación del consentimiento informado y los ajustes para éste pueden constituir una violación al derecho a la capacidad jurídica.
150. Al vulnerarse el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona con discapacidad, afectando su capacidad de ser titular de sus derechos y obligaciones y de ejercer los recursos legales para su protección, se afecta también a su familia, a las personas con las tenía vínculos cercanos y afectivos y a la comunidad cuando el Estado debería contar con las instituciones y mecanismos para hacer efectivo el contenido del artículo 1º de la Constitución federal los pactos y tratados internacionales de los que se forma parte de tal suerte que pueda restituir a la persona en el goce y ejercicio de sus derechos.
151. La supresión de su personalidad jurídica genera no solo la imposibilidad de contar con seguro social y servicios médicos, vulnerando de esta manera las garantías del derecho a la salud de las víctimas, sino que también pasa por la posibilidad de decidir por sí misma quién la representará o el manejo que se dará a sus datos personales, aspecto que puede ser de enorme importancia en términos del derecho a la propia imagen, la honra y la dignidad.
152. En abril de 2018, el Congreso de la Ciudad de México aprobó la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México (LPDPPSO). Al advertir que algunas disposiciones se contraponían al contenido de derechos humanos en la materia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México promovieron una Acción de Inconstitucionalidad ante la SCJN.²⁰⁷ Entre el 28 de mayo y el 11 de junio de 2019, el Pleno de la SCJN analizó a fondo la Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 (INAI) y su acumulada 48/2018 (CDHCM).²⁰⁸
153. Entre otros, se reclamó la inconstitucionalidad de su artículo 77,²⁰⁹ por vulnerar el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y otros grupos de atención prioritaria al no garantizar su derecho a la protección de datos personales y el sistema de apoyo para ejer-

²⁰⁶ Beatriz Eugenia Suárez López y Édgar Hernán Fuentes Contreras, *op. cit.*

²⁰⁷ SCJN, Boletín 107/2019, SCJN resuelve de manera favorable la acción de inconstitucionalidad presentada por la CDHDF, 12 de junio de 2019, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/2019/06/scjn-resuelve-de-manera-favorable-la-accion-de-inconstitucionalidad-presentada-por-la-cdhdf/>>.

²⁰⁸ Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 (INAI) y su acumulada 48/2018 (CDHCM), disponible en <<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AI-47-2018-Y-SU-ACUMULADA-48-2018.pdf>>.

²⁰⁹ “Artículo 77. El responsable procurará que las personas con algún tipo de discapacidad o grupos vulnerables, puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales”.

cerlo. Se puso a valoración de la SCJN que el verbo rector de ese artículo, procurar, no se protegía adecuadamente el derecho a la protección de datos personales de las personas con discapacidad ya que sólo vinculaba a sus responsables a intentarlo y no a asegurarlo o garantizarlo.²¹⁰

El párrafo segundo del artículo 16 constitucional reconoce que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, así como a los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, y que la ley establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan su tratamiento, ya sea por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.²¹¹

El hecho de que el legislador local haya utilizado el verbo procurar para referirse al deber de los sujetos obligados de que las personas con discapacidad o grupos vulnerables puedan acceder al ejercicio de dicha prerrogativa, evidencia que no los vincula a garantizar ese ejercicio en circunstancias igualitarias, sino sólo a intentar que se haga de esa manera. Tal circunstancia evidentemente atenta contra el parámetro constitucional comentado al principio de la explicación aplicable a personas con discapacidad y grupos vulnerables, de modo que debe declararse la inconstitucionalidad del precepto impugnado.²¹²

154. Con motivo de la resolución de la SCJN, la CDHCM hizo un llamado para que se hicieran las adecuaciones de las normas declaradas inválidas robustecer la legislación en materia de protección de datos personales en beneficio de las personas que habitan y residen en la Ciudad de México.²¹³
155. Por otra parte, es necesario recordar que el ordenamiento jurídico nacional prevé que “[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”,²¹⁴ por lo que impone sobre el Estado la obligación de “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.²¹⁵
156. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que una parte fundamental del ejercicio y goce de los derechos es el reconocimiento de la personalidad jurídica. Si bien el derecho en particular es muy conciso, su contenido y alcance es fortalecido y contextualizado por otras normas de carácter internacional que amplían su ámbito de protección. Este derecho se ha considerado como el derecho a tener aquellos derechos que nos ha reconocido el Estado como una parte constitutiva de él,²¹⁶ de tal forma que a nivel

²¹⁰ SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, 11 de junio de 2019, disponible en <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=236406>>.

²¹¹ *Ibidem*, párr. 202.

²¹² *Ibidem*, párrs. 212 y 213.

²¹³ SCJN, Boletín 107/2019, SCJN resuelve de manera favorable la acción de inconstitucionalidad presentada por la CDHDF, *loc. cit.*

²¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º, tercer párrafo.

²¹⁵ *Idem*.

²¹⁶ Jorge Verástegui González, *La personalidad jurídica en la desaparición forzada*, México, CNDH (Colección de textos sobre Derechos Humanos), 2016, disponible en <<http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas-CTDH-Personalidad-Juridica.pdf>>.

internacional se ha considerado que la personalidad jurídica de una persona no puede ser suspendida en “caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”.²¹⁷

157. En este mismo sentido, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en su texto y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. En ese sentido, el deber del Estado es procurar los medios y condiciones jurídicas en general, para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido por sus titulares. En especial, el Estado está obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginación y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de este derecho, en atención al principio de igualdad ante la ley.
158. Igualmente, el reconocimiento a la personalidad jurídica de las personas con discapacidad, pilar de la exigibilidad de sus derechos,²¹⁸ debe ir encaminado a que el Estado genere los mecanismos para asegurar que puedan tener un marco normativo y sistema de apoyos que les permita vivir de forma independiente y ser incluidas en la comunidad.
159. En este sentido el propio artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México, literal G, numerales 1 y 2, prevé que las autoridades adopten las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y respetar su voluntad, garantizando en todo momento los principios de inclusión y accesibilidad, considerando el diseño universal y los ajustes razonables, e implementando un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete su voluntad y capacidad jurídica. Con este fin se señala que se promoverá la asistencia personal, humana o animal, para el desarrollo en comunidad de las personas con discapacidad.
160. La SCJN se han pronunciado sobre la regulación de la capacidad legal de las personas en la Ciudad de México, particularmente respecto de los artículos 23 y 450, fracción II, 15 del Código Civil para el Distrito Federal.²¹⁹
161. La SCJN resolvió que el estado de interdicción regulado en el Código Civil para el Distrito Federal sólo será válido en la medida en la que se interprete conforme al modelo social de discapacidad de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo

²¹⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 27.

²¹⁸ Francisco José Visoso del Valle, *Ausentes e ignorados*, México, Porrúa (Colección Colegio de Notarios del Distrito Federal), 2009, disponible en <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3749-ausentes-e-ignorados-coleccion-colegio-de-notarios-del-distrito-federal>>.

²¹⁹ Artículo 23. “La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio que no significan menoscabo a la dignidad de la persona ni a la integridad de la familia; los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes”.

Artículo 450. “Tienen incapacidad natural y legal: [...] II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carácter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental o varias de ellas a la vez, no puede gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla”.

Véase: SCJN-Centro de Estudios Constitucionales, *Derechos de las personas con discapacidad*, op. cit.

que significa que debe priorizarse la voluntad de las personas cuya capacidad está siendo limitada y el grado de asistencia en las decisiones debe determinarse de forma casuística.²²⁰

El régimen del estado de interdicción [es] válido en tanto se interpreten [...] acorde a las directrices contenidas en la presente sentencia: *a)* El juzgador ha de fijar un grado de limitación de su capacidad de ejercicio proporcional al nivel de discapacidad de la persona, *b)* Han de ser establecidos por el juez los actos en lo que la persona con discapacidad goza de plena autonomía y aquellos en los que requiere la asistencia de un tutor; *c)* en aras de proteger la mayor auto tutela posible, se tratará de limitar las restricciones; *d)* las limitaciones de la capacidad jurídica de la persona con discapacidad han de ser interpretadas en forma restringida; *e)* La limitación de la plena capacidad ha de mantenerse el mínimo tiempo estrictamente necesario para la protección de la persona; *f)* el estado de interdicción ha de irse adaptando a los cambios que se puedan sufrir, pudiéndose solicitarse informes adicionales para su reevaluación, debiéndose ser revisado ante el mínimo indicio de variación puesto en conocimiento del juez; *g)* A pesar de que se hubiese decretado la limitación a la capacidad jurídica de una persona, ésta podrá manifestar su voluntad, misma que deberá ser respetada y acatada; *h)* El juez siempre debe permitir que la persona con discapacidad exprese su opinión en el juicio, debiendo tener contacto directo con él a fin de poder evaluar correctamente la situación, ello mediante un lenguaje accesible y una dinámica afable, además de poder ser asistido de una persona de su confianza si así lo elige.²²¹

III.4. Investigación de los delitos

162. La Constitución Política de la Ciudad de México establece que las autoridades de nuestra ciudad tienen las obligaciones generales de protección y garantía de los derechos de las víctimas –de violaciones a los derechos humanos como de delitos– debiendo adoptar las medidas necesarias para su atención integral.²²² El citado ordenamiento jurídico reconoce a los distintos grupos de atención prioritaria, por lo que establece que además de las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos, todas las autoridades de la Ciudad de México en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de los derechos de estos grupos, entre los que se encuentran, entre otros, las personas con discapacidad, niñas, niños, adolescentes, personas de comunidades indígenas, y personas de orientaciones sexuales e identidades no normativas,²²³ debiendo actuar con debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de estos grupos de atención prioritaria tomando en cuenta sus interseccionalidades y la situación y condiciones de vulnerabilidad.²²⁴

²²⁰ *Idem.*

²²¹ SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 159/2013, 16 de octubre de 2013, pp. 71-73.

²²² Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado J.

²²³ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado B, numeral 1.

²²⁴ Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado B, numeral 4.

163. Tratándose de un enfoque diferenciado bajo perspectiva de género, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad contribuye al deber reforzado del Estado de protegerlas frente al delito y la violencia y garantizarles a ellas, sus familias y/o víctimas indirectas el derecho al acceso a la justicia y a la verdad.
164. Cabe señalar que la igualdad y la no discriminación son los cimientos del sistema internacional de derechos humanos, por lo que se requieren leyes, políticas y prácticas basadas en esos principios. Las personas con discapacidad enfrentan distintas formas de discriminación pero, en particular, la perspectiva de género es crucial para explicar, comprender y hacer frente a las singulares desventajas y obstáculos con que se topan las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos y para esbozar posibles soluciones a esos problemas,²²⁵ así como el enfoque diferenciado permite identificar las brechas de desigualdad que enfrentan personas de distintos grupos etarios.
165. Dentro del marco jurídico interno del Estado mexicano, el Código Nacional de Procedimientos Penales, define que el Principio de igualdad ante la ley se entenderá como aquel en el que:
- Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.
- Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán *preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera*.²²⁶ [La cursiva es énfasis añadido].
166. En consecuencia, esta Comisión considera vital que los operadores jurídicos lleven a cabo los ajustes razonables al procedimiento, necesarios y suficientes para garantizar a las personas con discapacidad el acceso a un procedimiento apegado a Derecho y en igualdad de circunstancias.
167. La SCJN ha referido que pueden existir prácticas de la autoridad que aparentemente son neutras pero que, “por el resultado de su contenido o aplicación, genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable”²²⁷ lo que implica provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.

²²⁵ Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, A/HRC/WGEID/98/2, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º periodo de sesiones, del 31 de octubre al 9 de noviembre de 2012.

²²⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 10.

²²⁷ SCJN, Primera Sala, tesis aislada 1a. CXXI/2018 (10a.) en materia constitucional, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 58, tomo I, septiembre de 2018, p. 841.

168. Las autoridades encargadas de investigar el delito y la procuración de justicia deben impulsar y practicar diligencias esenciales para garantizar el derecho de acceso a la justicia en igualdad de condiciones, por ello:
1. La sola apertura y permanencia de las investigaciones a lo largo del tiempo sin actividad, es contrario a la obligación que tienen las autoridades responsables de conducir las actuaciones en forma expedita, evitando dilaciones, obstrucciones o entorpecimientos injustificados en los procesos, con la finalidad de preservar la prueba y su adecuado manejo de esta, e incluso salvaguardar los derechos de toda persona que en el contexto de la investigación sea considerada sospechosa.²²⁸ Pues una demora prolongada de investigaciones podría constituir, en sí misma, una violación a las garantías judiciales,²²⁹ o incluso generar impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir.²³⁰
 2. La debida diligencia en las investigaciones se garantiza a través de procurar el objetivo que se persigue,²³¹ por lo que si la obtención de resultados son aislados, no se satisface el requisito de debida diligencia, porque la autoridad encargada de la investigación tiene la obligación de unir criterios y no fragmentarlos, utilizando todos los medios disponibles para llevar a cabo aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos a través de la identificación de un patrón o de un elemento común de sistematicidad.²³²
191. En materia penal, las garantías del debido proceso, protegen a las personas que instan la función jurisdiccional del Estado para reivindicar un derecho, en cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tornar nugatorio su derecho.²³³ De las garantías coligadas al debido proceso para la presente Recomendación interesa el deber de las autoridades de actuar con la debida diligencia reforzada.
192. En este sentido, las autoridades encargadas de la procuración de justicia e investigación de los delitos deben de conducir diligentemente y eficazmente los procesos penales que se inicien para la investigación de los hechos, buscando:

²²⁸ CIDH, *Informe No. 05/03 Jesús María Valle Jaramillo vs. Colombia (Admisibilidad)*, 20 de febrero de 2003, párr. 31.

²²⁹ Véase Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de agosto de 2014, serie C, núm. 283, párr. 226.

²³⁰ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párr. 388.

²³¹ Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de marzo de 2005, serie C, núm. 120, párr. 83; Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (Fondo Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C núm. 171, párr. 62; Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, doc. cit., párr. 200.

²³² CIDH, *Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 211, 31 de diciembre de 2017, párr. 41.

²³³ SCJN, *Primera Salsa*, tesis aislada, 1a. CCLXXVI/2013, en materia constitucional, "Derecho al debido proceso. El artículo 14 constitucional prevé dos ámbitos de aplicación diferenciados", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XXIV, tomo I, 30 septiembre de 2013, p. 986.

- a. Resolver todos los obstáculos de jure y facto que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los procesos, garantizando que las investigaciones sean expeditas a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos.
- b. Se deberá garantizar que las instancias obligadas cuenten con los recursos humanos y materiales suficientes para el desempeño de sus funciones.²³⁴

193. A la par del análisis género, se requiere un análisis interseccional,²³⁵ a partir del cual, el Ministerio Público pueda identificar las dimensiones de exclusión que experimentó la víctima²³⁶ y el análisis de la definición del contexto de situaciones de vulnerabilidad en que se encontraba la víctima, con el objetivo de determinar, si las mismas estuvieron relacionadas con el hecho victimizante que se cruza con la discriminación por otras condiciones.

194. Por su parte, la Ley General de Víctimas²³⁷ reconoce el acceso a la justicia y le da contenido al señalar que las víctimas tienen derecho, entre otros, a:

- Que se realice, de forma inmediata y exhaustiva, la investigación del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas;
- Que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos sean enjuiciados y sancionados;
- Que se garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad; y
- Obtener una reparación integral por los daños sufridos.

195. Así, de la interpretación armónica de la Constitución Política de la Ciudad de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Víctimas, los criterios de la SCJN y la jurisprudencia de la Corte IDH,²³⁸ se puede señalar que, existe un mandato constitucional y convencional de actuar con la debida diligencia en las investigaciones de los delitos y/o de las violaciones a derechos humanos, siendo que dicha debida diligencia implica que las investigaciones cumplan de manera acumulativa con los requisitos de ser:

- a) *Serias*.²³⁹ Es decir, las autoridades deberán realizar la investigación tomando en cuenta todos los medios con los que cuentan o allegarse de ellos, utilizando el máximo de recursos disponibles.

²³⁴ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*, párr. 455.

²³⁵ El *enfoque interseccional* se refiere a abordar, de manera simultánea e integral, los efectos complejos, irreductibles, variados y variables que resultan cuando múltiples ejes de desigualdad y estigmatización de la diferencia –económica, política, cultural, bio-psico-social, racial, de género, de etnia, identidades y experiencias– se intersectan en contextos históricos específicos, produciendo afectaciones únicas e indivisibles. Véase Avtar Brah y Ann Phoenix, "Ain't I A Woman? Revisiting Intersectionality", en *Journal of International Women's Studies*, 5(3), 2004, pp. 75-86.

²³⁶ Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, España, OACNUDH/ONU Mujeres, s. f., párrs. 119 y 121.

²³⁷ Ley General de Víctimas, Capítulo III. Del derecho de acceso a la justicia, artículo 10, primer párrafo.

²³⁸ Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 177; y Corte IDH, *Caso Terrones Silva y otros vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de septiembre de 2018, serie C, núm. 360, párr. 195.

²³⁹ Véase CEJIL, *Debida diligencia en violaciones graves a derechos humanos*, Argentina, CEJIL, 2010, p. 2. Aunado a lo anterior, en los casos como el que se narra en la presente recomendación, la investigación debe realizarse con perspectiva de

- b) *Imparciales*.²⁴⁰ Que una investigación sea imparcial implica que la misma se realice libre de cualquier forma de discriminación, en especial, que se encuentre libre de la normalización de los factores género a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados; lo anterior implica que la imparcialidad tiene una dimensión negativa (abstenerse de romper la igualdad entre las partes, cuando éstas sean o se presuman iguales) y una dimensión positiva (adoptar medidas positivas ante escenarios o situaciones de discriminación estructural o histórica) y
- c) *Efectivas*.²⁴¹ Para que una investigación se considere efectiva, necesariamente implica que se resuelva el fondo de las circunstancias planteadas en un plazo razonable y de ser el caso, permita que se identifique a los responsables, se les sancione y se otorgue una reparación integral a la o las víctimas.

196. La debida diligencia que debe caracterizar a una investigación seria implica que las autoridades competentes realicen todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad,²⁴² justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.²⁴³ Esto significa que las autoridades competentes deben remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas señaladas anteriormente, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas, previendo los enfoques diferenciados que se requieran cuando se trate de personas que puedan estar en situación de vulnerabilidad.²⁴⁴
197. La transversalización de la perspectiva de género y el enfoque diferenciado conlleva una perspectiva de igualdad de oportunidades²⁴⁵ en el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas, en condiciones de equidad e igualdad; por lo que durante la investigación se debe recabar información detallada y desagregada –por lo menos– por género, edad, situación de riesgo o discriminación y pertenencia a grupos de atención

género que brinde a las víctimas la confianza en las instituciones estatales para su protección. La falta de investigación por parte de las autoridades de los posibles móviles discriminatorios que tuvo un acto de violencia contra la mujer, puede constituir en sí misma una forma de discriminación basada en el género. Véase Corte IDH, “Derechos humanos y mujeres”, en *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 4., pp. 17 y 59.

²⁴⁰ Al respecto véase Comité CEDAW, Recomendación General núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General número 19, párr. 10.

²⁴¹ Para que una investigación se considere efectiva, necesariamente implica que se resuelva el fondo de las circunstancias planteadas en un plazo razonable (véase Corte IDH, *Caso García Prieto y otros vs. El Salvador (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 20 de noviembre de 2007, serie C, núm. 168, párr. 97), y de ser el caso, se identifique a los responsables, se sancionen y se otorgue una reparación integral a la o las víctimas. Véase CEJIL, *Debida diligencia en violaciones graves a derechos humanos, op. cit.*

²⁴² Convención Americana sobre Derechos humanos, artículo 1.1; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y Otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 225, párrs. 177 y 178.

²⁴³ Ley General de Víctimas, artículo 5º, y Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 109.

²⁴⁴ Corte IDH, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros vs. Venezuela (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 2014, serie C, núm. 281, párr. 217; Corte IDH, *Caso Fleury y Otros vs. Haití (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2011, serie C, núm. 236, párrs. 107, 216 y 217.

²⁴⁵ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad*, Guatemala, COPREDEH, 2016, p. 25.

prioritaria,²⁴⁶ a fin de ser analizada de manera que sirva para el desarrollo e implementación de políticas públicas, al diseño y mejoramiento de planes y acciones de búsqueda e investigación, así como la elaboración y puesta en marcha de medidas de prevención.²⁴⁷

198. El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Ciudad de México prevé que los órganos de procuración de justicia, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, motivada por origen étnico o nacional, apariencia física, color de piel, lengua, género, edad, discapacidades, condición social, situación migratoria, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencia sexual, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales, estado civil o cualquier otra. En este sentido la norma señala que la Fiscalía General, adoptará medidas que respondan a la atención de dichas particularidades, grado y cruces de condición de riesgo que las pongan en situación de vulnerabilidad, reconociendo los daños sufridos por su gravedad que requieran de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad. Por lo que en casos de delitos relacionados con personas con discapacidad, y considerando las interseccionalidades que convergen con la violencia de género, se deberá de considerar las medidas de protección que establece el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero también en concordancia con la Ley de Víctimas la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, La Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, así como el Protocolo conducente.
199. Es en razón de lo anteriormente expuesto que se observa que el exceso de formalismo en las investigaciones criminales y la falta de un análisis de contexto que llevan a la fragmentación de las mismas, debilitan el deber reforzado del Estado de garantizar a las víctimas acceso a la justicia y derecho a la verdad. No se omite señalar, como se ha explicado párrafos arriba, que las normas convencionales, al señalar obligaciones para el Estado, reconocen explícita o implícitamente²⁴⁸ un derecho subjetivo²⁴⁹ a todas las personas o a un grupo especialmente protegido interna o internacionalmente. De esta forma, al establecerse una prohibición sobre las distintas manifestaciones de la discriminación y violencia contra las personas con discapacidad, la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, y una serie de obligaciones y deberes reforzados sobre la investigación de la misma, se crea un derecho subjetivo cuyo fundamento²⁵⁰ son los principios convencionales y constitucio-

²⁴⁶ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, artículo 8º.

²⁴⁷ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*, México, ONU-DH México, 2019, pp. 11 y 12.

²⁴⁸ Véanse los criterios utilizados por la Primera Sala de la SCJN, respecto de los cuales determinados operadores deónticos como *obligación o prohibición*, establecidos en las normas de los tratados internacionales, cuando están dirigidos al Estado pueden generar implícitamente el reconocimiento de un derecho subjetivo para las personas.

²⁴⁹ Al resolver la Contradicción de Tesis 21/2011-PL, el Pleno de la Suprema Corte calificó expresamente los derechos humanos como derechos subjetivos. Al respecto véase el párrafo 45 de la sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al 9 de septiembre de 2013, en la Contradicción de Tesis 21/2011-PL. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁵⁰ Véase Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del 3 de septiembre de 2013, p. 33. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

nales protegidos por dichas obligaciones: dignidad humana, igualdad y no discriminación; libertad; derecho a la vida; e inviolabilidad de la persona humana. El deber de investigar, por otra parte, es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, buscando su cumplimiento de manera diligente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse.²⁵¹

200. La consignación por escrito de información que no es sustantiva para fortalecer o descartar hipótesis de investigación y la reiteración de información en la solicitud, el informe, la recepción y ratificación, producen inmensos expedientes donde se pierde lo sustancial. En una investigación fragmentada, además, se vuelve por demás difícil acceder a la información relevante y se incrementa la posibilidad de pérdida de evidencias, así como se genera el desarrollo de investigaciones aisladas en que la consignación de evidencia en una carpeta de investigación u otra es discrecional y no permite comprender los hechos en su dimensión real y con todas sus ramificaciones.
201. Cualquier fragmentación impide obtener una visión integral de los hechos, dificulta el encuentro de los probables responsables, e impone mayor carga a las víctimas, sus familiares y sus representantes y tampoco asegura un adecuado acercamiento al proceso. La fragmentación aumenta también el riesgo de la pérdida de evidencia para hechos conexos y no tiene en cuenta los patrones de actuación, ni el contexto y la conexidad de los hechos cometidos, aspectos relevantes para determinar las responsabilidades y el *modus operandi* en cualquier investigación.
202. Además, es menester mencionar que la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal señala que la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, deberá atender de manera especializada los delitos cometidos en contra o por personas con discapacidad, donde se garanticen todos sus derechos que como ofendido, como probable responsable o imputado le correspondan, durante todo el procedimiento penal. En este sentido, apunta que el aislamiento, abandono, hacinamiento o desalojo de las personas con discapacidad, por parte de sus familiares o tutores, serán sancionados conforme a lo establecido en el Código Penal para el Distrito Federal.²⁵²
203. Para efecto de lo anterior, la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal dispone que las agencias del Ministerio Público que atiendan los delitos cometidos contra o por personas con discapacidad, deberán contar con las instalaciones adecuadas que garanticen la accesibilidad universal a las personas con discapacidad, así como con todo el personal y material especializado que permita la atención adecuada y el ejercicio de sus derechos que como ofendido, probable responsable o como imputado le correspondan.²⁵³

²⁵¹ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, doc. cit., párr. 289.

²⁵² Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 13.

²⁵³ *Idem*.

III.5. Derecho a vivir de forma independiente

204. La Declaración Universal de Derechos Humanos habla sobre la interdependencia del desarrollo personal de un individuo y el aspecto social de formar parte de la comunidad, en el artículo 29, párrafo 1: “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”.
205. Para lograr el pleno reconocimiento de las personas con discapacidad como sujetos de derechos la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada en 2006 por la Organización de las Naciones Unidas y ratificada por México en 2008, plante un cambio de enfoque al establecer que la discapacidad es el resultado de la interacción con barreras que impiden a las personas participar de manera plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás, con lo que descarta el modelo médico de la discapacidad.
206. La Convención parte del principio de la autonomía de las personas con discapacidad, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y la independencia; y la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad a fin de que puedan vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad.
207. Esto requiere la adopción de medidas efectivas y pertinentes²⁵⁴ que garanticen que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico; que tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta; y que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades.
208. El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se sustenta tanto en los derechos civiles y políticos como en los económicos, sociales y culturales: el derecho de toda persona a circular libremente y a escoger libremente su residencia,²⁵⁵ el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados,²⁵⁶ y los derechos básicos a comunicarse constituyen la base del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad. La libertad de circulación, un nivel de vida adecuado y la capacidad de entender y de hacer entender las

²⁵⁴ La Constitución Política de la Ciudad de México, en el artículo 11, apartado G, enuncia los derechos de las personas con discapacidad como un grupo de atención prioritaria. Véase también Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 3°.

²⁵⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 12.

²⁵⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.

propias preferencias, opciones y decisiones son condiciones indispensables a la dignidad humana y al libre desarrollo de la persona.²⁵⁷

209. En la Observación General núm. 5 que precisa el contenido del artículo 19 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que la igualdad y la no discriminación son principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos y están consagrados en todos los instrumentos fundamentales de derechos humanos y recalca que en su Observación General núm. 5, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subraya que “la segregación y el aislamiento conseguidos mediante la imposición de impedimentos físicos y sociales” se consideran discriminación.²⁵⁸
210. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también destaca, que el derecho a un nivel de vida adecuado no solo incluye el acceso en igualdad de condiciones a una alimentación adecuada, una vivienda accesible y otras necesidades materiales básicas, sino también la disponibilidad de servicios de apoyo y de recursos y tecnologías auxiliares que respeten plenamente los derechos humanos de las personas con discapacidad.²⁵⁹
211. Sobre esto, cabe señalar que estos principios deben armonizarse con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,²⁶⁰ que reafirma la igualdad entre mujeres y hombres en materia legal, incluida la capacidad jurídica y las oportunidades para el ejercicio de esa capacidad²⁶¹ y establece que el Estado debe reconocer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.²⁶²
212. Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño ha expresado su preocupación por el gran número de niñas y niños con discapacidad que son internados en instituciones e instó a que, mediante programas de desinstitutionalización, se apoyara su capacidad de vivir con su familia o la familia ampliada o en hogares de guarda.²⁶³ Además, se debe buscar que todos los niños con discapacidad deberán disfrutar de una vida en condiciones que aseguren su dignidad, les permitan llegar a bastarse a sí mismos y faciliten su participación activa en la comunidad.
213. Finalmente, tal como se señala en la Observación General núm. 5,²⁶⁴ la vida independiente está íntimamente vinculada con el derecho a la capacidad jurídica, par poder decidir, dónde,

²⁵⁷ Véanse la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22; la Observación General núm. 27 (1997) del Comité de Derechos Humanos sobre la libertad de circulación, párr. 1; y la Observación General núm. 4 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 7.

²⁵⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, *doc. cit.*, párr. 13.

²⁵⁹ *Idem.*

²⁶⁰ *Ibidem*, párr. 10.

²⁶¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 15, segundo párrafo.

²⁶² Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 15, cuarto párrafo.

²⁶³ Véase Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 9 (2006) Los derechos de los niños con discapacidad, CRC/C/GC/9, 27 de febrero de 2007, párr. 47.

²⁶⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, *doc. cit.*, párr. 38.

con quién, y cómo vivir. A esto se suma la necesidad de contar con un plan de adopción de medidas para facilitar un apoyo formal –derivado de un sistema de cuidados– que permita la integración de las personas con discapacidad a la comunidad más allá de los apoyos que pueden brindar los núcleos familiares. Estos servicios de apoyo específicos de la discapacidad deben ser básicos, personalizados, no compartidos y con enfoque de derechos.

214. La Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal establece que las personas con discapacidad gozan de todos los derechos que se encuentran establecidos en el marco jurídico nacional, local y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, por lo que cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad, que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales, en los ámbitos civil, político, económico, social, educativo, cultural, ambiental o de otro tipo, será considerada como discriminatoria.²⁶⁵
215. Dentro de estos derechos de las personas con discapacidad reconoce, de manera enunciativa y no limitativa, el derecho de preferencia;²⁶⁶ el derecho de uso exclusivo;²⁶⁷ el derecho de libre tránsito;²⁶⁸ el derecho de facilidad para su plena incorporación a las actividades cotidianas;²⁶⁹ el derecho a gozar del nivel más alto de salud;²⁷⁰ y el derecho a recibir orientación jurídica oportuna.²⁷¹ La propia norma advierte que la violación a estos derechos será sancionada severa e inmediatamente por las autoridades competentes.
216. Por otra parte, la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal señala como acciones prioritarias para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad los programas de salud, y rehabilitación dirigidos a mejorar su calidad de vida; el acceso oportuno a la educación en todos sus niveles, sin ninguna

²⁶⁵ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 9º.

²⁶⁶ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción I: Al uso de los lugares destinados a las personas con discapacidad en transportes y sitios públicos, el cual significa que los lugares pueden ser utilizados por otras personas en tanto no haya una persona con discapacidad que lo requiera. Dichos lugares deberán estar señalizados con el logotipo de discapacidad, con base en lo dispuesto por esta Ley, acompañado de la leyenda “USO PREFERENTE”.

²⁶⁷ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción II: A los lugares y servicios que son de uso único y exclusivo para personas con discapacidad, los cuales en ningún momento pueden ser utilizados por otras personas, como es el caso de los cajones de estacionamiento, los baños públicos, el transporte público de pasajeros en las modalidades de masivo y colectivo, entre otros. Dichos lugares deberán estar señalados con el símbolo de discapacidad correspondiente, con base en lo dispuesto por esta ley.

²⁶⁸ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción III: que constituye el derecho de transitar y circular por todos los lugares públicos, sin que se obstruyan los accesos específicos para su circulación como rampas, puertas, elevadores, entre otros. Dichos lugares deberán estar señalizados con el logotipo de discapacidad, con base en lo dispuesto por esta ley.

²⁶⁹ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción IV: para contar con una atención preferente, ágil, pronta y expedita cuando se encuentran realizando algún trámite, solicitando algún servicio o participando de algún procedimiento ante cualquier autoridad local; así como ser atendidos por particulares que brinden algún servicio público.

²⁷⁰ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción IV: para contar con servicios de salud, habilitación y rehabilitación, bajo criterios de calidad, especialización, género, gratuidad y, en su caso, precio asequible, que busquen en todo momento su bienestar físico y mental.

²⁷¹ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 9º, fracción VI: para ser asesorado en forma gratuita por los entes públicos y en condiciones adecuadas para cada tipo de discapacidad, en los términos de esta Ley y las que resulten aplicables.

restricción, conforme lo establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley General de Educación y la propia normatividad de la Ciudad de México; el trabajo y los programas de incorporación al mercado laboral, facilitando su contratación, promoción y permanencia en el empleo, tanto en entidades públicas como privadas; los programas de accesibilidad universal que les garanticen el acceso, en igualdad de condiciones con las demás personas, al entorno físico, el transporte y las comunicaciones; y los programas que les garanticen el disfrute y la participación en las actividades culturales, recreativas y deportivas.²⁷²

217. En este sentido, la propia Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal establece como obligaciones de la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México integrar al Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, su propuesta respecto de las acciones tendientes a lograr la integración al desarrollo de las personas con discapacidad; elaborar y difundir el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, así como supervisar su debido cumplimiento; y considerar en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, los fondos necesarios para el debido cumplimiento de los programas dirigidos a las personas con discapacidad, que cada órgano de la Administración Pública de la Ciudad de México programe y prevea realizar cada año en su beneficio.²⁷³
218. En esta lógica, la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México tiene como facultades establecer y definir las políticas públicas, encaminadas a la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad en la Ciudad de México, y que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos y libertades fundamentales; coordinar y concertar la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, programación, ejecución, evaluación y supervisión de las acciones que se emprendan a favor de las personas con discapacidad en la Ciudad de México; nombrar a los titulares de los órganos especializados en materia de discapacidad; establecer las políticas y acciones necesarias para dar cumplimiento, en el Distrito Federal a los programas nacionales y locales en materia de personas con discapacidad; definir las políticas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; impulsar el desarrollo de cursos de sensibilización y capacitación a todos los trabajadores de la administración pública de la Ciudad de México en el conocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y el tratamiento de estas cuando soliciten algún servicio de los organismos y/o dependencias que la conforman; incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, los recursos para la implementación y ejecución de la política pública derivada de la presente ley, de conformidad con el principio de progresividad y proporcionalidad poblacional; e impulsar la adopción de acciones afirmativas orientadas a evitar y compensar las desventajas de una persona con discapacidad, para participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural.²⁷⁴

²⁷² Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 5º.

²⁷³ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 6º.

²⁷⁴ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 7º.

219. Dentro de su ámbito de competencias, las alcaldías deberán coordinarse con otras dependencias a efecto de otorgar una mejor prestación de los servicios a favor de las personas con discapacidad,²⁷⁵ Igualmente, les corresponde formular y desarrollar programas de atención a personas con discapacidad, conforme a los principios y objetivos de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad; coadyuvar en la creación y actualización del Registro de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México; y conformar el Consejo de Discapacidad en cada demarcación territorial.²⁷⁶
220. Cabe señalar que la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad disponer que todas las Autoridades de la Administración Pública y los organismos autónomos de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a programar y ejecutar acciones específicas a favor de las personas con discapacidad, en atención al Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México e informando al Instituto sobre el avance del cumplimiento del programa, previendo en todo momento el costo de tales acciones, el cual deberá ser previsto e integrado en sus respectivos presupuestos de egresos de cada año.²⁷⁷

III.6. Obligación de respetar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias como víctimas de delitos

221. En los casos de delitos cometidos contra personas con discapacidad, la violación al derecho a la integridad de las víctimas se debe también a la falta de investigaciones efectivas para el esclarecimiento de los hechos, a la falta de iniciativas para sancionar a los responsables, a la falta de información respecto a los hechos y, en general, respecto a la impunidad en la que permanece el caso, lo cual les ha generado sentimientos de frustración, impotencia y angustia²⁷⁸ pues “agrava la experiencia de impotencia, desamparo e indefensión”.²⁷⁹
222. El derecho a la integridad personal encuentra sustento en la dignidad humana.²⁸⁰ Uno de los componentes fundamentales que determinan el alcance del derecho a la integridad personal, es la prohibición²⁸¹ absoluta²⁸² de infligir a las personas tortura y penas o tratos

²⁷⁵ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 7º bis.

²⁷⁶ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 7º Ter.

²⁷⁷ Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, artículo 8º.

²⁷⁸ Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, párr. 241.

²⁷⁹ *Idem*.

²⁸⁰ En este sentido, véase Comité de Derechos Humanos, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Observación General núm. 20, documento HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 1992, párr. 2.

²⁸¹ Dicha prohibición se encuentra consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 5º) y en los dos principales tratados internacionales sobre derechos humanos vinculantes para México: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, artículo 7º) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, artículo 5.2). México también es Parte en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de la ONU (CAT por sus siglas en inglés) y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST).

²⁸² Es muy importante señalar que, como lo ha reconocido expresamente la Corte IDH, tanto la prohibición de torturar como la de infligir tratos o penas crueles inhumanos y degradantes (malos tratos) son consideradas en la actualidad como normas de *ius cogens*. La Corte IDH estableció que dichas prohibiciones subsisten aun en las circunstancias más difíciles, tales como guerra, amenaza de guerra, lucha contra el terrorismo y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interno, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas. Véase *inter alia*, Corte IDH, *Caso Goiburú, doc. cit.*, párrs. 93 y 128; *Caso Caesar vs. Trinidad y To-*

cruelles, inhumanos o degradantes. Así, dicha prohibición se refiere no solamente a los actos que causan a la víctima dolor físico, *sino también a los que causan sufrimiento psíquico y moral*.²⁸³

223. La Corte Interamericana ha considerado en numerosos casos que los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. Al respecto, ha estimado que “se puede presumir un daño a la integridad psíquica y moral de los familiares directos de víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos aplicando una presunción *juris tantum* respecto de madres y padres, hijas e hijos, esposos y esposas, compañeros y compañeras permanentes o personas con vínculos estrechos que se han involucrado en la búsqueda de justicia en el caso concreto o si han padecido un sufrimiento propio producto de los hechos del caso o a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a los hechos. En el caso de tales familiares directos, corresponde al Estado desvirtuar dicha presunción”.²⁸⁴
224. En ese sentido, “los familiares de las víctimas de violaciones a derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas [...] con motivo del sufrimiento adicional que estos han padecido como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos y a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a los hechos”.²⁸⁵

bago (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 11 de marzo de 2005, serie C, núm. 123, párr. 100. En similar sentido, véase Tribunal Penal Internacional para la ExYugoslavia (ICTY), *caso del Fiscal vs. Anto Furundzija.*, Sentencia del 10 de diciembre de 1998, párrs. 139 y 153, en *Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity. A Topical Digest of the Case Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Nueva York, Human Rights Watch, 2006, p. 78. Véase también ONU, Comité contra la Tortura, Observación General núm. 2, *doc. cit.*, párr. 1. Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 18 de agosto de 2000, serie C, núm. 123, párr. 95; *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú op. cit.*, párr. 271; *Caso Baldeón García vs. Perú (Fondo Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 6 de abril de 2006, serie C, núm. 147, párr. 117; *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*, Sentencia del 25 de noviembre de 2005, serie C, núm. 137, párr. 222; y *Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago*, *supra* nota 52, párr. 59. En el mismo sentido véase Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH), *Caso Labita vs. Italia*, Sentencia del 6 de abril de 2000, párr. 119; *Caso Selmouni vs. Francia*, Sentencia del 28 de julio de 1999, párr. 95; *Caso Chahal vs. Reino Unido*, Sentencia del 15 de noviembre de 1996, párrs. 79 y 80; *Caso Tomasi vs. Francia*, Sentencia del 27 de agosto de 1992, párr. 115.

²⁸³ Siendo extensiva incluso a los castigos corporales impuestos por la comisión de un delito o como medida educativa o disciplinaria. Véase Comité de Derechos Humanos, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Observación General núm. 20, *supra* nota 48, párr. 5.

²⁸⁴ Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*, párr. 235.

²⁸⁵ Corte IDH, *Caso Cantoral Huamaní García Santa Cruz vs. Perú*, *op. cit.*, párr. 113 y ss; *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*, *supra* nota 19, párr. 137; Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, *supra* nota 11, párr. 335; *Caso Vargas Areco vs. Paraguay*, Sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 155, *supra* nota 14, párr. 96; *Caso Baldeón García vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 6 del abril de 2006, serie C, núm. 147, *supra* nota 55, párr. 128; *Caso López Álvarez vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de febrero de 2006, serie C, núm. 141, *supra* nota 288, párr. 119; *Caso Gómez Palomino vs. Perú*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 136, párr. 60; *Caso de la “Masacre de Mampiripán” vs. Colombia*, *supra* nota 4, párrs. 144 y 146; *Caso Goiburú*, *supra* nota 11, párr. 96; *Caso Kwas Fernández vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196, *supra* nota 16, párr. 128; *Caso Anzualdo Castro vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de septiembre de 2009, serie C, núm. 202, *supra* nota 8, párr. 105; *Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, *supra* nota 180, párr. 161; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, *supra* nota 64, párr. 143; *Caso Blake vs. Guatemala*, *supra* nota 37, párr. 114; *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, *supra* nota 416, párr. 220; *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, *supra* nota 248, párr. 128; *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil (Excepción Preliminar)*, Sentencia del 30 de noviembre de 2005, serie C, núm. 139, *supra* nota 156, párr. 156; *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171, párr. 47; *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, *supra* nota 13, párr. 163; y *Caso Bueno Alves vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 11 de mayo de 2007, serie C, núm. 164, *supra* nota 64, párr. 102.

225. Así, existe una presunción *iuris tantum*²⁸⁶ sobre la afectación de la integridad personal (psíquica y moral principalmente) de los familiares directos de las víctimas, como madres y padres, de manera que, respecto de los familiares directos, corresponde al Estado desvirtuar dicha presunción.²⁸⁷
226. En general, algunos elementos que se deben considerar para determinar la violación de la integridad personal²⁸⁸ de los familiares de las víctimas son:
- 1) la existencia de un estrecho vínculo familiar;
 - 2) las circunstancias particulares de la relación con la víctima;
 - 3) la forma en que el familiar se involucró en la búsqueda de justicia;
 - 4) la respuesta ofrecida por el Estado a las gestiones realizadas;²⁸⁹
 - 5) la permanente incertidumbre en la que se vieron envueltos los familiares de la víctima.
227. Desde la perspectiva psicosocial, es de señalarse que las afectaciones al derecho a la vida independiente, la inclusión en la comunidad y el reconocimiento de trascienden el plano individual y alcanzan a familias biológicas y sociales, llegando a trastocar incluso el tejido social. En los casos en que hay un impacto en la comunidad existe también una pérdida del apoyo social que las relaciones entre las familias y vecinos proporcionaban.²⁹⁰ De esta manera, a menudo las familias se sienten aisladas y pueden enfrentar procesos de exclusión social, ya que los apoyos que se esperarían de la propia comunidad no se hacen presentes por la habitual estigmatización de las víctimas de delitos, por el miedo a involucrarse en situaciones consideradas riesgosas y por la ruptura de confianza en el núcleo social. Lo anterior, contribuye al fenómeno descrito como privatización del daño, es decir los hechos violatorios de derechos humanos y sus efectos se subsumen a la esfera individual, descontextualizándolos. Sin confianza básica, respeto elemental, no hay el mínimo de cooperación para lograr lazos de solidaridad y con ello la vida común es imposible.²⁹¹

La población permanece en constante desconfianza y se resiste a hablar sobre sus propias experiencias de violencia, rechaza la participación política y se muestra escéptica frente a la justicia. Ello facilita inculpar a las víctimas, ya que no se tiene control sobre los victimarios. Este lenguaje se convierte en una violencia que Bourdieu caracterizó como *violencia simbólica*, un lenguaje que ejercido desde el poder tiende a producir un modo de percibir el mundo acorde

²⁸⁶ Sin embargo, no se presume la violación a la integridad personal de familiares en todo tipo de casos, ni respecto de todos los familiares. Véase Corte IDH, *Caso Fernández Ortega vs. México*, supra nota 64, párr. 151.

²⁸⁷ Corte IDH, *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de septiembre de 2010, serie C, núm. 217, supra nota 416, párr. 82; *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*, supra nota 10, párr. 119; *Caso Kawas Fernández*, supra nota 16, párr. 128; *Caso Radilla Pacheco vs. México*, supra nota 180, párr. 162.

²⁸⁸ Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008, serie C, núm. 186, supra nota 18, párr. 163; *Caso Escué Zapata vs. Colombia*, supra nota 210, párr. 77; *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, supra nota 13, párr. 163; *Caso Bueno Alves vs. Argentina*, supra nota 64, párr. 102; y *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, supra nota 11, párr. 335.

²⁸⁹ Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, supra nota 13, párr. 163; *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, supra nota 431, párr. 46, y *Caso Cantoral Huamaní García Santa Cruz vs. Perú*, supra nota 151, párr. 112.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 338.

²⁹¹ *Ibidem*, pp. 338 y 339.

con los intereses de ese poder, es decir, a otorgar un sentido diferente a los hechos (Aguar, 1996).²⁹²

228. No es menor señalar que la Corte Interamericana ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial señalando que comprende “tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.²⁹³ Por su parte, en cuanto a los familiares, la Corte IDH ha reiterado que el sufrimiento ocasionado a la víctima “se extiende a los miembros más íntimos de la familia, en especial aquellos que estuvieron en contacto afectivo estrecho con la víctima”.²⁹⁴
229. En ese sentido, la Corte IDH ha considerado que “el daño inmaterial infligido a [la(s) víctima(s)] resulta evidente, pues es propio de la naturaleza humana que toda persona sometida a [agresiones y vejámenes/ tortura/desaparición forzada, etc.], experimente un profundo sufrimiento, angustia, terror, impotencia e inseguridad, por lo que este daño no requiere pruebas”.²⁹⁵ Además, la Corte Interamericana ha establecido que los sufrimientos o muerte de una persona [ya sea por tortura, desaparición u otro delito] acarrear a sus hijas, hijos, cónyuge o compañera y compañero, madre y padre un daño inmaterial, por lo cual no es necesario demostrarlo.²⁹⁶
230. La debida diligencia implica que las autoridades competentes realicen todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad,²⁹⁷ justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.²⁹⁸ Esto significa que las autoridades competentes deben remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas señaladas anteriormente, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas, previendo los enfoques dife-

²⁹² *Íbidem*, p. 338.

²⁹³ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, párr. 84; Corte IDH, *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*, párr. 275.

²⁹⁴ Corte IDH, *Caso Las Palmeras vs. Colombia (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2002, serie C, núm. 96, párr. 55; Corte IDH, *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de septiembre de 2006, serie C, núm. 153, párr. 159, y Corte IDH, *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*, párr. 276.

²⁹⁵ Véase Corte IDH, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2004, serie C, núm. 109, párr. 248.

²⁹⁶ Este criterio ha sido sostenido en otros casos, igualmente respecto de hijas, hijos, cónyuge o compañera y compañero, madre y padre, entre otros. Véase Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, párr. 257; y Corte IDH, *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, *doc. cit.*, párr. 276.

²⁹⁷ Convención Americana sobre Derechos humanos, artículo 1.1; y Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y Otras vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, párrs. 177 y 178.

²⁹⁸ Ley General de Víctimas, artículo 5º y Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 109.

renciados que se requieran cuando se trate de personas que puedan estar en situación de vulnerabilidad.²⁹⁹

231. También, es una obligación que en estos casos se resguarde “la confidencialidad y protección de los datos, ya sea de las víctimas como de sus familiares y testigos/as”,³⁰⁰ lo cual comprende “el mismo acto de denuncia de los hechos y durante todo el procedimiento de actuación ante una situación constitutiva de violencia, mediante un proceso ágil y rápido, otorgando credibilidad a las víctimas y protegiendo la intimidad y dignidad de las personas afectadas”.
232. El principio de máxima protección significa que toda autoridad competente debe velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos a través de medidas para garantizar la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las víctimas. En lo referente a la victimización secundaria se advierte que las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad ni para exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.³⁰¹
233. Asimismo, el principio el enfoque diferencial y especializado reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, en este caso mujeres, adolescentes, niñas y niños, a los cuales, en todo momento se reconocerá el interés superior del menor. En ese sentido, las víctimas tienen derecho a solicitar medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares.³⁰²
234. El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención con el deber reforzado que impone el que se trate de una persona con discapacidad, niñas, niños y mujeres, y personas pertenecientes a comunidades indígenas o a grupos de orientación sexual o identidad de género no normativas. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que

²⁹⁹ Corte IDH, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros vs. Venezuela (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 27 de agosto de 2014, serie C, núm. 281, párr. 217; Corte IDH, *Caso Fleury y Otros vs. Haití (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2011, serie C, núm. 236, párrs. 107, 216 y 217.

³⁰⁰ Organización de Estados Americanos, *Guía para la aplicación de la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, OEA, 2014, p. 48, disponible en <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BdP_GuiaAplicacion-Web-ES.pdf>.

³⁰¹ Ley General de Víctimas, artículo 5º.

³⁰² Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 109, fracción XIX.

los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos reconocidos en la Convención.³⁰³

235. La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará la prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las dependencias e instituciones de la Ciudad de México encargadas de brindarles atención y tratamiento, buscando en todo momento evitar la revictimización.³⁰⁴
236. Derivado del contexto, las autoridades encargadas de la investigación de los hechos delictivos en contra de personas con discapacidad pueden identificar y evaluar la existencia de un riesgo real e inmediato para las víctimas que hubieran sido agredidas sexualmente, violentadas, o sometidas a tratos crueles, inhumanos y degradantes, por lo que surge un deber de debida diligencia estricta³⁰⁵ que implica adoptar normas o implementar las medidas necesarias que permitan a las autoridades prevenir adecuadamente la violencia contra este grupo de atención prioritaria y adoptar normas o medidas para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tengan la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra las personas con discapacidad, para identificar adecuadamente las interseccionalidades que recaen en ellas y las herramientas para realizar los ajustes razonables que permitan que las personas agraviadas puedan acceder a la justicia y participar en sus procesos.
237. Ante las violaciones a derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) refiere que “el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”, por lo que “el Estado tiene el deber de evitar y combatir la impunidad”.³⁰⁶
238. Ante la experiencia traumática de una víctima de violación a derechos humanos, el continuum de la impunidad reitera una y otra vez el detonante traumático del hecho vivido. En este sentido los principales impactos psicosociales en las víctimas incluyen la revictimización en los procesos de investigación o ante cualquier comparecencia con la autoridad, resultando nuevas experiencias traumáticas y el descrédito-deslegitimación personal, ya que la impunidad la hace transitar entre el arrepentimiento de la denuncia interpuesta y la esperanza de ver materializada la justicia. Es frecuente en las víctimas, el cuestionamiento profundo de su marco de creencias básicas, entendido como el conjunto de asunciones esenciales sobre una misma, el mundo y los otros; dichas creencias se refieren al sentido del mundo como un lugar benevolente o con sentido, como algo controlable en parte, lo que propicia un sentido de seguridad y certeza. También dan cuenta de la confianza y relación

³⁰³ CIDH, *Informe N° 54/01*. Caso 12.051, María Da Penha Maia Fernandes*, Brasil, 16 de abril de 2001, párr. 42.

Véase también Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez (Fondo)*, *doc. cit.*, párr. 176; y Corte IDH, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5, párr. 187.

³⁰⁴ Ley de Víctimas de la Ciudad de México, artículo 17.

³⁰⁵ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*, párr. 283.

³⁰⁶ Corte IDH, *Caso de la “Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 37, párr. 173.

con los otros, así como a la percepción de la persona con respeto de sí misma y su dignidad. La interpelación de dichas creencias habitualmente merma la confianza en las instituciones del estado, mismas que son percibidas como amenazantes, al ser quienes brindan respuestas inadecuadas o nulas en el proceso de búsqueda de justicia.³⁰⁷

IV. OBSERVACIONES EN SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CDPD EN MÉXICO

239. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, es un grupo de 18 expertos independientes que monitorean la implementación de Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.³⁰⁸
240. En sus observaciones finales sobre el informe inicial de México en seguimiento a la Convención,³⁰⁹ el Comité hizo énfasis en la interseccionalidad y el enfoque diferenciado y advierte, entre otras aspectos, que es necesario garantizar la consideración de los niños y niñas con discapacidad en la legislación, políticas y medidas dirigidas a la infancia bajo el principio de igualdad de condiciones con los demás niños y niñas e inclusión en la comunidad, prestando particular atención a quienes viven en zonas rurales y en comunidades indígenas, lo que implica la necesidad de adoptar salvaguardias con objeto de proteger el derecho de los niños y niñas con discapacidad a ser consultados en todas las cuestiones que les afecten, garantizando una asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad.
241. En el caso de mujeres y niñas con discapacidad el Comité señaló como motivo de preocupación la falta de acciones de atención específica implementadas para prevenir y combatir la discriminación interseccional que enfrentan y la ausencia de información al respecto, por lo que recomienda poner en marcha la legislación y todos los programas y acciones previstas para las mujeres y niñas con discapacidad, incluidas medidas de nivelación y acción afirmativa.

El concepto de discriminación interseccional reconoce que las personas no sufren discriminación como miembros de un grupo homogéneo, sino como individuos con identidades, condiciones y circunstancias vitales multidimensionales. Reconoce las vivencias y experiencias de agravamiento de la situación de desventaja de las personas a causa de formas de discriminación múltiples e interseccionales, que requieren la adopción de medidas específicas con respecto a la recopilación

³⁰⁷ Martín Beristain, *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de violaciones a derechos humanos*, España, CEJIL, 2007, p. 14, disponible en <https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Manual-sobre-perspectiva-psicosocial-en-la-investigacion-de-dh_0.pdf>.

³⁰⁸ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", disponible en <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/QuestionsAnswers.aspx>>.

³⁰⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014.

ción de datos desglosados, la consulta, la formulación de políticas, la ejecutabilidad de las políticas de no discriminación y la provisión de recursos eficaces.³¹⁰

242. De la misma forma, al referirse al artículo 19 de la Convención, Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, el Comité observó la ausencia de una estrategia en el Estado parte para la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y para asegurar su vida independiente, así como la falta de una estrategia específica y efectiva para desinstitucionalizar a las personas con discapacidad. En este sentido, las recomendaciones del Comité iban en el sentido de adoptar las medidas legislativas, financieras y otras que sean necesarias para asegurar la vida independiente de las personas con discapacidad en la comunidad. Tales medidas deben incluir los servicios de asistencia personal, ser adecuadas culturalmente y permitir que las personas con discapacidad elijan su forma de vida y el lugar de su residencia e identificar sus preferencias y necesidades, con enfoque de género y edad; así como establecer con carácter de urgencia una estrategia de desinstitucionalización de las personas con discapacidad con plazos concretos y seguimiento de sus resultados.
243. En cuanto al igual reconocimiento como persona ante la ley, prevista en el artículo 12 de la Convención, el Comité manifestó su preocupación por la ausencia de medidas para eliminar el estado de interdicción y las limitaciones a la capacidad jurídica de una persona por razón de su discapacidad en el sistema jurídico del Estado parte. El Comité también advirtió sobre su preocupación ante *la falta de conciencia social y las resistencias de algunos operadores judiciales para poner en práctica las recomendaciones realizadas por el Comité en su Observación General N.º 1 (2014)*³¹¹ sobre el igual reconocimiento ante la ley a partir de la cual recomendó suspender cualquier reforma legislativa que implicara continuar con un sistema de sustitución de la voluntad y tomar medidas para adoptar leyes y políticas por las que se reemplace el régimen de sustitución en la adopción de decisiones por el apoyo en la toma de decisiones, que respete la autonomía y la voluntad de la persona, sin importar su nivel de discapacidad. Al mismo tiempo, urgió a revisar la legislación para eliminar cualquier restricción de derechos relacionados con el estado de interdicción o con motivo de la discapacidad de la persona, así como a llevar a cabo acciones para capacitar a las autoridades y la sociedad, sobre el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

³¹⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, CRPD/C/GC/3, 25 de noviembre de 2016, párr. 16.

³¹¹ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 1 (2014) Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, 11º período de sesiones de 31 de marzo a 11 de abril de 2014, CRPD/C/GC/1, 19 de mayo de 2014, párr. 4, disponible en: <<http://www.convenciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observaci%C3%B3n-1-Art%C3%ADculo-12-Capacidad-jur%C3%ADdica.pdf>>.

“La presente observación general refleja una interpretación del artículo 12 que se funda en los principios generales de la Convención expuestos en el artículo 3, a saber, el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer; y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.”

244. Sobre el acceso a la justicia previsto en el artículo 13 de la Convención, el Comité manifestó su preocupación respecto a los mecanismos con los que cuentan las personas con discapacidad institucionalizadas, mujeres, niñas, niños y personas pertenecientes a comunidades indígenas, o en condiciones de marginación o pobreza, para poder contar con asistencia legal, ajustes procedimentales adecuados a su edad o condiciones específicas por razón de su discapacidad, y mecanismos para expresar su opinión.
245. Estas observaciones se concatenan con las recomendaciones realizadas por el Comité en razón de la libertad y seguridad de las personas, prevista en el artículo 14 de la Convención, a efecto de lo cual manifestó su preocupación por la frecuencia en la que las personas con discapacidad intelectual o psicosocial han sido expuestas a una determinación de inimputabilidad en el ámbito de procesos penales, en ausencia de las garantías procesales y que se mantenga en el ordenamiento jurídico la figura de inimputabilidad por motivo de discapacidad. En este sentido el Comité recomendó adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar el debido proceso legal de las personas con discapacidad y desarrollar criterios específicos para brindarles ajustes razonables en dichos procedimientos además de impulsar mecanismos de capacitación en operadores judiciales y penitenciarios en concordancia con el paradigma legal de la Convención. En el mismo sentido, el Comité recomendó eliminar las medidas de seguridad que implican que forzosamente haya un tratamiento médico-psiquiátrico en internamiento y promover alternativas respetuosas del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad; así mismo, derogar la legislación que permita la detención basada en la discapacidad y asegurar que todos los servicios de salud mental se suministren con base en el consentimiento libre e informado de la persona.
246. Respecto del artículo 15 de la Convención, que se refiere a la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Comité advirtió que la coerción física y el aislamiento de personas con discapacidad internadas en hospitales psiquiátricos pueden constituir actos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, por lo que señaló que es necesario que los mecanismos designados para la protección de tales situaciones ofrezcan remedios efectivos. En este sentido el Comité ha urgido a iniciar procesos de investigación administrativa y penal, con el objeto de sancionar las prácticas violatorias de los derechos de personas con discapacidad que estén institucionalizadas.
247. En sus recomendaciones sobre el artículo 17 de la Convención, sobre la protección de la integridad personal el Comité expresó su preocupación por la esterilización de personas con discapacidad sin su consentimiento libre e informado. Este tipo de conductas, cometidas en agravios de personas con discapacidad, podría constituir tortura junto con otras formas de tratos crueles, inhumanos y degradantes.
148. En este sentido el Comité urgió a iniciar procesos de investigación administrativa y penal a las autoridades judiciales y sanitarias e instituciones que recomiendan, autorizan o aplican esterilizaciones forzadas a niñas, adolescentes y mujeres con discapacidad, y a que garantice el acceso a la justicia y reparaciones para las víctimas.

249. En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Servicios de Atención Médica obliga a recabar, al ingreso del paciente, su autorización escrita y firmada para practicarle procedimientos médico-quirúrgicos, con fines de diagnóstico o terapéuticos, debiendo hacer de su conocimiento claramente el tipo de documento que se le presenta³¹² y la Ley General de Salud en el Capítulo VI de Planificación Familiar, señala que quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita recibirán una sanción administrativa independientemente de la responsabilidad penal en que incurran.³¹³
250. Las recomendaciones del Comité sobre el artículo 16 de la Convención, referente a la protección contra la explotación, la violencia y el abuso advierte la necesidad de protocolos para llevar registro, control y supervisión de las condiciones en que operan albergues, refugios o cualquier centro de estancia para personas, especialmente niños y niñas, con discapacidad. Por tanto, recomienda establecer un mecanismo independiente de seguimiento que registre, controle y supervise las condiciones en que operan albergues, refugios o cualquier centro de estancia para personas con discapacidad, especialmente cuando se trata de niñas y niños.
251. La Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, establece tipos penales de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y sus sanciones, y contempla en sus principios, el enfoque diferencial y especializado, señalando que la aplicación de esta norma deberá tomar en cuenta, entre otras, la condición de discapacidad que viva la persona víctima de estos delitos.³¹⁴ Si bien existe un marco normativo, se requiere que los operadores del mismo cuenten con las herramientas y la sensibilidad para realizar los ajustes procedimentales necesarios a fin de recabar información orientada a garantizar a las víctimas el derecho a la verdad y la reparación del daño.

³¹² Recomendación CRPD/C/MEX/CO/1 párr. 38. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, *doc. cit.*, párr. 38.

³¹³ En el caso de la Ciudad de México, el Código Penal establece:

“Artículo 151 *Bis*. A quien sin consentimiento de persona mayor de dieciocho años realice en ella un procedimiento de esterilización, se le impondrán de cuatro a siete años de prisión.

“ARTÍCULO 151 *Ter*. Tratándose de incapaz para comprender el significado del hecho o para resistirlo, o de una menor de edad, aún con su consentimiento o de quien detente la guarda, custodia, atención o cuidado, tutela o patria potestad de la víctima, la pena se aumentará hasta en dos terceras partes del delito básico. Cuando el delito se realice valiéndose de medios o circunstancias que le proporcione su empleo, cargo o comisión públicos, profesión, ministerio religioso o cualquier otra que implique subordinación por parte de la víctima, la pena se aumentará en una mitad de la señalada para el delito básico. En el supuesto de que el delito se realice con violencia física o moral o psicoemocional aprovechándose de su ignorancia, extrema pobreza o cualquier otra circunstancia que hiciera más vulnerable a la víctima, se impondrá de cinco a catorce años de prisión.

“Artículo 152. Además de las penas previstas en el capítulo anterior, se impondrá suspensión para ejercer la profesión o, en caso de servidores públicos, inhabilitación para el desempeño del empleo, cargo o comisión públicos, por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, así como la destitución.”

Véase también Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informes periódicos segundo y tercero combinados que México debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención*, CRPD/C/MEX/2-3, 19 de julio de 2018, párr. 145.

³¹⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informes periódicos segundo y tercero combinados que México debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención*, CRPD/C/MEX/2-3, *doc. cit.*, párr. 127.

252. En los casos que involucran albergues en los que se encuentran niñas, niños y adolescentes, se aplica la Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA3-2010, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad.³¹⁵
253. En los informes alternativos que se han presentado al Comité con motivo de la evaluación a México se ha señalado que las personas con discapacidad sufren violencia en entornos familiares y comunitarios; no pueden ejercer su derecho a la capacidad jurídica; son segregadas y abusadas en instituciones; también discriminadas en el trabajo, la escuela y por sus familias, y no logran acceder a la justicia.³¹⁶ Igualmente se ha manifestado que no se ha llevado a cabo una transformación del sistema de salud mental en México y que no hay plan de transición con enfoque de recuperación destinado a que las personas recobren o desarrollen un proyecto de vida con igualdad de oportunidades.³¹⁷
254. A su vez, el informe temático realizado por esta Comisión muestra que la situación se agrava en casos en los que la discapacidad se intersecta con algún otro factor como, por ejemplo, el hecho de ser mujer.
255. Frente a estos casos, la Ley General de Víctimas reconoce como principio el enfoque diferencial y especializado, dado que ciertos daños requieren de atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas a efecto de lo cual las instituciones de administración e impartición de justicia deben implementar programas de capacitación a su personal, sobre la atención a personas con discapacidad.³¹⁸
256. A su vez, la Ley de Víctimas de la Ciudad de México³¹⁹ reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, identidad o expresión de género, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas. En este sentido prevé que las autoridades deberán ofrecer, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento forzado interno. En todo momento se reconocerá el interés superior de la niñez.

³¹⁵ Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA3-2010, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179462&fecha=25/02/2011>.

³¹⁶ Colectivo Chuhcán *et al.*, *Informe alternativo por las organizaciones de la sociedad civil presentado al Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2014-2019*, México, Colectivo Chuhcán *et al.*, México, 2019.

³¹⁷ Documenta, A. C., *¿Por razón necesario? Violaciones a los derechos humanos en los servicios de atención a la salud mental en México*, México, Documenta, A. C., noviembre de 2020, disponible en <<https://www.documenta.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/%C2%BFPorrazo%CC%81necesaria.pdf>>.

³¹⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informes periódicos segundo y tercero combinados que México debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención*, CRPD/C/MEX/2-3, *doc. cit.*, párr. 114.

³¹⁹ Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 19 de febrero de 2018.

Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.³²⁰

257. Los ajustes razonables³²¹ permiten al Estado garantizar a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo. La obligación de realizar ajustes razonables es una obligación exigible desde el momento en que una persona los solicita en una determinada situación y negárselos puede considerarse discriminación en virtud de los artículos 5º y 6º de la Convención.³²²
258. No obstante lo anterior, no se ha identificado que haya un mecanismo con enfoque diferencial y perspectiva de género que bajo un sistema de apoyos y ajustes razonables permita realizar las entrevistas y valoraciones que en su caso fueran necesarias. Igualmente no se observa la existencia de un mecanismo de acompañamiento psicojurídico que permita a las personas con discapacidad denunciar y dar seguimiento a los procesos administrativos o penales, evitando la victimización secundaria.
259. En su carácter de víctimas de hechos delictivos o de violaciones a derechos humanos, desde una perspectiva de género, se ha observado que la discriminación directa se produce cuando las mujeres con discapacidad reciben un trato menos favorable que otra persona en una situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos. También incluye los actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable.³²³
260. Un caso de discriminación directa que viven las mujeres con discapacidad intelectual o psicosocial víctimas de violencia es que sus testimonios se desestiman en procedimientos judiciales *por falta* de la capacidad jurídica, denegando así a esas mujeres el acceso a la justicia y a recursos eficaces como víctimas de la violencia.³²⁴ Esto conlleva sentimientos de vergüenza, humillación y genera a su vez distintos tipos de trauma e incluso estrés post traumático.
261. Otro aspecto relacionado con la relación de las personas con discapacidad con el Estado parte de los casos en que son detenidas y/o imputadas por algún delito. En estos casos la discapacidad intelectual o psicosocial puede generar un prejuicio por los estigmas asociados y provocar criminalización o ser el sustento de un argumento para negar a las personas con discapacidad la capacidad jurídica para hacerse cargo de sí mismas o para ser separadas de sus núcleos familiares.

³²⁰ Ley de Víctimas de la Ciudad de México, artículo 5º, fracción XII.

³²¹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2º.

³²² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 2 (2014) Artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/GC/2, 22 de mayo de 2014.

³²³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad., Observación General núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, CRPD/C/GC/3, *doc. cit.*

³²⁴ *Idem.*

262. La Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes³²⁵ señala que personas adolescentes con discapacidad sujetas a proceso deben ser asistidas de oficio y en todos los actos procesales por un defensor y auxiliadas por un traductor o intérprete asignado por la autoridad o designado por la propia persona con discapacidad, y se les nombrará intérprete idóneo que garantice la comunicación efectiva, pudiendo solicitar un ajuste razonable al procedimiento para asegurar su efectiva y plena participación.³²⁶ No obstante lo anterior, con motivo de la Recomendación 17/2019 esta Comisión.³²⁷ ya se ha pronunciado sobre la criminalización de las personas adolescentes y las dificultades que para ellas puede entrañar contar con los apoyos necesarios desde una perspectiva adultocéntrica pero también poco sensible a los ajustes procedimentales que pudieran ser necesarios.
263. En el caso de las personas adultas, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que “en caso de personas inimputables que tengan alguna discapacidad se proveerá de los apoyos necesarios” y “si se determina el estado de inimputabilidad del sujeto, el procedimiento ordinario se aplicará observando las reglas generales del debido proceso con los ajustes del procedimiento que en el caso concreto acuerde el Juez de control, escuchando al Ministerio Público y al Defensor, con el objeto de acreditar la participación de la persona inimputable en el hecho atribuido y, en su caso, determinar la aplicación de las medidas de seguridad que se estimen pertinentes. En caso de que el estado de inimputabilidad cese, se continuará con el procedimiento ordinario sin los ajustes respectivos”.³²⁸ En todo caso, el Código advierte que “el solo hecho de ser imputable no será razón suficiente para imponer medidas cautelares”.
264. Por otra parte, con motivo de su Informe Temático Derecho a la vida independiente e Inclusión en la Comunidad de las Personas con Discapacidad, esta Comisión señaló que:

en la labor cotidiana de la Comisión se evidencia la necesidad de atender con mayor profundidad la situación de los derechos de las personas con discapacidad en la Ciudad de México, en particular su derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad. El énfasis puesto en este derecho también radica en que, en términos del principio de interdependencia de los derechos humanos, la violación del derecho a la vida independiente evidencia la falta de disponibilidad de muchos otros derechos, así como anula la posibilidad de ejercer la voluntad y de vivir dignamente, lo que de cumplir el primer principio de la Convención que es “el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas”.

Sumado a ello, la satisfacción de los derechos a la vida independiente e inclusión en la comunidad es la base para afirmar que se ha abandonado el modelo médico en aras de construir

³²⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016.

³²⁶ Véase Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, el artículo 44. Ajustes razonables al procedimiento. En caso de que la persona adolescente tenga alguna discapacidad podrá solicitar por sí o por medio de su defensor, un ajuste razonable al procedimiento para asegurar su efectiva y plena participación.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informes periódicos segundo y tercero combinados que México debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención*, CRPD/C/MEX/2-3, doc. cit., párr. 122.

³²⁷ CDHCM, Recomendación 17/2019, “Actos de tortura y malos tratos en contra de personas adolescentes y jóvenes”, disponible en <<https://cdhcm.org.mx/2019/10/recomendacion-17-2019/>>.

³²⁸ Véase Código Nacional de Procedimientos Penales, artículos 117, fracción VII; 181; 270, 405; 414-419.

un modelo social. Por el contrario, la dificultad para ejercerlo es muestra de la discriminación estructural hacia las personas con discapacidad.³²⁹

265. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en relación con el artículo 19 de la Convención, ha señalado la existencia de barreras que se han mantenido a pesar de los avances para generar un andamiaje legal y de políticas públicas orientadas a garantizar la vida independiente e inclusión en la comunidad y el reconocimiento de la personalidad jurídica en relación con la obligación de respetar los derechos de las personas con discapacidad. Entre ellas señala:

- a) La negación de la capacidad jurídica, ya sea mediante leyes y prácticas oficiales o *de facto* por la sustitución en la adopción de decisiones relativas a los sistemas de vida;
- b) La falta de adecuación de los sistemas de apoyo y protección social para garantizar una forma de vida independiente en la comunidad;
- c) La ausencia de asignaciones presupuestarias y marcos jurídicos adecuados para la prestación de asistencia personal y apoyo individualizado;
- d) La institucionalización física y reglamentaria, también de niños, y todas las formas de tratamiento forzoso;
- e) La falta de estrategias y planes de desinstitucionalización y la continuación de las inversiones en instituciones de prestación de cuidados;
- f) Las actitudes negativas, los estigmas y los estereotipos que impiden que las personas con discapacidad sean incluidas en la comunidad y accedan a los servicios de asistencia disponibles;
- g) Las ideas erróneas sobre el derecho a vivir de forma independiente en la comunidad;
- h) La falta de servicios e instalaciones disponibles, aceptables, asequibles, accesibles y adaptables, como transporte, atención de la salud, escuelas, espacios públicos, viviendas, teatros, cines, bienes y servicios, y edificios públicos;
- i) La ausencia de mecanismos de supervisión apropiados para asegurar la aplicación adecuada del artículo 19, incluida la participación de organizaciones que representan a las personas con discapacidad;
- j) La integración insuficiente de la discapacidad en las asignaciones presupuestarias generales;
- k) Una descentralización inapropiada, lo que da lugar a disparidades entre las autoridades locales y a la desigualdad en las posibilidades de vivir de manera independiente dentro de la comunidad en un Estado parte.³³⁰

266. Las personas con discapacidad no siempre cuentan con alternativas para ejercer su derecho a la vida independiente, ya que, al no existir un sistema público de cuidados, las familias, y particularmente las mujeres, deben asumir esos roles.³³¹ En los casos en que se puede encontrar un apoyo en el ámbito privado, las alternativas están restringidas a algunas formas

³²⁹ CDHCM, *Derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México. Informe temático, op. cit.*, p. 22.

Véase Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 3º, inciso a.

³³⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, *doc. cit.*, párr. 15.

³³¹ *Ibidem*, párr. 25.

de residencia o instituciones sobre las cuales debe fortalecerse el marco normativo para garantizar que estén debidamente registradas, certificadas y que haya un monitoreo constante a cargo de distintas autoridades.

267. Estas limitaciones alcanzan también otros ámbitos de decisión, ya que se observa que tanto las normas como las prácticas institucionales y las decisiones judiciales tienden a obviar el derecho de las personas con discapacidad a la autodeterminación y la libre decisión a través de un sistema de apoyos o de ajustes razonables, toda vez que la personalidad jurídica y la capacidad de obrar son las bases para que las personas con discapacidad logren vivir de forma independiente en la comunidad.³³²
268. La capacidad de elección es uno de los tres elementos fundamentales del derecho a vivir de forma independiente en la comunidad.³³³ No obstante, familiares, personas cuidadoras, y autoridades a veces ejercen el control y restringen las opciones de las personas con discapacidad actuando como sustitutos en la toma de decisiones que deberían ser personales, situación que esta Comisión ha observado con preocupación en distintos casos y que en particular en aquéllos que afectan el acceso a la justicia, la decisión de los tratamientos médicos a seguir, la separación de su núcleo familiar, y el manejo de datos personales, como puede ser en los temas relacionados con la atención médica, fotografías –de ellas o de los espacios en que se encuentran–, o los contenidos en carpetas de investigación.

El artículo 12 de la Convención afirma que todas las personas con discapacidad tienen plena capacidad jurídica. La capacidad jurídica les ha sido negada de forma discriminatoria a muchos grupos a lo largo de la historia, como las mujeres (sobre todo al contraer matrimonio) y las minorías étnicas. Sin embargo, las personas con discapacidad siguen siendo el grupo al que más comúnmente se le niega la capacidad jurídica en los ordenamientos jurídicos de todo el mundo. El derecho al igual reconocimiento como persona ante la ley entraña que la capacidad jurídica es un atributo universal inherente a todas las personas en razón de su condición humana y debe defenderse para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. La capacidad jurídica es indispensable para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Adquiere una importancia especial para las personas con discapacidad cuando tienen que tomar decisiones fundamentales en lo que respecta a la salud, la educación y el trabajo. (En muchos casos, la negación de capacidad jurídica a las personas con discapacidad ha conducido a privarlas de muchos derechos fundamentales, como el derecho de voto, el derecho a casarse y fundar una familia, los derechos de reproducción, la patria potestad, el derecho a otorgar su consentimiento para las relaciones íntimas y el tratamiento médico y el derecho a la libertad).³³⁴

Todas las personas con discapacidad, incluidas las que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, pueden verse afectadas por la negación de la capacidad jurídica y la sustitución en la adopción de decisiones. No obstante, los regímenes basados en la sustitución

³³² *Ibidem*, párr. 27.

³³³ *Ibidem*, párr. 36.

³³⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General sobre el Artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley, CRPD/C/11/4, 25 de noviembre de 2013, párr. 8.

en la adopción de decisiones y la negación de la capacidad jurídica han afectado, y siguen afectando, muchísimo más a las personas con discapacidades cognitivas o psicosociales. El Comité reafirma que el hecho de que una persona tenga una discapacidad o una deficiencia (incluidas las deficiencias físicas o sensoriales) no debe ser nunca motivo para negarle la capacidad jurídica ni ninguno de los derechos establecidos en el artículo 12. Todas las prácticas cuyo propósito o efecto sea violar el artículo 12 deben ser abolidas, a fin de que las personas con discapacidad recobren la plena capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás.³³⁵

269. Por otra parte, se ha observado que los servicios y las instalaciones que deberían ser de apoyo para las personas con discapacidad –particularmente en aras de su integración a la comunidad o su acceso a las instituciones públicas que prestan distintos servicios– no siempre están disponibles ni cuentan con un diseño universal. Para lograr una desinstitucionalización plena como parte del derecho a una vida independiente e inclusión de las personas con discapacidad, no basta con el cierre de las instituciones ni la reubicación de las personas usuarias.

Esas reformas deben ir acompañadas de servicios integrales y programas de desarrollo comunitario, incluidos programas de sensibilización. Las reformas estructurales destinadas a mejorar la accesibilidad general en el seno de la comunidad pueden reducir la demanda de servicios específicos para la discapacidad.³³⁶

270. Si bien se ha actualizado la Norma Oficial Mexicana, para la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica (NOM-025-SSA2-2014)³³⁷ para especificar que el internamiento de un paciente debe ser voluntario³³⁸ aún no se cuenta con una política pública orientada enteramente –y de manera coordinada con los distintos órdenes de gobierno– para favorecer la continuidad del tratamiento integral a través de la promoción de programas comunitarios en hospitales, servicios de consulta externa, centros de día, casas de medio camino, talleres protegidos, entre otros, con especial énfasis en prevención, desde una perspectiva psicosocial que considera la complejidad de los aspectos biológicos, psicológicos, sociales, de género y de grupos en situación de vulnerabilidad.³³⁹

271. A nivel local, la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, cuya aplicación corresponde a las personas titulares de la administración pública centralizada y paraestatal de la Ciudad de México; así como al Tribunal Superior de Justicia, al Tribunal de Justicia Administrativa, al Congreso de la Ciudad de México, las alcaldías,

³³⁵ *Ibidem*, párr. 9.

³³⁶ Véase sobre este punto: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, *doc. cit.*, párr. 33.

³³⁷ Secretaría de Salud, “Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA2-2014, (Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Salud Mental)”, disponible en <<https://www.gob.mx/salud/documentos/norma-oficial-mexicana-nom-025-ssa2-2014-secretariado-tecnico-del-consejo-nacional-de-salud-mental>>.

³³⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, CRPD/C/MEX/CO/1, *doc. cit.*, párr. 32.

³³⁹ Véase Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Informes periódicos segundo y tercero combinados que México debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención*, CRPD/C/MEX/2-3, *doc. cit.*, párr. 123.

servidores públicos en general y representantes populares de la Ciudad de México,³⁴⁰ prevé la existencia de mecanismos de exigibilidad,³⁴¹ justiciabilidad³⁴² y medidas de inclusión,³⁴³ así como el derecho al cuidado,³⁴⁴ respecto del cual establece que “el Gobierno, en el marco del Sistema de Cuidados, en coordinación con familias, sector social y empresarial, establecerá programas, servicios y políticas públicas en materia de cuidados, sin discriminación, respetando los derechos humanos y las libertades, así como la dignidad e integridad de las personas”.

272. En ese sentido, la normatividad señala que el Sistema Local del Cuidado estará basado en la corresponsabilidad y contemplará la promoción, cuando sea posible, de la autonomía de las personas que requieren cuidados indicando a su vez que la Ley de Desarrollo Social establecerá las modalidades que este derecho tendrá en los planes, programas y políticas para otorgar atención prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, etapa del ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.
273. No es menor señalar que, como parte de su obligación de garantizar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad, la Constitución Política local las reconoce como un grupo de atención prioritaria a las personas con discapacidad.³⁴⁵ En este sentido, establece para las autoridades locales un deber de “salvaguardar integralmente el ejercicio de sus derechos y respetar su voluntad”, a lo que se abona con menciones explícitas a las obligaciones de los Estados relativas al diseño universal y la accesibilidad, los sistemas de cuidados y de salvaguardias,³⁴⁶ así como los derechos de quienes residen en instituciones de asistencia social.³⁴⁷
274. Desde la publicación de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal en 2010, la ahora Ciudad de México ha buscado desarrollar un marco normativo que garantice que todas las personas con discapacidad cuenten con las

³⁴⁰ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 1º, literal A, numeral 3.

³⁴¹ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 3º, numeral 18. “Son aquellas garantías y procedimientos que pueden utilizar las personas y los colectivos, para reclamar el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades para la satisfacción y garantía de los derechos.”

³⁴² Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 3º, numeral 19. “Las acciones y procedimientos de autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes, derivados de las denuncias de personas, grupos o comunidades por violaciones a derechos individuales y colectivos, para su cumplimiento.”

³⁴³ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 3º, numeral 20. “Las disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar actitudes y mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato”.

³⁴⁴ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 56.

³⁴⁵ Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, artículo 11, literal G.

³⁴⁶ La Constitución Política de la ciudad establece dos sistemas: uno de salvaguardias y apoyos para la toma de decisiones, que respete la voluntad y capacidad jurídica de las personas con discapacidad; y otro de cuidados, con el cual se presten servicios públicos para atender de manera prioritaria a ciertos grupos de población y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado. Ambos sistemas deben ser complementarios, pero el primero es fundamental para acceder a la justicia.

³⁴⁷ Véanse la Constitución Política de la Ciudad de México, específicamente los artículos: 3º, numeral 2, inciso a; 4º, apartado A, numeral 4; 4º, apartado B, numeral 4; 11, apartado G, numeral 1; 13, apartado D, numeral 2; 16, apartado F, numeral 2, inciso b; 16, apartado G, numerales 2 y 7; 16, apartado H, numerales 1 y 3, inciso f; 16, apartado I, numeral 1, inciso g; 33, numeral 1, relativos al diseño universal y la accesibilidad. Asimismo, los artículos 9º, apartado B, y 11, apartado G, numeral 2, respecto de los sistemas de cuidados y otro, de salvaguardias y apoyos, y el artículo 11, apartado M, sobre los derechos de las personas que residen en instituciones de asistencia social.

condiciones necesarias para el libre ejercicio de sus derechos fundamentales como un tema de interés público y por consecuencia además de la Administración Pública local, por lo que deben generarse las condiciones para que todos los sectores de la sociedad participen activamente.

275. Si bien la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha estado en vigor al menos desde 2008, en México no se ha desarrollado ni consolidado una estrategia integral de cuidados que tenga como eje el derechos a la vida independiente e inclusión en la comunidad de personas con discapacidad que pase por el pleno reconocimiento de su capacidad jurídica mediante un sistema de ajustes razonables, apoyos técnicos, diseño universal, asistencia personal o mecanismos de acompañamiento con perspectiva psicosocial desde un enfoque basado en derechos humanos.
276. El desarrollo de un sistema de cuidados acompañado de un diseño universal que garantice servicios adecuados, suficientes y de calidad para promover la autonomía de las personas en situación de dependencia, con énfasis en las personas con discapacidad, es también una forma de combatir la discriminación y acortar la brecha de la igualdad de género.
277. A pesar de que distintos ordenamientos nacionales y locales acotan ámbitos de competencia para distintas autoridades respecto de las personas con discapacidad, no existe a la fecha una política integral que permita resolver las problemáticas asociadas de forma pronta o expedita en aspectos como la asignación de espacios, el censo, acreditación y seguimiento de los albergues, residencias o lugares en que se recibe a personas con discapacidad en condiciones de desamparo o abandono, principalmente cuando son privados.
278. Igualmente se identifica que, si bien distintos instrumentos normativos prevén la necesidad de realizar ajustes procedimentales y buscar mecanismos para respetar la capacidad jurídica de las personas con incapacidad, no se ha identificado que exista un protocolo o mecanismos institucionales para garantizar una comunicación en un lenguaje accesible o el apoyo permanente de personas intérpretes.
279. Es consideración de este organismo público defensor de derechos humanos que ninguna política pública orientada a garantizar el derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad respetuosa de los derechos de las personas con discapacidad puede ser desarrollada o atendida por una sola autoridad, dependencia, sector, o programa. Al mismo tiempo, no es consideración de esta Comisión que la creación de nuevas dependencias o programas sea la respuesta a una problemática estructural cuando ya existe estructura administrativa y un andamiaje legal que pueden potencializarse dentro de una política pública integral, articulados desde una perspectiva interdisciplinaria e interinstitucional, y con tramos de responsabilidad claramente delimitados por el marco normativo secundario y sus correspondientes manuales de operación y los protocolos resultantes.
280. Para esta Comisión de derechos humanos es importante tener una mirada amplia frente a los retos que plantea esta problemática, no sólo circunscribirla a los cuidados en el ámbito familiar sino en el énfasis que debe ponerse en generar un diseño universal y servicios de

apoyo que faciliten la independencia y la autonomía de las personas considerando sus interseccionalidades y la diversidad de sus contextos y necesidades.

281. Se observa que, si bien se ha fortalecido el acompañamiento y la supervisión de los grupos de atención prioritaria de niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores, no hay igual encuadre en los casos de personas adultas con discapacidad y no se considera su derecho a autodeterminarse en aspectos como su sexualidad, salud reproductiva, participación en la comunidad, el tipo de apoyo que desean y quién deberá proporcionarlo.
282. Se observa que las distintas normas locales buscan reconocer la carga que los cuidados suponen para las mujeres dentro de su núcleo familiar pero no se ha desarrollado una legislación secundaria o los mecanismos para desarrollar servicios de apoyo en la comunidad, independientes del que se recibe por parte de los núcleos familiares, y que deben tener el carácter de servicios sociales.
283. Esta Comisión no omite observar que en algunos casos se culpabiliza a las personas con discapacidad de su marginación o se criminaliza a sus familias por no proveer los cuidados necesarios para su pleno desarrollo e inclusión en la comunidad cuando deberían existir mecanismos institucionales para proporcionar servicios basados en la comunidad que permitan la autonomía personal y garanticen los derechos –en todos los ámbitos– de las personas con discapacidad.
284. Por último, se identifica que la problemática estructural subyacente ha tenido significativos avances en los últimos años en la Ciudad de México al ser nombrada y reconocida en distintos ordenamientos, pero falta avanzar hacia la garantía y el respeto a los derechos de las personas con discapacidad, principalmente para el respeto de sus decisiones en reconocimiento de su capacidad jurídica y su inclusión en las comunidades, tal como se señaló en el informe temático *Derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México*.

V. POSICIONAMIENTO

285. Esta Comisión destaca dentro de la presente Recomendación General que la discapacidad no es un rasgo individual sino un concepto que evoluciona con pautas sociales que crean barreras de actitud o entorno frente a un grupo determinado de personas con diferencias físicas y psíquicas que al no ajustarse a la *normalidad estadística* no pueden integrarse o participar en igualdad de condiciones.
286. En este sentido, a pesar de la legislación de avanzada procurada por el marco jurídico nacional y local, las necesidades funcionales de muchas personas que viven y transitan en la Ciudad de México no son tenidas en cuenta por el entorno físico y social en el que se desenvuelven. La existencia de barreras y limitaciones da cuenta de que aún existe una exclusión sistémica en el que algunas personas se encuentran en una situación de desventaja y viven de forma cotidiana distintas violaciones a sus derechos.

287. La discapacidad ha sido –y en muchos casos sigue siendo– no sólo motivo de exclusión, sino razón para la negación del goce o ejercicio de derechos tales como la titularidad de derechos patrimoniales, personales, o bien de autodeterminar aspectos tales como el lugar donde se quiere vivir, las condiciones, con quién, o el ejercicio de la propia sexualidad, entre otros aspectos.
288. El efecto de esta configuración social es una responsabilidad compartida por las autoridades y las comunidades. Los estándares establecidos por la Convención Americana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, reflejadas a su vez en la normatividad local, aún guardan una distancia considerable respecto de su implementación y las prácticas institucionales que las acompañan.
289. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos que ésta reconoce y prohíbe cualquier acto discriminatorio que tenga origen, entre otros motivos, en la discapacidad.
290. A su vez el preámbulo de la Declaración de los Derechos de las Personas con Discapacidad, reconoce claramente que la discapacidad es resultado de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás, y establece para los Estados la obligación de adoptar medidas destinadas a que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad.
291. En tanto, de lo establecido por el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México, se desprende que, para el ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, entre los que se incluyen las personas con discapacidad, es absolutamente indispensable asegurar su participación y consulta en todo aquello que les afecte, así como la de las organizaciones de la sociedad civil, de familiares y de la sociedad en general.
292. Por otro lado, como se ha expuesto a lo largo del presente instrumento, tanto a nivel federal como local, existe, además de la Ley de Asistencia Social y la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, diversos cuerpos normativos en ambas esferas, que parten de la existencia de instituciones privadas que participan en la atención de las personas con discapacidad. Aún cuando la institucionalización es ajena, en principio, al ejercicio del derecho a una vida independiente, la progresividad en el avance de los derechos debe al menos permitir insistir que en tanto no sea erradicada la institucionalización, es preciso reforzar el cuidado y, por tanto, es necesario establecer mecanismos de supervisión y regulación dada la calidad de garantes de las personas a su cargo y, por tanto, responsables y proveedoras de su cuidado.
293. Por ello, esta Comisión acentúa que, dentro de los deberes que la Constitución local establece para las personas, sea a título individual o bajo la modalidad de instituciones públicas o privadas, que se vinculan con la atención o interacción de personas con discapacidad,

destaca el de respetar las disposiciones normativas, así como ejercer y respetar los derechos reconocidos en esta Constitución y contribuir al acceso universal de los mismos.

294. Como resultado del reconocimiento de los derechos y la determinación de deberes establecidos en la Constitución, así como conscientes del papel fundamental que tiene la participación ciudadana en la consecución de los objetivos de la administración pública, entre ellos el de alcanzar la igualdad de oportunidades y materializar el derecho a la inclusión de todas las personas, esta Comisión hace un respetuoso llamado a la ciudadanía, así como a las instituciones privadas (albergues, casas de asistencia, instituciones de salud) para que, en aras de continuar construyendo una Ciudad incluyente donde los derechos de todas y todos estén garantizados, desde su importante ámbito de participación se sume al establecimiento y creación de condiciones y acciones que garanticen los derechos retomados en el presente instrumento, diferenciando claramente entre las medidas generales de accesibilidad y los ajustes razonables que pueden incluir medidas especiales o acciones afirmativas.
295. Las personas no pueden, y no deben, ser definidas por las actividades que pueden o no pueden realizar. El desarrollo de una sociedad inclusiva empieza por comprender y valorar la diversidad a través de políticas públicas y normatividad secundaria que hagan operativos los derechos humanos de todas las personas.
296. La integración de las personas con discapacidad no depende únicamente del andamiaje legal, hay factores contextuales e interseccionales que deben considerarse en la aproximación a esta problemática desde un enfoque psicosocial y con miras a un diseño universal. Las personas con discapacidad históricamente han enfrentado diferentes formas de marginación y exclusión que se acentúan con su pertenencia distintos grupos de atención prioritaria, por lo que hace falta una política pública que garantice su inclusión en todos los ámbitos comunitarios a través de la eliminación de barreras sociales, como las físicas o de lenguaje, el reconocimiento de la capacidad jurídica mediante un sistema de apoyos y ajustes razonables, y los mecanismos para asegurar que las personas con discapacidad puedan desarrollar plenamente su potencial, su autonomía, y sus proyectos de vida contando con los canales suficientes y adecuados para hacer de conocimiento de las autoridades aquellas situaciones que pongan en riesgo no solo su integridad personal, o el goce y ejercicio de sus derechos.
297. La inclusión de las personas con discapacidad requiere accesos y participación recíproca, un sistema de cuidados que no deje en las familias la atención a la que debe contribuir el Estado a través de instituciones coordinadas, así como la existencia de un régimen de ayuda para la vida independiente y de apoyo para la toma de decisiones. Lograr que las personas con discapacidad sean parte de la comunidad es una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y todos los procesos de las comunidades.
298. Asimismo, existe la preocupación respecto a la omisión de una estrategia para la desinstitucionalización, preocupa de falta de garantías adoptadas para asegurar la calidad reforzada

de responsabilidad que tienen las instituciones del Estado y a las que éste verifica aún si son entidades privadas, respecto del cuidado de las personas a su cargo.

Para esta Comisión, la emisión de la presente Recomendación General es un recordatorio de que el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad no puede ser postergado.

VI. RECOMENDACIONES

A la luz de las consideraciones expuestas, esta Comisión está convencida de que las autoridades con atribuciones para ello, deben conjuntar esfuerzos a fin de consolidar acciones estructurales y políticas públicas tendentes a lograr progresivamente la materialización y plena vigencia de los derechos de las personas con discapacidad incluyendo el derecho a la vida independiente. En ese sentido se recomienda:

AL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

PRIMERO. En el marco del trabajo legislativo relacionado con la problemática que aborda la presente Recomendación General, con base en el contenido de la misma, así como de las aportaciones que en su cumplimiento realicen las autoridades a las que le fue dirigida, organizar foros y mesas de trabajo de cara a consolidar modificaciones legislativas y nuevas legislaciones sobre:

- a) La regulación de las instituciones públicas y privadas que albergan a personas con discapacidad, así como de los mecanismos de registro y supervisión.
- b) El establecimiento de un régimen de apoyo para la toma de decisiones, que abarque los procedimientos jurisdiccionales, el método para la manifestación del consentimiento informado y, en general, el ejercicio de la capacidad jurídica y manifestación de voluntad de las personas con discapacidad en su diversidad.
- c) El establecimiento de un sistema de apoyos, ayudas y salvaguardas para la vida independiente de las personas con discapacidad.
- d) La concreción del Sistema de Cuidados de la Ciudad de México.

El proceso legislativo debe de garantizar la consulta y participación de las personas con discapacidad, las organizaciones y familiares que les representan.

A LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

SEGUNDO. Elaborar y presentar un plan, para que, en atención a sus obligaciones consignadas en la Ley Constitucional de Derechos Humanos y Garantías de la Ciudad de México, así como la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, desde un enfoque de progresividad, se adopten al interior de dicho órgano, medidas para que las personas con discapacidad tengan

acceso efectivo a la justicia en condiciones de equidad, con pleno respeto a su voluntad y su capacidad jurídica. Para ello, deberá considerar:

- a) Incorporación en los programas de capacitación del Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores, temáticas relacionadas con el derecho de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva, atención digna, entre otros, de personas con discapacidad, sobre todo sensorial, intelectual y psicosocial desde un enfoque diferencial de edad y género.
- b) Diseño e implementación de directrices claras y homologadas, para la garantía de medidas generales de accesibilidad tendientes al diseño universal, así como mecanismos para la realización de ajustes en los procedimientos de administración de justicia, para garantizar los principios de respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; así como de accesibilidad y de inclusión plena.
- c) Procedimientos para gestionar la participación de peritos especializados en las diversas discapacidades y necesidades.
- d) Elaboración de material de difusión de fácil acceso, para orientar y brindar información útil y estratégica a las personas con discapacidad sobre los procedimientos penales.

A LA SECRETARÍA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR SOCIAL (Sibiso) E INSTITUTO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA CIUDAD DE MÉXICO (Indiscapacidad), AMBAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

TERCERO. Conformar y coordinar un grupo de trabajo que, con base en el contenido de esta Recomendación General y de conformidad con estándares internacionales, realice un plan para la implementación de una estrategia integral de cuidados, de un sistema de apoyo para la toma de decisiones y de un sistema de ayuda para la vida independiente. El plan deberá considerar mínimamente:

- a) Apoyos integrales para el cuidado y de ayuda para la vida independiente (alimentarios, médicos, psicológicos, jurídicos, de gestión diaria, vivienda digna y accesible, entre otros.).
- b) Mecanismos de garantía de las medidas generales de accesibilidad.
- c) Mecanismos de solicitud e implementación de ajustes razonables encaminados a impulsar la autonomía de las personas con discapacidad.
- d) Eliminación progresiva de los esquemas de institucionalización y priorización de vinculación con programas sociales de vivienda y de acceso al sistema de ayuda para la vida independiente.
- e) Fortalecimiento de la participación del Estado en el cuidado, a fin de reducir la indebida carga de mujeres cuidadoras o familia cuidadora.
- f) Criterios homologados para la atención de personas con discapacidad que hayan sido víctimas de violencia sexual, física y psicológica.

Para tales efectos se buscará la coordinación con la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México (Cejur).

El plan propuesto deberá de estar armonizado con el *Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad*. Asimismo, el resultado obtenido, deberá ser remitido a las Comisiones de Derechos Humanos, Equidad de Género; Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales, del Congreso de la Ciudad de México, como aportaciones en el marco de las discusiones hacia una Ley del Sistema de Cuidados, así como para la consolidación de un Sistema de Apoyo para la Toma de Decisiones y de un Sistema de Ayuda para la Vida Independiente, ambas de las Personas con Discapacidad.

Así lo determina y firma,

**La presidenta de la Comisión de Derechos
Humanos de la Ciudad de México**

Nashieli Ramírez Hernández

C.c.p. Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de Gobierno de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

C.c.p. Dip. Víctor Hugo Lobo Román, presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de México

C.c.p. Dip. Margarita Saldaña Hernández, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México

C.c.p. Dip. Marco Antonio Temístocles Villanueva Ramos, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

Recomendaciones Generales 2020
se terminó de editar en diciembre de 2020.
Para su composición se utilizaron los tipos
Gotham y Akrobat.

Comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

DELEGACIONES DE LA CDHCM EN ALCALDÍAS

Azcapotzalco

Calz. Camarones 494,
col. Del Recreo,
02070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 5771 y 55 7095 2143.

Coyoacán

Av. Río Churubusco s/n
esq. Prol. Xicoténcatl, primer piso,
col. San Diego Churubusco,
04120 Ciudad de México.
Tel.: 55 7198 9383.

Cuajimalpa de Morelos

Av. Juárez s/n esq. av. México, edificio Benito Juárez,
planta baja, col. Cuajimalpa,
05000 Ciudad de México.
Tel.: 55 9155 7883.

Cuauhtémoc

Río Danubio s/n esq. Río Lerma,
primer piso del mercado Cuauhtémoc,
col. Cuauhtémoc,
06500 Ciudad de México.
Tels.: 55 8848 0688 y 55 7095 3965.

Gustavo A. Madero

Calz. de Guadalupe esq. Fortuna, planta baja,
col. Tepeyac Insurgentes,
07020 Ciudad de México.
Tels.: 55 9130 5213 y 56 1152 4454.

Iztacalco

Av. Río Churubusco esq. av. Té s/n, edificio B,
planta alta, col. Gabriel Ramos Millán,
08000 Ciudad de México.
Tel.: 55 6140 7711.

Iztapalapa

Aldama 63,
col. San Lucas,
09000 Ciudad de México.
Tel.: 55 6184 2404.

La Magdalena Contreras

José Moreno Salido s/n,
col. Barranca Seca,
10580 Ciudad de México.
Tel.: 55 5449 6188.

Miguel Hidalgo

Parque Lira 94,
col. Observatorio,
11860 Ciudad de México.
Tel.: 55 5276 7700, ext. 4001.

Milpa Alta

Av. México s/n esq. Guanajuato,
col. Villa Milpa Alta, Barrio Los Ángeles,
12000 Ciudad de México.
Tel.: 55 6042 6663.

Tláhuac

José Ignacio Cuéllar 22,
col. El Triángulo,
13470 Ciudad de México.
Tel.: 55 7689 1954.

Tlalpan

Moneda 64, Deportivo Vivanco,
Tlalpan Centro,
14000 Ciudad de México.
Tel. 55 5087 8428.

Venustiano Carranza

Prol. Lucas Alamán 11 esq. Sur 89,
primer piso, col. El Parque,
15960 Ciudad de México.
Tel. 55 4926 5440.

Xochimilco

Francisco I. Madero 11,
Barrio El Rosario,
16070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 1002 y 55 7155 8233.



**Comisión de Derechos Humanos
de la Ciudad de México**

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
Tel.: 55 5229 5600.

Página web: <https://cdhcm.org.mx>

Correo electrónico: cdhdf@cdhcm.org.mx



 /CDHCMX

 /CDHDF1

 @CDHCMX