

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México



Recomendación General

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 1 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 4, *Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos*, la Constitución 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 CDHCM, de conformidad con los artículos 1° 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 2° 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 contemplados 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 encuentra 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 3 y 5 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 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 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 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 pone dos roles esenciales en su desahogo: las presuntas víctimas y las autoridades presuntas responsables¹.

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.

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), 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 de reparación 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 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 CDHCM.

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

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 concreto⁴, 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, pese a 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 colectividad⁵.

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 colectividad⁶.

de la comunidad internacional. Ver, 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, pág. 126, párr. 3 y pág.127 párras.11-12.

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. Ver, Montoya Brand, Mario, “Multiculturalismo, nacionalismo y derechos colectivos: El caso de la reforma al Estatuto de Cataluña”, en Nuevo Foro Penal, vol. 5 núm. (73), julio-diciembre 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 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 Ribero Franca, Ruy. Notes on diffuse interest. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1985/24.pdf> Como aparece citado en Acción de inconstitucionalidad de XXX contra el Artículo 73 de la Constitución Política. Expediente N° 12-16138-0007-CO.

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 N° 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

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, del año 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.*

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, puede tratarse a su vez, **de derechos e intereses difusos**, de derechos colectivos *stricto sensu*⁷ y de derechos individuales de incidencia colectiva⁸.

⁷ El concepto de "derecho social" de Abramovich y Courtis nos permiten dar un punto de partida sólido para analizar el alcance de los derechos colectivos *stricto sensu*. Ver, Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, editorial Trotta, Madrid, 2002, pág. 56. Para los autores referidos, el *derecho social* se caracteriza por:

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;

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.

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.

⁸Al respecto, véase: Código Federal de Procedimientos Civiles, artículos 580 y 581. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/6.pdf> Tesis: 2a./J. 51/2019 (10ª.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo 2019.

<https://sif.scjn.gob.mx/sifsis/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2019456&Clase=DetalleTesisBL>

Amparo Directo 8/2020 MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. Pp. 7

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf

Amparo Directo 8/2020, MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. Pp. 8

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/8-2020-200902.pdf

Amparo Directo 8/2016, MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. Pp.20-21

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. Ver,



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 Órgánica de la CDHCM faculta a esta Comisión para acudir a la Recomendación General, a fin de no dejar desatendida la cuestión, pese a que en estas situaciones no es posible establecer reparaciones individuales.

18. El artículo 149 del Reglamento de esta CDHCM 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.

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 al cumplimiento de la obligación general de garantizar los derechos humanos y su progresividad.

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

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". Silva Ramírez, Luciano. *Op. Cit.*

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

23. 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.

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

Acciones afirmativas o positivas¹⁰:

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 psicojurídico¹¹.

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 discriminatorios¹².

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 fundamentales¹³.

¹⁰ 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. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 56, Julio de 2018; Tomo I; Pág. 171. 1a./J. 44/2018 (10a.).

¹¹ Pérez Sales, Pau. Alberto Fernández-Liria. Violencia y trauma: del trabajo comunitario a la psicoterapia. Guía de procesos y programa de intervención desde una perspectiva comunitaria. Pág. 117, 327.

¹² 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. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 38, Enero de 2017; Tomo I; Pág. 380. 1a. VII/2017 (10a.).

¹³ Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Adolescente¹⁴:

Se considera adolescente, a todas las personas entre doce años cumplidos y menos de dieciocho 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 riesgo¹⁶.

Adultocentrismo¹⁷:

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

Véase también: CONAPRED. Glosario de Términos sobre Discapacidad. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_PCD.pdf

¹⁴ ONU. Observación General No. 20 del Comité de los Derechos del Niño: sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia. 2016 (CRC/C/GC/20) pág. 4

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

¹⁶ Papalia, E., D., Wendkos, O., S. y Duskin, F., R. (2009). Psicología del desarrollo: de la infancia a la adolescencia. México: McGrawHill

¹⁷ Programa 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

realizar alguna actividad de exigibilidad social y política de derechos humanos, pues se cree que cometerán un delito.

El adultocentrismo indica que existen relaciones de poder entre los diferentes grupos de edad que son asimétricas en favor de los adultos, es decir, que éstos se ubican en una posición de superioridad. Los adultos son el modelo ideal de persona, los adolescentes y jóvenes todavía no están preparados, por lo que aún no tienen valor¹⁸.

Asistencia personal¹⁹.

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 Técnicas²⁰.

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 lesiones²¹.

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.

Comunicación²².

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

¹⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Superando el adultocentrismo. Chile. Noviembre de 2013. Página 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 número 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017. Párrafo 16, inciso d.

²⁰ Artículo 4, fracción VI, de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

²¹ Bórquez, V Pamela. Elaboración del informe médico de lesiones

Revista médica de Chile. vol.140 no.3 Santiago mar. 2012 Disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872012000300017>

Artículo 12 fracción VII del 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. LESIONES, CLASIFICACION DE LAS (CERTIFICADOS MEDICOS EN MATERIA PENAL). Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXXIV, Pág. 669.

²² Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

Criminalización²³.

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 víctima²⁴.

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 vista²⁵.

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.

Denuncia²⁶.

Es el aviso, conocimiento o información que obtiene 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, el agente Ministerio Público o el funcionario 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. Pág. 69-70. Disponible en: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-jovenes.pdf>

²⁴ UN Women Training Centre 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. 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. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 45, Agosto de 2017, Tomo I. Tesis: P./J. 13/2017 (10a.). Página: 5. DAR VISTA Y CORRER TRASLADO. DIFERENCIAS Y PRECISIONES. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI, Segunda Parte-1, Julio-Diciembre de 1990, Pág. 126.

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

Dignidad²⁷.

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.

Discapacidad²⁸.

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 género²⁹.

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.

²⁷ DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.

Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 33, Agosto de 2016; Tomo II; Pág. 633. 1a./J. 37/2016 (10a.).

Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas. Pág. 145

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

²⁹ Naciones Unidas, 1979. "Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer". Artículo 1. UN Women Training Centre Glossary. Disponible en:

<https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36&mode=&hook=ALL&sortkey=&sortorder=&fullsearch=0&page=2>

Toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente 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 fundamentales³⁰.

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 razonables³¹.

Diseño universal³².

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 principios³³:

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 del usuario.
4. Principio cuatro: Información Perceptible: El diseño transmite la información necesaria de forma efectiva al 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 cómodamente 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 del usuario.

Enfoque basado en los derechos humanos (EBDH)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 Artículo I, apartado 2, de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

³¹ Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³² Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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/diseño-universal>

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

Estereotipo³⁵.

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 género³⁶.

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 traumático³⁷.

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 riesgo³⁸.

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.

³⁵ CONAPRED, Glosario... op. cit. Nota 4, p. 19. Véase: Cfr. Cook, Rebecca J. y Cusack, Simone (2010), Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales [en línea]. Trad. Andrea Parra. Bogotá, Profamilia, p. 1. Disponible en: https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf

³⁶ Post, Robert, "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). Disponible 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>

Factores de riesgo³⁹.

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

Familia social⁴⁰.

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.

Género⁴¹.

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 prioritaria⁴².

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.

Humillación⁴³.

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.

³⁹ I Albuquerque, et al. (2013). European Manual on Risk Assessment. European Commission. 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 (2014). 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.

⁴⁰ Minerva Gómez Plata a 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. 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> Pág. 39

⁴¹ UN Women. Concepts and definitions. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>

United Nations Population Fund – UNFPA (2011). 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 CPCM, art. 11.

⁴³ Idem 147

Impacto⁴⁴.

Se entiende por tal el efecto de 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).

Inclusión en la comunidad⁴⁵.

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

Intencionalidad⁴⁶.

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

Impunidad⁴⁸.

Es definida en el artículo 1 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

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

⁴⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017. Párrafo 16, inciso b.

⁴⁶ Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas. Op. Cit. 155

⁴⁷ Idem. Págs. 156-157.

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

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 género⁴⁹.

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, 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.

Interseccionalidad⁵⁰.

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

Lenguaje⁵¹.

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

Modelo de Atención Integral a Víctimas⁵².

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 Discapacidad⁵³.

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

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

⁵⁰ Crenshaw, Kimberle Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. Stanford Law Review. Vol. 43, No. 6 (Jul., 1991), págs. 1241-1299

Véase también: Coaston, Jane. 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 Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵² Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

⁵³ Artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Véase también artículo 2, fracción XXVII de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad.

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 psicosocial⁵⁴.

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.

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 vida⁵⁵.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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."

⁵⁴ Arévalo, L., Penagos, M. J., Pinzón, M. L. (2009). *Acompañamiento psicosocial en contextos de violencia sociopolítica*. Corporación Vínculos. Pág. 29.

Martín Beristain, C. (2007). *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*. Cejil; Hegoa.

⁵⁵ Corte-IDH (1998). Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 147.

Rehabilitación⁵⁶.

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. 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 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.⁵⁷

Sistemas de vida independiente. 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.⁵⁸

Tejido social⁵⁹.

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.

Tortura⁶⁰.

⁵⁶ Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (2009) MODELO INTEGRADO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL: MANUAL OPERATIVO. México.

⁵⁷ Párrafo 29, Observación General No. 1 sobre el derecho a igual reconocimiento frente la ley, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵⁸ Párrafo 16, c), Observación General No. 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

⁵⁹ Martín Beristain C. (1999). *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*. España: Ed. Icaria S.A.

Pérez-Sales, Pau y Alberto Fernández-Liria. *Violencia y trauma: del trabajo comunitario a la psicoterapia. Guía de procesos y programa de intervención desde una perspectiva comunitaria*. Irredentos. Madrid. Abril 2016. Disponible en:

⁶⁰ Artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; artículos 7 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Protocolo de Estambul.

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 inhumano⁶¹.

Trato que provoca deliberadamente un grave sufrimiento mental o físico.

Trato degradante⁶².

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

Trauma⁶³:

(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 tanto la estructura identitaria personal.

Vergüenza⁶⁴.

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

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 24 y 25.

Pérez-Sales Pau, "Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas", Editorial Desclée de Brouwer, 2016, p. 30,31. P.83

⁶¹ Ibid. p.33.

⁶² Idem. p.33.

⁶³ Beristain, C. (2012). 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.

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

⁶⁴ Pérez-Sales, P., Eiroa, F., Fernández, I., Olivos, P., Vergara, M., Vergara, S., Barbero, E. (2013). La medida del impacto psicológico de experiencias extremas. Cuestionario VIVO diseño, validación y manual de aplicación. Madrid: Irredentos Libros. Tortura psicológica. Definición, evaluación y medidas. Pág. 147.



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 independiente⁶⁵.

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 3 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.

Victimización secundaria⁶⁶.

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 institucional⁶⁷.

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

⁶⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017. Párrafo 16, inciso a.

⁶⁶ Domínguez Vela, María. Violencia de género y victimización secundaria. Revista Digital de Medicina Psicosomática y Psicoterapia. Vol. VI. Marzo 2016 N° 1. Disponible en:

http://www.psicociencias.com/pdf_noticias/Violencia_de_geneo_y_victimizacion_secundaria.pdf

⁶⁷ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, arts. 18-20.

Véase también: CNDH. Violencia institucional contra las mujeres. México, 2018. Disponible en:

http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/41_CARTILLA_ViolenciaContraMujeres.pdf

La Ley Constitucional de Derechos Humanos y Garantías de la Ciudad de México. Artículo 3, numeral 27.

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

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 tratamiento⁶⁸. 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 1920⁶⁹.

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 rehabilitadas⁷⁰.

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 sociedad⁷¹. 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 maltrato⁷².

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

⁶⁸ Velarde Lizama, Valentina. Los modelos de la discapacidad: un recorrido histórico. Revista empresa y humanismo / VOL XV / N° 1 / 2012 / 115-136. Disponible en: <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/29153/1/REYH%2015-1-12Velarde%20Lizama.pdf> Págs. 123

⁶⁹ Groce, Nora. "The US role in International Disability Activities. New York: Reahbilitation International. 1992. Como aparece citado en García Alonso, J. Vidal. El Movimiento de la Vida Independiente en Estados Unidos. Pág. 138. Disponible en: <https://www.independentliving.org/docs6/alonso2003.pdf>

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

⁷¹ Véase: Palacios, Agustina (2008), El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Cinca, Madrid. Pág. 92-93

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



socialmente aceptado por uno de beneficencia estatal que no estaba exento de una perspectiva paternalista y discriminatoria⁷³.

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 Civiles⁷⁴.

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 otras⁷⁵.

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 No.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 No.3447, de la Trigésima Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.	1975

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

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

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

Instrumento	Origen	Año
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, I.I.N. 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-O/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 período 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 Independiente⁷⁶.

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 físicas⁷⁷.

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

⁷⁶ Edward Verne Roberts [Ed Roberts] (23 de Enero 1939-14 de Marzo 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: Leon, Joan. Ed. Roberts. Enciclopedia Britannica. Entrada disponible en: <https://www.britannica.com/biography/Ed-Roberts> Fecha de último acceso: 25 de noviembre de 2020.

Véase también: García Alonso, J. Vidal. El Movimiento de la Vida Independiente en Estados Unidos. Pág. 138

⁷⁷ Véase Palacios, Agustina (2008), El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Cinca, Madrid. pp. 106-117



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 lograr un diseño universal para hacer frente a las necesidades de todas las personas, gestionando las diferencias e integrando la diversidad⁷⁸.

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 2008⁸⁰.

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 niños, niñas 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

⁷⁸ García Alonso, J. Vidal. El Movimiento de la Vida Independiente en Estados Unidos. Pág. 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.

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.

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.

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 (DIFCDMX), 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.

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 Febrero. 2020. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe_Tematico_Vida_independiente_personas_con_discapacidad.pdf

43. Al analizar dichos insumos se han documentado diversas omisiones por parte de la autoridad en contravención de u 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 discapacidad⁸³, y la presentación del *Informe Temático Derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México* el 25 de febrero de 2020⁸⁴.

45. Es importante también, referir que esta Comisión ha emitido cuatro Recomendaciones por la violación a derechos humanos en la Ciudad de México: la 5/2009⁸⁵, 24/2009⁸⁶, 2/2012⁸⁷ y 15/2016⁸⁸ en las que se documentan casos relacionados con el derecho de las personas con discapacidad a una 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. 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/>

⁸⁴ La CDHCM presenta Informe sobre el derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad. Boletín 31/2020. 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/>

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 seguimiento⁸⁹.

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 compleja o interacción entre factores relacionados con la salud y factores contextuales, personales o ambientales⁹⁰.

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 individuales⁹¹.

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.

⁹⁰ Organización Mundial de la Salud. Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF).

Disponible en:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf;jsessionid=21EC5EE0DD5F6B90400FAD31A2C1494B?s equence=1

⁹¹ García Alonso, J. Vidal. El Movimiento de la Vida Independiente en Estados Unidos. Pág. 35

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 desfavorecidos⁹².

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 considerablemente⁹³.

48. De acuerdo con los análisis realizados por la Organización Mundial del Trabajo, a escala mundial las mujeres realizan el 76.2 por ciento 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 hombres⁹⁴.

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 por ciento respecto al Producto Interno Bruto (PIB) Nacional. El 17.7 por ciento de esa participación es aportada por mujeres y dentro 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 rubro⁹⁵.

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

⁹² Organización Internacional del Trabajo. El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Resumen Ejecutivo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

⁹³ El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Pág. 2. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

⁹⁴ El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Pág. 4

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

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

⁹⁶ Secretaría de la función Pública. Elementos para discutir una Estrategia Nacional de Cuidados (ENAC) en México. Documento de trabajo. Disponible en: <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Producto%20cuidados.pdf>

una disminución de los padecimientos infecciosos y un aumento de enfermedades crónico degenerativas que requieren cuidados más especializados⁹⁷.

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 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 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 cuidado¹⁰⁰. En el caso de las personas con discapacidad, la ENAC estaría orientada a garantizar que todas las

⁹⁷ Secretaría de la Función Pública. Elementos para discutir una Estrategia Nacional de Cuidados (ENAC) en México. Documento de trabajo

⁹⁸ Cejudo, Guillermo M. y Cynthia Michel Samantha Ortiz Armando Sobrino Humberto Trujillo Marcela Vázquez. Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Mayo 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 16 de la CEDW; la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (misma que 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); Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación impulsada por el 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

personas tengan acceso a servicios de cuidado ampliando la oferta pública de servicios de rehabilitación y cuidado¹⁰¹.

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 4 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 tanto, debe de ser asumido como un asunto de interés público¹⁰².

56. En la Ciudad de México, el derecho a cuidar y ser cuidado fue reconocido en su primera Constitución de 2017¹⁰³, 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 México¹⁰⁴.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² 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. Boletín 152/2020. 28 de octubre de 2020. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/2020/10/cdhcm-se-congratula-de-la-votacion-unanime-a-favor-del-reconocimiento-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:

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.

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 a 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 9, 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.

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 México¹⁰⁵.

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 técnicos¹⁰⁷.

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

¹⁰⁵ Artículo 1, literal A, numerales 1, y 4

¹⁰⁶ "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."

Artículo 30, quinto párrafo.

¹⁰⁷ Véase el artículo 3 de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y Sus Garantías de la Ciudad de México.

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 políticas¹⁰⁸.

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 el 90 por ciento de los albergues se sostienen por la sociedad civil organizada, mientras que sólo 9 por ciento son operados por instituciones públicas, indican los resultados del primer Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS)¹⁰⁹, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), realizado en 2015¹¹⁰.

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 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

¹⁰⁸ 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 Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la Red Nacional de Refugios (RNR) y el Indesol.

¹¹⁰ El Censo de Alojamientos de Asistencia Social (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), el Instituto Nacional de las Mujeres (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/>

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 bienestar¹¹², 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 autónoma¹¹³. De acuerdo a 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 Familia¹¹⁵:

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

¹¹¹ Instituto Nacional de Desarrollo Social. 90% de los albergues en México, son operados por la sociedad civil. Boletín de prensa. 05 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 Artículo 4 de la Ley de Asistencia Social.

¹¹³ Artículo 5 de la Ley de Asistencia Social.

¹¹⁴ Artículo 6 de la Ley de Asistencia Social.

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.

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 salud¹¹⁶.

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 conducentes¹¹⁷. 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 social¹¹⁸.

¹¹⁶ Artículo 29 de la Ley de Asistencia Social.

¹¹⁷ Artículo 48 de la Ley de Asistencia Social.

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;

69. A nivel local, el 16 de marzo de 2000 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 al 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

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.

difundir información para recomendar hábitos alimenticios correctos al interior de los albergues, entre otras funciones¹¹⁹.

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 otras¹²⁰.

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 otros¹²¹.

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 aspectos¹²².

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

¹¹⁹ Artículo 7 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

¹²⁰ Artículo 8 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

¹²¹ Artículo 9 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

¹²² Artículo 10 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

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 psicológica¹²³.

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 detecte¹²⁴.

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 autoridad¹²⁵.

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 trate¹²⁶.

80. Por su parte, la Secretaria 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

¹²³ Artículo 11 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

¹²⁴ Artículo 12 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

¹²⁵ Artículo 38 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

¹²⁶ Artículo 46 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta, de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo y Reglamento de Verificación Administrativa¹²⁷.

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 fumadores¹²⁹.

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 alojamiento¹³⁰.

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

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 2010¹³², y en ella se

¹²⁷ Artículo 47 de la Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal.

¹²⁸ Reformado el 10 de enero de 2014.

¹²⁹ Artículo 7 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal.

¹³⁰ Artículo 14 de la Ley del Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México

¹³¹ Artículo 48 fracción XX de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

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



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 local¹³³.

85. En su Artículo 47 crea al Instituto para la Integración al Desarrollo de las personas con Discapacidad (INDISCAPACIDAD, anteriormente conocido Como INDEPEDI), 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 otros¹³⁴.

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 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 discapacidad¹³⁵.

89. Esta misma normatividad prevé que las personas con discapacidad tendrán derecho a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos administrativos y

¹³³ Artículo 40 BIS.

¹³⁴ Artículo 48.

¹³⁵ Artículo 40 Ter

judiciales en que sean parte, así como asesoría y representación jurídica gratuita en dichos procedimientos, bajo los términos que establezcan las leyes respectivas¹³⁶.

90. El jueves 12 de enero de 2017 se publicó la Ley de Accesibilidad para la Ciudad de México en la Gaceta Oficial¹³⁷, 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 a los derechos de las personas con discapacidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (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 ellas¹³⁹, 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

¹³⁶ Artículo 40 Quáter

¹³⁷ Disponible en: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1341-ley-de-la-accesibilidad-para-la-ciudad-de-mexico>

¹³⁸ Véase: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuadernos de Jurisprudencia. Núm. 5 Derechos de las personas con discapacidad. México, septiembre 2020. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2020-10/Cuademillo%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. Pág. 43, párr. 5

discapacidad, no es necesariamente una persona con una incapacidad de ejercicio. Las personas con discapacidad son titulares de los mismos derechos que cualquier 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

¹⁴¹ SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015, 18 de junio de 2018. Pág. 46, párrs. 4 y 5. Véase: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuadernos de Jurisprudencia. Núm. 5 Derechos de las personas con discapacidad. México, septiembre 2020

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

¹⁴³ SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1043/2015, 29 de marzo de 2017. Párr 90

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 Convención¹⁴⁵. Ese criterio es armónico con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tendente 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

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 necesiten¹⁴⁷. 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 indebida¹⁴⁸.

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

¹⁴⁴ SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 2805/2014, 14 de enero de 2015. Párr. 38. Véase: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuadernos de Jurisprudencia. Núm. 5 Derechos de las personas con discapacidad. México, septiembre 2020

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

¹⁴⁶ Véase caso en trámite Guachalá Chimbo vs. Ecuador, ficha técnica del caso

https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/guachala_chimbo_y_otros.pdf

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

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 114/2015¹⁵⁰, 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 quien decide todas estas cuestiones¹⁵¹.

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 derechos¹⁵³.

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 jurídica¹⁵⁴. 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 jurídica¹⁵⁵.

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

¹⁵⁰ 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 8389/2018. Pág. 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

¹⁵⁴ 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

¹⁵⁵ 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

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 derechos¹⁵⁷. 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.

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

¹⁵⁷ Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuadernos de Jurisprudencia. Núm. 5 Derechos de las personas con discapacidad. México, septiembre 2020. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2020-10/Cuademillo%20Discapacidad_Final%20octubre.pdf

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 por ciento de la población en la Ciudad de México vivía con alguna discapacidad, es decir, 385 mil 385 personas, de las cuales 54.4 por ciento eran mujeres y 45.6 por ciento eran hombres. En cuanto a la edad, 77.6 por ciento 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 por ciento con respecto a 2010, lo que significa que 469 mil 579 personas presentaban esta condición¹⁵⁸.

102. Los datos estadísticos permiten identificar siete tipos de limitaciones en las actividades de las personas con discapacidad de la Ciudad de México¹⁵⁹:

Sexo	Total	Caminar o moverse	Ver	Escuchar	Hablar o comunicarse	Atender el cuidado personal	Poner atención o aprender	Mental
Hombres	175587	84774	50390	22271	15236	8492	8871	22485
Mujeres	209798	124773	59874	23158	12486	12081	8419	18857
Total	385385	209547	110264	452429	27772	20573	17290	41342

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 discapacidad¹⁶⁰. 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

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.

Las cifras 2018 corresponden a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 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 Derecho a la Vida Independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México. Pág. 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, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, pp. 152-153, 161-162, 167, 175-177.

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 trabajo¹⁶¹.

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 institucionalización, y 122 mencionan las barreras que enfrentan las personas con discapacidad para ser incluidas en la comunidad¹⁶².

Derechos humanos de las personas con discapacidad en la Ciudad de México

103. El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM o 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 de Justicia de la Nación (en adelante, SCJN) 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.

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

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. México Febrero. 2020. Pág. 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 Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 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.

104. Por otra parte, el mismo artículo 1 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 1 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, resulta 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 (ONU), en su preámbulo reconoce que *"la discriminación contra cualquier 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 misma Convención en su artículo 1° 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*

¹⁶³Artículo 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 Cfr. Artículos 6 y 7 de la Convención sobre los Derechos de las Personas Con Discapacidad.

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 núm. 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

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

¹⁶⁶ Artículo 2, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁶⁷ Artículo 19, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

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

¹⁶⁹ ONU, Observación General núm.2, sobre accesibilidad, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2014.

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 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 PcD. 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:

“[...] las 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 1° 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

¹⁷⁰ Párrafo 29, O.G. No. 6

¹⁷¹ Artículo 1, Convención Sobre los Derechos de las Personas Con Discapacidad.

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 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.*

118. Este principio, a partir del respeto al derecho a la libertad e integridad personales, se traduce igualmente en el artículo 9, 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 4, 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 5 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 Federal¹⁷². 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

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

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 Discapacidad¹⁷³ 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 discapacidad¹⁷⁶. 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

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

¹⁷⁴ Última reforma el 31 de agosto de 2020.

¹⁷⁵ El artículo 9 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.

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.[...]

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 México¹⁷⁷.

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 los mismos, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos humanos bajo los siguientes estándares:

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 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 ley¹⁷⁸. 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 4, párrafo 4, de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad¹⁷⁹.

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

¹⁷⁷ Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

¹⁷⁸ Véase: Artículo 4, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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. Párr. 5

personas con discapacidad recobren la plena capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás¹⁸⁰.

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 2 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 deberes 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

¹⁸⁰ 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. Párr. 7

¹⁸¹ Véanse los criterios utilizados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (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 de Justicia de la Nación 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 día nueve de septiembre de dos mil trece, en la Contradicción de Tesis 21/2011-PL. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁸³ Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de tres de septiembre de dos mil trece, página 33. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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.
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

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

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 superior¹⁸⁵. De ser necesaria la separación, niñas y niños deben contar con protección y asistencia especial del Estado¹⁸⁶, 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 a 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 discriminación¹⁸⁷.

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 México, así como los órganos de procuración de justicia,

¹⁸⁵ Artículo 9, primer párrafo, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

¹⁸⁶ Artículo 9, segundo párrafo, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

¹⁸⁷ Artículo 11 de la 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 el 28 de julio de 2020. 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-integracion-al-desarrollo-de-las-personas-con-discapacidad-del-distrito-federal>

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 Braille¹⁸⁸.

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 a 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 personas¹⁸⁹.

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

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

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

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 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 parentales¹⁹⁰.

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 discapacidad¹⁹¹.

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 otros¹⁹².

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

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

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. Párr. 7

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 demás¹⁹³.

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.

[...] para 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 evaluación¹⁹⁴.

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 Humanos¹⁹⁵, el Pacto Internacional de

¹⁹³ 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. Párr. 9

¹⁹⁴ 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. Párr. 14

¹⁹⁵ Véase el artículo 6

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 conceptos¹⁹⁸, 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 mental¹⁹⁹.

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.

145. La protección de la personalidad jurídica está prevista en diferentes mecanismos internacionales entre los que se encuentran el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁰⁰, el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁰¹, el artículo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰², y el artículo 17 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁰³.

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

¹⁹⁶ Véase el artículo 16

¹⁹⁷ Véase el 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. Párr. 13

¹⁹⁹ 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. Párr. 13

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".

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 derivan²⁰⁴.

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.

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

²⁰⁴ Beatriz Eugenia Suárez López & Édgar Hernán Fuentes Contreras DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA. Prolegómenos - Derechos y Valores. Bogotá, D.C., Colombia - Volumen XVIII - Número 36 - Julio - Diciembre 2015 - ISSN 0121-182X. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/876/87643603005.pdf>

Véase: Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. 25 de mayo de 2010, párr. 212; (Corte IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia. 1 de septiembre de 2010, párr. 219; Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros vs. Brasil. 24 de septiembre de 2010, párr. 219; Corte IDH. Caso Gelman vs. Uruguay. 24 de febrero de 2011, párr. 221; Corte IDH. Torres Millacura y otros vs. Argentina. 26 de agosto de 2011, párr. 229; Corte IDH. González Medina y familiares vs. República Dominicana. 27 de febrero de 2012, párr. 240; y Corte IDH. Contreras y otros vs. El Salvador. 31 de agosto de 2011, párr. 232.

²⁰⁵ Beatriz Eugenia Suárez López & Édgar Hernán Fuentes Contreras DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA. Prolegómenos - Derechos y Valores. Bogotá, D.C., Colombia - Volumen XVIII - Número 36 - Julio - Diciembre 2015 - ISSN 0121-182X. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/876/87643603005.pdf>

discapacidad²⁰⁶. 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 1 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación (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 77²⁰⁹, por vulnerar el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y otros grupos

²⁰⁶ Beatriz Eugenia Suárez López & Édgar Hernán Fuentes Contreras DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA. Prolegómenos - Derechos y Valores. Bogotá, D.C., Colombia - Volumen XVIII - Número 36 - Julio - Diciembre 2015 - ISSN 0121-182X. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/876/87643603005.pdf>

²⁰⁷ SCJN resuelve de manera favorable la acción de inconstitucionalidad presentada por la CDHDF. Boletín 107/2019. 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 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".

de atención prioritaria al no garantizar su derecho a la protección de datos personales y el sistema de apoyo para ejercerlo. 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 garantizarlo²¹⁰.

"[...]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 México²¹³.

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,

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 SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, 11 de junio de 2019. Párr. 202

²¹² SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, 11 de junio de 2019. Párr. 212 y 213

²¹³ SCJN resuelve de manera favorable la acción de inconstitucionalidad presentada por la CDHDF. Boletín 107/2019. 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/>

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

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 él²¹⁶, de tal forma que a nivel 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 1 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 derechos²¹⁸, 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

²¹⁵ Idem.

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

²¹⁷ Artículo 27 Convención Americana sobre Derechos Humanos

²¹⁸ Visoso del Valle, Francisco José. Ausentes e ignorados. Colección Colegio de Notarios del Distrito Federal. México, 2009. Porrúa. Disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3749-ausentes-e-ignorados-coleccion-colegio-de-notarios-del-distrito-federal>

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 Federal²¹⁹.

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 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 casuística²²⁰.

"[...] 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 los 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 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

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: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuadernos de Jurisprudencia. Núm. 5 Derechos de las personas con discapacidad. México, septiembre 2020.

²²⁰ Véase: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuadernos de Jurisprudencia. Núm. 5 Derechos de las personas con discapacidad. México, septiembre 2020.

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 elije."²²¹

Investigación de los delitos

162. La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) 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 integral²²². 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 normativas²²³, 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 vulnerabilidad²²⁴.

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

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

²²² CPCM, Artículo 11.J.

²²³ CPCM, Artículo 11.B.1.

²²⁴ CPCM, Artículo 11.B.4.

y para esbozar posibles soluciones a esos problemas²²⁵, 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.

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 Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012). Documento A/HRC/WGEID/98/2

²²⁶ Artículo 10, Código Nacional de Procedimientos Penales

²²⁷ SCJN. Tesis: 1a. CXXI/2018 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, 2017989. Primera Sala, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I. Pág. 841. Tesis Aislada(Constitucional).

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 sospechosa²²⁸. Pues una demora prolongada de investigaciones podría constituir, en sí misma, una violación a las garantías judiciales²²⁹, 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 vivir²³⁰;

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 sistematicidad²³².

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.

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

²²⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 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 No. 205. Párr. 388.

²³¹ Corte IDH. Cfr. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 83, y Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador, Fondo Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 62; Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr.200.

²³² CIDH. Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas. Párr. 41.

²³³ Tesis 1a. CCLXXVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, I. XXIV, t.I., septiembre de 2013, p. 986.

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:

- 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 funciones²³⁴.

193. A la par del análisis género, se requiere un análisis interseccional²³⁵, 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 CPCM, la CPEUM, la Ley General de Víctimas, los criterios de la SCJN y la jurisprudencia de la Corte IDH²³⁸, se puede señalar que, existe un mandato constitucional y convencional de actuar con la

²³⁴ 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 No. 205, Párrafo 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: Ain't I A Woman? Revisiting Intersectionality (2004)

²³⁶ Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), Op. Cit., párr. 119 y 121.

²³⁷ Ley General de Víctimas (LGV), Capítulo III, DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA, Artículo 10, primer párrafo.

²³⁸ Ver, Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 04, Párr. 177. Caso Terrones Silva y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 360., Párr. 195.

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.
- 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 verdad²⁴², justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho²⁴³. 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,

²³⁹ Ver "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 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 (Ver, Corte IDH, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 4. Derechos Humanos y Mujeres, pp.17 y 59).

²⁴⁰ Al respecto ver, 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 (ver Corte IDH, Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 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 (ver "Debida diligencia en violaciones graves a derechos humanos", Argentina, CEJIL, 2010).

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, párrs. 177 y 178.

²⁴³ Artículo 5 de la Ley General de Víctimas y 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

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 vulnerabilidad²⁴⁴.

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 prioritaria²⁴⁶, 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 medidas de prevención²⁴⁷.

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

²⁴⁴ 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 No. 281, párr. 217; Corte IDH. Caso Fleury y Otros vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, Párr. 107, 216 y 217.

²⁴⁵ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad, Guatemala, 2016, p. 25.

²⁴⁶ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, art. 8.

²⁴⁷ "Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas", México, ONU-DH México, 2019. p. 11 y 12.

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 constitucionales 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 repetirse²⁵¹.

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.

²⁴⁸ Véanse los criterios utilizados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (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 de Justicia de la Nación 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 día nueve de septiembre de dos mil trece, en la Contradicción de Tesis 21/2011-PL.

Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁵⁰ Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de tres de septiembre de dos mil trece, página 33.

Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁵¹ Corte IDH. González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Sentencia (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) 16 de noviembre de 2009. Párr. 289.

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 Federal²⁵².

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 correspondan²⁵³.

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

²⁵² Artículo 13 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

²⁵³ Artículo 13 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

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 residencia²⁵⁵, el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados²⁵⁶, 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 propias preferencias, opciones y decisiones son condiciones indispensables a la dignidad humana y al libre desarrollo de la persona²⁵⁷.

²⁵⁴ El artículo 11, apartado G, de la Constitución Política de la Ciudad de México, enuncia los derechos de las personas con discapacidad como un grupo de atención prioritaria. 21 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 3°.

²⁵⁵ artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

²⁵⁶ artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

²⁵⁷ Como aparece en. Véanse la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 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.

209. En la Observación General número 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 discriminación²⁵⁸.

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 discapacidad²⁵⁹.

211. Sobre esto, cabe señalar que estos principios deben armonizarse con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁶⁰, 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 domicilio²⁶².

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 desinstitucionalización, se apoyara su capacidad de vivir con su familia o la familia ampliada o en hogares de guarda²⁶³. Además, se debe buscar que todos los niños con discapacidad deberán disfrutar de una vida en condiciones que aseguren su

²⁵⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 13

²⁵⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 13

²⁶⁰ Véase: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 10

²⁶¹ Artículo 15, segundo párrafo.

²⁶² Artículo 15, cuarto párrafo.

²⁶³ Véase la observación general núm. 9 (2006) del Comité de los Derechos del Niño sobre los derechos de los niños con discapacidad, párr. 47.

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 número 5²⁶⁴, la vida independiente está íntimamente vinculada con el derecho a la capacidad jurídica, par poder decidir, dónde, 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 discriminatoria²⁶⁵.

215. Dentro de estos derechos de las personas con discapacidad reconoce, de manera enunciativa y no limitativa, el derecho de preferencia²⁶⁶; el derecho de uso exclusivo²⁶⁷; el derecho de libre tránsito²⁶⁸; el derecho de facilidad para su plena incorporación a las actividades cotidianas²⁶⁹; el derecho a gozar del nivel más alto

²⁶⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 38

²⁶⁵ Artículo 9 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

²⁶⁶ Artículo 9, fracción I de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal: 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 Artículo 9, fracción II de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal: 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 señalizados con el símbolo de discapacidad correspondiente, con base en lo dispuesto por esta Ley

²⁶⁸ Artículo 9, fracción III de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal: 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 Artículo 9, fracción IV de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal: para contar con una atención preferente, ágil, pronta y expedita cuando se encuentran realizando algún trámite, solicitando algún servicio o

de salud²⁷⁰; y el derecho a recibir orientación jurídica oportuna²⁷¹. 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 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 deportivas²⁷².

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 beneficio²⁷³.

participando de algún procedimiento ante cualquier autoridad local; así como ser atendidos por particulares que brinden algún servicio público.

²⁷⁰ Artículo 9, fracción IV de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal: 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 Artículo 9, fracción VI de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal: 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.

²⁷² Artículo 5 de la 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 el 28 de julio de 2020. 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>

²⁷³ Artículo 6 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

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 cultural²⁷⁴.

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 discapacidad²⁷⁵. 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 territorial²⁷⁶.

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

²⁷⁴ Artículo 7 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

²⁷⁵ Artículo 7 Bis de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

²⁷⁶ Artículo 7 Ter de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

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 año²⁷⁷.

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 humana²⁸⁰. 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 crueles, 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

²⁷⁷ Artículo 8 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

²⁷⁸ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Parr. 241

²⁷⁹ Corte IDH. Parr. 421

²⁸⁰ En este sentido ver, ONU, Comité de Derechos Humanos, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes Observación General N° 20, documento HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), 1992, párrafo 2.

²⁸¹ Dicha prohibición se encuentra consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 5) y en los dos principales tratados internacionales sobre derechos humanos vinculantes para México: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, artículo 7) 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 Crueles, 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. Ver, *inter alia*, Corte IDH, caso *Goiburú*, *op. cit.*, párr. 93 y 128; caso *Caesar vs. Trinidad y Tobago*. Sentencia del 11 de marzo de 2005, serie C No. 123, párrafo 100. En similar sentido, Tribunal Penal Internacional para la ExYugoslavia (ICTY), caso *del Fiscal vs. Anto Furundzija*. Sentencia de 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, página 78. Ver también ONU, Comité Contra la Tortura, Observación General N° 2, *op. cit.*, párr. 1. Corte IDH, caso *Cantoral Benavides vs. Perú*. Sentencia del 18 de agosto de 2000, serie C No. 123, párr. 95; caso *del Penal Miguel Castro Castro*, *op. cit.*, párr. 271; caso *Baldeón García vs. Perú*. Sentencia del 6 de abril de 2006, serie C No. 147, párrafo 117; caso *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*. Sentencia del 25 de noviembre de 2005, serie C No. 137, párrafo 222; y caso *Caesar*, *supra* nota 52, párrafo 59. En el mismo sentido ver Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH), caso *Labita vs. Italia*. Sentencia del 6 de abril de 2000, párrafo 119; caso *Selmouni vs. Francia*. Sentencia de 28 de julio de 1999, párrafo 95; caso *Chahal vs. Reino Unido*. Sentencia del 15 de noviembre de 1996, párrafos 79 y 80; caso *Tomasí vs. Francia*. Sentencia del 27 de agosto de 1992, párrafo 115.

²⁸³ Siendo extensiva incluso a los castigos corporales impuestos por la comisión de un delito o como medida educativa o disciplinaria. Ver, ONU, HRC, Observación General N° 20, *supra* nota 48, párrafo 5.

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.

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 presunción²⁸⁷.

226. En general, algunos elementos que se deben considerar para determinar la violación de la integridad personal²⁸⁸ de los familiares de las víctimas son:

²⁸⁴ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Parr. 235

²⁸⁵ Corte IDH, caso Cantoral Huamani, op. cit, párrafo 113 y ss; caso de la Masacre de la Rochela, supra nota 19, párrafo 137; caso del Penal Miguel Castro Castro, supra nota 11, párrafo 335; caso Vargas Areco, supra nota 14, párrafo 96; caso Baldeón García, supra nota 55, párrafo 128; caso López Álvarez, supra nota 288, párrafo 119; caso Gómez Palomino vs. Perú. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C No. 136, párrafo 60; caso de la “Masacre de Mampirán”, supra nota 4, párrafos 144 y 146; caso Goiburú, supra nota 11, párrafo 96; caso Kawas Fernández, supra nota 16, párrafo 128; caso Anzualdo Castro, supra nota 8, párrafo 105; caso Radilla Pacheco, supra nota 180, párrafo 161; caso Fernández Ortega, supra nota 64, párrafo 143; caso Blake, supra nota 37, párrafo 114; caso Chitay Nech y otros, supra nota 416, párrafo 220; caso Servellón García, supra nota 248, párrafo 128; caso Ximenes Lopes, supra nota 156, párrafo 156; caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C No. 171, párrafo 47; caso Bámaca Velásquez, supra nota 13, párrafo 163; y caso Bueno Alves, supra nota 64, párrafo 102.

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. Ver, Corte IDH, caso Fernández Ortega, supra nota 64, párrafo 151.

²⁸⁷ Corte IDH, caso Ibsen Cárdenas, supra nota 416, párrafo 82; caso Valle Jaramillo, supra nota 10, párrafo 119; caso Kawas Fernández, supra nota 16, párrafo 128; caso Radilla Pacheco, supra nota 180, párrafo 162.

²⁸⁸ Corte IDH, caso *Heliodoro Portugal*, supra nota 18, párrafo 163; caso *Ezcué Zapata*, supra nota 210, párrafo 77; caso *Bámaca Velásquez*, supra nota 13, párrafo 163; caso *Bueno Alves*, supra nota 64, párrafo 102; y caso *del Penal Miguel Castro Castro*, supra nota 11, párrafo 335.

- 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 realizadas²⁸⁹;
- 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 proporcionaban²⁹⁰. 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 imposible²⁹¹.

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 con los intereses de ese poder, es decir, a otorgar un sentido diferente a los hechos (Aguilar, 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

²⁸⁹ Corte IDH, caso *Bámaca Velásquez*, *supra* nota 13, párrafo 163; caso *Albán Cornejo*, *supra* nota 431, párrafo 46, y caso *Cantoral Huamaní*, *supra* nota 151, párrafo 112.

²⁹⁰ *Idem* Pág. 338.

²⁹¹ *Idem*. Pág. 338 y 339.

²⁹² *Idem* Pág. 338.

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] acarrearán a sus hijas, hijos, cónyuge o compañera y compañero, madre y padre un daño inmaterial, por lo cual no es necesario demostrarlo²⁹⁶.

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 verdad²⁹⁷, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho²⁹⁸. 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.²⁹⁹

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, párr. 275

²⁹⁴ Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2002. Serie C. No. 96, párr. 55; Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153, párr. 159, y Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala, párr. 276

²⁹⁵ Cfr. Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 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. Cfr. Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C. No. 140, párr. 257; y Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala, párr. 276

²⁹⁷ 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, párrs. 177 y 178.

²⁹⁸ Artículo 5 de la Ley General de Víctimas y 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

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 No. 281, párr. 217; Corte IDH. Caso Fleury y Otros vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, Párr. 107, 216 y 217.

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/as³⁰⁰”, 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

³⁰⁰ Guía de aplicación de la Convención de BdP, p. 48

<https://www.oas.org/es/mesecv/docs/BdP-GuiaAplicacion-Web-ES.pdf>

³⁰¹ Artículo 5 de la Ley General de Víctimas.

³⁰² Artículo 109 fracción XIX del Código Nacional de Procedimientos Penales.

su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos reconocidos en la Convención³⁰³.

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

³⁰³ CIDH Informe N° 54/01*. Caso 12.051, Maria Da Penha Maia Fernandes, Brasil. 16 de abril de 2001. Párr. 42.

Véase: Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 176; y Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 187.

³⁰⁴ Artículo 17 de la Ley de Víctimas de la Ciudad de México.

³⁰⁵ 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 No. 205. 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.

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 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 justicia³⁰⁷.

³⁰⁷ Martín Beristain, 2007. Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de violaciones a derechos humanos. Disponible en https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/Manual-sobre-perspectiva-psicosocial-en-la-investigacion-de-dh_0.pdf. Pág. 14.

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 Discapacidad³⁰⁸.

240. En sus observaciones finales sobre el informe inicial de México en seguimiento a la Convención³⁰⁹, 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 de datos desglosados, la consulta, la formulación de políticas, la ejecutabilidad de las políticas de no discriminación y la provisión de recursos eficaces.³¹⁰

³⁰⁸ Véase: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/QuestionsAnswers.aspx>

³⁰⁹ Organización de las Naciones Unidas. 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

³¹⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. 25 de noviembre de 2016. CRPD/C/GC/3. Párr. 16

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.

³¹¹ Véase: Organización de las Naciones Unidas. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 11º período de sesiones 31 de marzo a 11 de abril de 2014. CRPD/C/GC/1. Párrafo 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 promueva 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.

248. 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 incurran³¹³.

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.

³¹² Recomendación CRPD/C/MEX/CO/1 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, párrafo 145

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 delitos³¹⁴. 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.

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 justicia³¹⁶. 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 oportunidades³¹⁷.

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

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, 19 de julio de 2018, párrafo 127

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, 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. Noviembre 2020. Disponible en: <https://www.documenta.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/%C2%BFPorrazo%CC%81necesaria.pdf>

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 discapacidad³¹⁸.

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.

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 5 y 6 de la Convención³²².

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

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, 19 de julio de 2018, párrafo 114

³¹⁹ Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 19 de febrero de 2018

³²⁰ Artículo 5, fracción XII de la Ley de Víctimas de la Ciudad de México.

³²¹ Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

³²² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observación general núm. 2 (2014) relativa a la accesibilidad.

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 comparable³²³.

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 violencia³²⁴. 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.

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 participación³²⁶. No obstante lo anterior, con motivo de

³²³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. 25 de noviembre de 2016. CRPD/C/GC/3

³²⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación general núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad. 25 de noviembre de 2016. CRPD/C/GC/3

³²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.

³²⁶ Véase el Artículo 44 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. 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, 19 de julio de 2018, párrafo 122

la Recomendación 17/2019 esta Comisión³²⁷ ya se ha pronunciado sobre la criminalización de las personas adolescentes y las dificultades que para ellas puede entrañar contar 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 un modelo social. Por el contrario,

³²⁷ 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 los artículos 117, fracción VII; 181; 270, 405 y los artículos 414 a 419, correspondientes al título IX, Personas inimputables, capítulo único.

la dificultad para ejercerlo es muestra de la discriminación estructural hacia las personas con discapacidad³²⁹[...].

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;

³²⁹ Derecho a la vida independiente e inclusión en la comunidad de las personas con discapacidad. Pág.22. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2020/02/Informe_Tematico_Vida_independiente_personas_con_discapacidad.pdf
Véase. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 3º, inciso a

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 roles³³¹. En los casos en que se puede encontrar un apoyo en el ámbito privado, las alternativas están restringidas a algunas formas 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 comunidad³³².

268. La capacidad de elección es uno de los tres elementos fundamentales del derecho a vivir de forma independiente en la comunidad³³³. 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

³³⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 15

³³¹ Véase sobre este punto: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 25

³³² Véase sobre este punto: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 27

³³³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 36

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 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 demás³³⁵.

³³⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación General sobre el Artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley. 25 de noviembre de 2013. CRPD/C/11/4. Párr. 8

³³⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observación General sobre el Artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley. 25 de noviembre de 2013. CRPD/C/11/4. Párr. 9

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 discapacidad³³⁶.

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 vulnerabilidad³³⁹.

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, servidores públicos en general y representantes populares de la Ciudad de México³⁴⁰, prevé la existencia de

³³⁶ Véase sobre este punto: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General número 5 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. 33

³³⁷ Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/norma-oficial-mexicana-nom-025-ssa2-2014-secretariado-tecnico-del-consejo-nacional-de-salud-mental>

³³⁸ Recomendación CRPD/C/MEX/CO/1 párr. 32.

³³⁹ 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, párrafo 123

³⁴⁰ Artículo 1, literal A, numeral 3

mecanismos de exigibilidad³⁴¹, justiciabilidad³⁴² y medidas de inclusión³⁴³, así como el derecho al cuidado³⁴⁴, 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 prioritaria³⁴⁵. 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 salvaguardias³⁴⁶, así como los derechos de quienes residen en instituciones de asistencia social³⁴⁷.

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

³⁴¹ Artículo 3, 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 Artículo 3, 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 Artículo 3, 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 Artículo 56.

³⁴⁵ Artículo 11, literal G.

³⁴⁶ La Constitución 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.

ha buscado desarrollar un marco normativo que garantice que todas las personas con discapacidad cuenten con las 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. Conformer 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.



