



Recomendación 12/2012

Expedientes

CDHDF/IV/122/CUAUH/11/D0923
y su acumulado
CDHDF/IV/122/CUAUH/11/D0942

Autoridad responsable

Sistema de Transporte Colectivo (STC)

Caso

Cierre de los últimos tres vagones de los trenes que circulan por las líneas 1, 2, 3, 8 y B del STC

Personas agraviadas

Personas de la Comunidad LGBTTTI¹ y usuarias del STC, en general

Personas peticionarias

Manuel Amador Velázquez,
Irwin Genaro Salazar Vega y
Otra persona peticionaria²

Derechos humanos violados

- I. Principio de legalidad y derecho a la seguridad jurídica
- II. Derecho a la protección de la honra y la dignidad.

Proemio y autoridades responsables

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 19 días del mes de septiembre de 2012, visto el estado que guarda el expediente de queja citado al rubro, y una vez concluida la investigación de los hechos motivo de la misma, la Cuarta Visitaduría General de esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal –en adelante CDHDF- formuló el proyecto que, aprobado por el suscrito en términos de lo establecido en los artículos 3, 5, 6 y 17 fracciones I, II y IV, 22, fracciones IX y XVI, 24 fracción IV, 46, 47, 48, 51, y 52 de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, así como en los artículos 71 fracción VI, 119, 120, 132, 136 al 142 de su *Reglamento Interno*, constituye la presente Recomendación dirigida a la siguiente autoridad:

¹ Debe entenderse por comunidad LGBTTTI, aquella que incluye a personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero e intersexuales.

² Dado que esta persona no autorizó que sus datos fueran publicados, de conformidad con los artículos 37, fracción II, 38, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; 5 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, y atendiendo a la naturaleza del tema que trata esta Recomendación, prevalecerá el principio de máxima confidencialidad, previsto en el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, refiriendo en adelante a esta persona como peticionaria 3.

Ingeniero Francisco Bojórquez Hernández, Director General del Sistema de Transporte Colectivo, nombramiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*; artículos 2 quinto párrafo, 40, 53 y 71 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*; artículo 16 fracción VI del *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*; artículos 1, 4 y 9 inciso b) del *Decreto por el que se Crea el Organismo Público Descentralizado “Sistema de Transporte Colectivo”, para construir, operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial, para el transporte colectivo en el Distrito Federal*; así como artículos 2, 4, 5, 10 fracciones I y XVIII, 19 y 20 del *Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo*.

Confidencialidad de datos personales de las personas peticionarias

De conformidad con los artículos 6º fracción II y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; 2 y 5 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal; 4 fracción II, VII, XV, 36 y 38 fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en la presente Recomendación se menciona el nombre de sólo dos de las personas peticionarias por contar con su consentimiento para hacer pública dicha información.

Desarrollo de la Recomendación

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 139 del *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, se procede al desarrollo de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. Relatoría de hechos

Los días 9, 10 y 11 de febrero de 2011, este Organismo recibió las quejas de los peticionarios Manuel Amador Velázquez, Irwin Genaro Salazar Vega y la persona peticionaria 3, respectivamente, quienes en esencia manifestaron su inconformidad con la determinación del Sistema de Transporte Colectivo (en adelante, el STC) de cerrar los últimos tres vagones de los trenes que circulan en las líneas 1, 2, 3, 8 y B, a partir de las 22:00 horas. En virtud de lo anterior la Comisión dio inicio a los expedientes de queja CDHDF/IV/122/CUAUH/11/D0923 y CDHDF/IV/122/CUAUH/11/D0942, los cuales fueron acumulados por acuerdo del 16 de febrero de 2011.

1. El 2 de febrero de 2011, el STC determinó implementar a partir de ese día, cerrar los últimos tres vagones de los trenes que circulan en las líneas 1, 2, 3, 8 y B, a partir de las 22:00 horas.
2. El 4 de febrero de 2011, algunos medios de comunicación difundieron la noticia, haciendo referencia que autoridades del STC habían tomado la medida “por los gays, porque se estaban apoderando de las instalaciones”, incluso llegando a realizar actos ilegales. Algunas de las notas nombraron al Jefe de la Estación Garibaldi del STC y a policías de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, como las personas que proporcionaron la información.
3. El mismo 4 de febrero de 2011, el STC emitió un comunicado de prensa en el que informó que debido a una revisión reciente, se había constatado que la afluencia de usuarios a partir de las 22:00 horas disminuía considerablemente, por lo que, para seguridad del pasaje, “había decidido dejar fuera de servicio los últimos vagones”, sin especificar de qué líneas del propio STC se

trataba. Así mismo, indicó que no existía un problema específico por el cual se tomó la medida y lo que buscaba era evitar que se produjera alguno, por la escasa presencia de viajeros.

4. El día 9 de febrero de 2011 el peticionario Manuel Amador Velázquez, manifestó a personal de esta Comisión que dicha determinación había trascendido en la opinión pública, con la idea de que se había tomado bajo el argumento de que los últimos vagones se los había apropiado la comunidad LGBTTTTI para encuentros de socialización, y hasta sexuales. Indicó que la medida estaba promoviendo una forma de discriminación y homofobia hacia esa comunidad y contribuyendo a fomentar en el imaginario colectivo el estigma hacia la misma, construyendo una imagen de la homosexualidad como insalubre e insana para la sociedad.

5. El día 10 de febrero de 2011 el peticionario Irwin Genaro Salazar Vega, señaló a personal de esta Comisión que se estaba violando el derecho a la libre circulación, al prohibirle el acceso a los últimos trenes, sin causa justificada.

6. Finalmente, el día 11 de febrero de 2011, la persona peticionaria 3 manifestó también ante esta Comisión que la medida afectaba su derecho a un medio de transporte digno y cómodo.

II. Competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para realizar la investigación

Las instituciones de protección y promoción de los Derechos Humanos (*Ombudsman*), como lo es la CDHDF, son mecanismos cuasi jurisdiccionales que tienen entre sus atribuciones la de presentar al gobierno dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, abarcando toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse. Su competencia está determinada por el artículo 102 apartado B de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Por esta razón, le corresponde a esta Comisión, como resultado de su procedimiento de investigación de quejas, establecer si existe violación de los derechos humanos y la responsabilidad por parte de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, le corresponde determinar los derechos que han sido violados, así como interpretar los alcances y límites de sus propias facultades, conforme al principio de competencia de la competencia³. Por tanto, la validez de la competencia de la CDHDF no está sujeta a la disposición e interpretación de los entes públicos, cuya conducta se encuentra bajo examen en esta Comisión.

De tal manera, con fundamento en el apartado B del artículo 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en los artículos 2 y 3 de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*⁴; en el artículo 11 de su *Reglamento Interno*⁵; así como en la

³ Dicho principio se refiere a la facultad que tiene el ente de pronunciarse respecto a su propia competencia; se encuentra establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 62, inciso 3), en la jurisprudencia de la Corte Interamericana y ha sido adoptado por la práctica arbitral y judicial.

⁴ El artículo 2 establece como objeto de este Organismo, la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los Derechos Humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social. El artículo 3, por su parte, establece la competencia de esta Comisión para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a Derechos Humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993, mediante la cual se aprobaron los *Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos* (Principios de París), este Organismo tiene competencia:

En razón de la materia *–ratione materiae–*, ya que esta Comisión presumió violaciones del principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, así como del derecho a la protección de la honra y la dignidad, reconocidos todos en el orden jurídico mexicano.

En razón de la persona *–ratione personae–*, ya que las violaciones anteriormente señaladas fueron atribuidas a servidores públicos del STC.

En razón del lugar *–ratione loci–*, porque los hechos ocurrieron en el territorio del Distrito Federal.

En razón de tiempo *–ratione temporis–*, en virtud de que los hechos violatorios de derechos humanos atribuidos a los funcionarios públicos arriba mencionados, se cometieron en 2011, fecha en la cual esta Comisión ya tenía competencia para conocer de quejas sobre violaciones a los derechos humanos como las que son expuestas en el presente caso, y en virtud de que la queja correspondiente se presentó dentro del plazo establecido en ley.

III. Procedimiento de investigación

Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para tomar conocimiento de los mismos, de conformidad con los artículos 36, 37, 41 a 44 de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, se inició el procedimiento de investigación respectivo.

Al respecto, se plantearon las siguientes hipótesis de trabajo:

- a) Funcionarios del STC no fundaron ni motivaron la decisión de cerrar los últimos tres vagones de las líneas 1, 2, 3, 8 y B después de las 22:00 horas, violando el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.
- b) Funcionarios del STC fueron omisos en informar de manera amplia y con la publicidad necesaria, las razones por las cuales cerraron esos vagones, dando pie a especulaciones por parte de los medios de comunicación, que tampoco fueron debidamente aclaradas, violando el derecho a la protección de la honra y la dignidad de las personas que forman parte de la comunidad LGBTTTI.

Con la finalidad de desvirtuar las hipótesis, se establecieron las siguientes acciones para recabar información:

- Se formularon solicitudes de informes al STC.
- Se obtuvieron diversas notas publicadas en medios de comunicación masivos.
- Se obtuvieron comunicados de prensa y datos de operación del portal de Internet del STC.

⁵ El cual dispone que la Comisión conocerá de actos u omisiones de naturaleza administrativa que constituyan presuntas violaciones a Derechos Humanos, provenientes de cualquier autoridad o persona servidora pública del Distrito Federal.

- Se llevaron a cabo reuniones con autoridades del STC.
- Se llevaron a cabo visitas de observación en diversas líneas del STC.
- Se realizaron entrevistas a personas peticionarias, agraviadas, así como a servidores públicos adscritos al STC.
- Se buscó información histórica-social del STC.
- Se analizaron las videograbaciones oficiales de diversas estaciones del STC, obteniendo datos estadísticos y registros fotográficos.

IV. Evidencias

Esta Comisión recabó la evidencia en la que se basa y fundamenta la presente Recomendación. Dicha evidencia se encuentra detallada en el documento denominado Anexo.

Preámbulo sobre el Sistema de Transporte Colectivo

Es importante destacar que, de conformidad con la información del STC, “el Metro es la obra civil y arquitectónica más grande y compleja de la Ciudad de México. Su principal característica es que está en un proceso permanente de transformación y crecimiento por la incorporación de nuevas tecnologías y la ampliación de la red”⁶.

Este contexto puede visualizarse considerando que en este sistema de transporte actualmente se vinculan 11 líneas de operación, 175 estaciones, y 335 trenes disponibles⁷, así como un promedio de 4.5 millones de usuarios transportados diariamente, de acuerdo a la información de INEGI.⁸ De conformidad con la información reportada por el STC, el promedio de personas transportadas diariamente es de 4.2 millones de personas⁹.

El tema relacionado con la movilidad en la Ciudad de México no es menor, si consideramos que en la Ciudad se concentran actividades laborales, educativas y de otros diversos servicios públicos —recreación, salud, trámites administrativos y judiciales—, entre otros, que vinculan no sólo a los habitantes del Distrito Federal, sino de la zona metropolitana, así como visitantes de Estados del país y extranjeros. Ello permite identificar el nivel de desplazamientos diarios en la Ciudad.

De acuerdo con la *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal*, elaborado por la UNAM y publicado en febrero de 2011, este medio de transporte representa sólo el 13.6 por ciento de los viajes realizados en diez delegaciones del Distrito Federal y parte de cuatro municipios del Estado de México. No obstante, no hay duda que su funcionamiento es necesario para las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal.

Según los resultados de la evaluación citada, el STC de acuerdo con sus orígenes de diseño, constituye el transporte más eficiente de la ciudad.¹⁰ También la evaluación da cuenta que el

⁶ Consultado el 25 de julio de 2012 en <http://www.metro.df.gob.mx/organismo/pendon3.html>

⁷ UNAM, Evalúa DF, Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal y Gobierno del Distrito Federal, *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal*, febrero de 2011, p. 31.

⁸ INEGI (2008). Datos para la Zona Metropolitana del Valle de México.

⁹ Consultado el 25 de julio de 2010 en <http://www.metro.df.gob.mx/organismo/pendon4.html>

¹⁰ UNAM, Evalúa DF, Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal y Gobierno del Distrito Federal, op. cit., pág. 36.

STC enfrenta serios problemas, entre otros, de estabilización de intervalos, modernización y mejoramiento de equipos.

Considerando la importancia de que los servicios que se brindan en materia de transporte, fortalezcan su eficiencia y tomando como base el resultado de la investigación del expediente de queja, en este instrumento se analizará el otorgamiento del servicio, a la luz de la protección de los derechos humanos de las personas que utilizan este medio de transporte¹¹ y considerando actos y omisiones que resultaron en acreditación de violaciones a derechos humanos.

El Sistema de Transporte Colectivo como espacio cultural

Espacio público es cualquier lugar al que una persona tiene derecho a acceder y a circular. Según Ana María Portal, el espacio público es el ámbito de la interacción y la significación, es el lugar de recreación cultural en el sentido más profundo del término¹².

Todos los espacios públicos, como lo es el STC, tienen una dimensión social, cultural y política que no se puede obviar; en ellos confluyen diferentes grupos humanos con intereses particulares, que pueden reunirse tanto intencional como accidentalmente, para los más variados fines que pueden tener distintos significados. A unos, esos lugares les significarán puntos de encuentro con familiares, amigos, integrantes de sus comunidades (artísticas, indígenas, laborales, etc.), coincidiendo todos en que dichos espacios les permiten la construcción de identidades; a otros les significará, quizás como en el caso del STC, simplemente un medio de transporte. Aunque para otros este mismo espacio, puede ser su fuente de empleo, entre otras cosas.

Los espacios públicos pueden surgir con una idea preestablecida respecto a las actividades que se realizarán en los mismos; no obstante, no se podrá dimensionar desde un inicio qué ámbitos pueden alcanzar con el paso del tiempo. De igual forma, a pesar de que los espacios públicos no se pueden condicionar, para justamente permitir el acceso de todas las personas en condiciones de igualdad, no se puede negar que hay normas que regulan dichos espacios, y que esas normas deben ser respetadas por todas y todos.

El STC puede dar cuenta de un sinnúmero de expresiones en su interior, como el del comercio, tanto formal como informal; manifestaciones artísticas -exposiciones plásticas, teatrales y musicales-; manifestaciones sociales, como el ceder un asiento, entablar conversaciones y relaciones con desconocidos, expresar disgustos por los incidentes derivados de la movilidad y la afluencia de personas, entre otros; desahogar frustraciones que incluso han llegado al suicidio; encontrar solidaridad mediante colectas; también manifestaciones agresivas y la comisión de faltas administrativas y hasta delitos. Todas, no dejan de ser expresiones de una cultura que se ha forjado en el STC, desde que inició su operación.

El STC es, por tanto, un espacio cultural con sus propias características, generadas por todas aquellas personas y todos aquellos colectivos que, históricamente, han interactuado dentro de él.

¹¹ Al respecto, en la Evaluación citada, se precisa que la prestación del servicio de transporte debe otorgarse “desde el paradigma de una movilidad sostenible social, ambiental y económica que gravita sobre los derechos humanos de todas las personas en la ciudad”. *Ibid.*, pág. 77.

¹² María Ana Portal, “Democracia y espacios públicos. Identidad, enclaves privados y participación ciudadana”, en Lourdes Arizpe (coord.) *Los retos culturales de México*, 2004, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, p. 202.

El espacio público, y por lo tanto el STC, es también un referente de identidad, cuya conformación incide de manera directa en las relaciones sociales de una colectividad, generando procesos sociales específicos¹³; así, estamos ante un proceso de retroalimentación, en el cual las personas y los colectivos generan manifestaciones culturales que configuran al STC, al igual que éste incide directamente en la conformación de dichas manifestaciones.

Ahora bien, dichas manifestaciones pueden generar riesgos para el propio STC por su complejidad; sin embargo, los conflictos o procesos de confrontación deberán ser siempre debidamente identificados y atendidos adecuadamente por las autoridades, para evitar que, en este caso, se cancele la posibilidad de que siga siendo más que un transporte.

En ese sentido, esta Comisión acompaña cualquier acción encaminada a fortalecer la prestación del servicio de transporte del STC, acorde con las normas que regulan este tipo de transporte y también de acuerdo con el respeto de los derechos de las personas que se transportan en él.

V. Derechos violados

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El derecho internacional de los derechos humanos lo conforman una serie de tratados internacionales que obligan a los Estados parte a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas. Dichos instrumentos han generado una tendencia global hacia el reconocimiento e incorporación de las normas internacionales, generadas en Consejos, Comisiones, Comités, Cortes, Grupos de Trabajo, entre otros, en el derecho interno.

En nuestro país, el recientemente reformado artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, dispone que “[t]odas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”.

Con ello, México coloca a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, así como todas las observaciones e interpretaciones que las instancias respectivas hagan de ellos, a la par de aquellos derechos humanos reconocidos en nuestro orden jurídico interno.

El mismo artículo, señala posteriormente que “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, esto es, observando en todo momento el principio pro persona.

Finalmente, la Constitución dispone 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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

Es por ello que, para este Organismo, el derecho internacional de los derechos humanos constituye un elemento básico para el análisis y la interpretación de los derechos que se han considerado violados en la presente Recomendación.

¹³ *Ibid.*, p. 201.

V.1. Principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica

Como lo ha señalado esta Comisión en una Recomendación anterior a esta¹⁴, el principio de legalidad implica que todos los servidores públicos actúen dentro del marco de sus atribuciones establecidas en las normas jurídicas vigentes, con la finalidad de evitar la arbitrariedad en todos los actos que realizan. Asimismo, dentro de las obligaciones de los Estados de adoptar disposiciones de derecho interno y con ello respetar el principio de legalidad en un sentido sustancial, las autoridades en el ámbito de sus atribuciones deberán adoptar medidas legislativas o de cualquier carácter con el propósito de promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

El principio de legalidad se reconoce en la Constitución Política y en los tratados internacionales de los que México es parte. El máximo ordenamiento mexicano establece en su artículo 16 que todos los actos de autoridad deberán estar fundados y motivados. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

*Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares [l]a garantía de legalidad se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, **consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.** A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, **mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.**¹⁵ [Negrillas fuera de original]*

Las servidoras y servidores públicos, conforme al orden jurídico mexicano, tienen la obligación de conducirse con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia. El principio de legalidad, establece que los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho; de ahí que exista una estrecha relación entre éste y el derecho a la seguridad jurídica, pues la sujeción de quienes ejercen el servicio público al marco jurídico establecido, cumplirán lo señalado en el mismo, generando así la seguridad y claridad necesarias para garantizar los derechos de las personas. En ese sentido, si la ley establece ciertas formalidades para realizar ciertos actos, éstas deben cumplirse sin duda alguna.

En concordancia con lo anterior, el respeto al principio de legalidad y al derecho a la seguridad jurídica, impide que las y los servidores públicos cometan actos arbitrarios por acción o por omisión. Por acción, cuando la actuación de la administración esté en contra de lo previamente establecido y por omisión, cuando no se cumpla con lo previamente señalado en la misma.

¹⁴ Ver Recomendación 07/2012.

¹⁵ FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES, Tesis: P./J. 50/2000, Jurisprudencia, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Abril de 2000, p. 813.

Así, se puede decir que las y los servidores públicos deben actuar siempre dentro del marco normativo y nunca fuera de él, impidiéndose de esa forma arbitrariedades y fortaleciendo el respeto de los derechos de las personas en los actos de autoridad.

La protección de este derecho está garantizada en nuestro sistema jurídico de acuerdo a lo establecido en los artículos 14 y 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 16 establece que “nadie puede ser molestado **en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento**”.

Al respecto, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se considera legal lo que está “prescrito por la ley y conforme a ella”; por consiguiente, la legalidad será la “cualidad de legal”¹⁶.

Según el artículo 2 de la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, un acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de sus facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.

Posteriormente, el artículo 6 de la misma ley enlista los elementos que deben reunir los actos administrativos para que sean considerados válidos:

- I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; [...]***
- II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;***
- III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;***
- IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;***
- V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;***
- VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;***
- VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;***
- VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;* [Negrilla fuera del original]**

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías de seguridad jurídica*, México, 2010, pp. 78 y 79.

En primer lugar, se establece que deben ser emitidos por **autoridades competentes**; al respecto, la SCJN expuso que “jurídicamente, la competencia es el conjunto de facultades que las normas jurídicas otorgan a las autoridades estatales para desempeñar, **dentro de los límites establecidos por tales normas**, sus funciones públicas. Por tanto, una autoridad será competente cuando esté legalmente facultada para ejercer una determinada función en nombre del estado”.¹⁷

En segundo lugar, respecto del resto de los requisitos que se mencionan, vale la pena mencionar la relevancia de que los actos sean por escrito y que estén debidamente fundados y motivados. La importancia de que sean por escrito radica en la necesidad de generar certeza sobre el contenido, objetivo, fundamentación y motivación de los mismos y que éstos puedan ser conocidos de manera clara por su(s) destinatario(s). De esa forma, los actos administrativos podrán ser recurridos por quienes estén obligados a cumplirlo.

En relación con la fundamentación y la motivación, ésta debe dar certeza sobre las razones que dieron lugar al mismo. Esas razones deben ser vigentes y válidas. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha señalado lo siguiente:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ARGUMENTOS QUE DEBEN EXAMINARSE PARA DETERMINAR LO FUNDADO O INFUNDADO DE UNA INCONFORMIDAD CUANDO SE ALEGA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA O SE TACHA DE INDEBIDA.

*Al atender un motivo de desacuerdo relacionado con la fundamentación y motivación, para producir una respuesta congruente debe, del contexto integral de la argumentación del inconforme, advertirse si lo que imputa es ausencia de aquélla, o solamente la tacha de indebida, pues en la primer hipótesis bastará observar si la resolución contiene o no argumentos apoyados en la cita de preceptos legales para quedar en aptitud de declarar fundado o infundado el atinente motivo de desacuerdo. En cambio, en el segundo supuesto, **cuando la fundamentación y motivación se tachan de indebidas, es menester apreciar los argumentos del motivo de desacuerdo**, expresados para explicar por qué la invocación de preceptos legales se estima errónea, **o por qué la motivación es incorrecta o insuficiente**, pues será a la luz de tales razones que pueda establecerse lo fundado o infundado de la inconformidad.”¹⁸*

De esta forma, es posible que un acto se encuentre fundado y motivado, pero que la motivación sea indebida, incorrecta o insuficiente. En ese caso, el requisito de la motivación no se tendrá por cumplido y el acto será violatorio del principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica.

De acuerdo a la evidencia recabada, a partir de febrero de 2011 el STC comenzó a cerrar de manera escalonada, a partir de las 22:00 horas, los últimos tres vagones de los trenes, en las líneas 1, 2, 3, 8 y B.¹⁹

Según el artículo 32 del *Estatuto Orgánico del STC*, la Dirección de Transportación tiene las siguientes facultades y obligaciones:

¹⁷ *Ibid.*, pp. 91 y 92.

¹⁸ Tesis IV.2o.C. J/12, 9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, febrero de 2011; p. 2053.

¹⁹ Evidencias 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 13.

I.- Definir, establecer y difundir los lineamientos a los que deberán ajustarse el funcionamiento de las estaciones, los programas de operación de trenes y los sistemas de regulación del tráfico de los mismos, de conformidad con las políticas y directrices emanadas de la Subdirección General de Operación;

II.- Dirigir y coordinar las maniobras de control de afluencia y dosificación de usuarios en las instalaciones de la red de servicio, de conformidad con las políticas y lineamientos establecidos por la Subdirección General de Operación;

III.- Planear y organizar la implantación de dispositivos orientados a regular el acceso y circulación de usuarios, en las estaciones que conforman la red de servicio;

IV.- Determinar los programas para la prestación del servicio de transporte masivo en función de la demanda de transporte y someterlos a la aprobación de la Subdirección General de Operación;

V.- Determinar y supervisar la aplicación de medidas tendientes a mantener e incrementar la seguridad en la operación de las estaciones, trenes y puestos de control y mando;

Tomando en cuenta la última normativa señalada, corresponde al titular de dicha Dirección definir y establecer los lineamientos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de las estaciones, los programas de operación de trenes y los sistemas de regulación del tráfico de los mismos; sin embargo, el principio de legalidad obliga a esta autoridad como a cualquier otra, a que sus actos sean por escrito, y se encuentren fundados y motivados, así sea sólo una medida de ensayo como lo señaló la propia autoridad responsable, al manifestar que se trataba sólo de una prueba prototipo²⁰ y con mayor razón cuando dejó de ser una prueba para convertirse en una medida de carácter permanente.²¹

En el caso que nos ocupa, tenemos dos momentos diferentes: en el primero, a partir del 2 de febrero de 2011, encontramos la existencia de una medida implementada por las autoridades del STC en el ejercicio de las facultades que le confiere la normatividad señalada pero ilegal, al no cumplir con los requisitos señalados en la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. La única evidencia sobre un escrito público relacionado con esta medida, es el comunicado de prensa emitido el 4 de febrero de 2011, en el cual se mencionaba que el STC había resuelto, a partir de las 22:00 horas, que los últimos vagones del metro quedarían fuera de servicio.²² Sin embargo, un comunicado de prensa no constituye ni sustituye, un acto administrativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Organismo tiene como probada la violación del principio de legalidad por el STC, pues no remitió evidencia relacionada con un documento oficial que fundara, motivara e instruyera la aplicación de la medida, con fecha previa al 2 de febrero de 2011, lo cual es también un requisito establecido por el artículo 6 de la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal* (fracciones V y VI). Al respecto, la SCJN explica que todo acto de autoridad “debe ser mostrado gráficamente al destinatario, para que éste constate que la

²⁰ Evidencia 13.

²¹ Evidencia 19.

²² Evidencia 2.

orden proviene de una autoridad competente”²³, agregando que “el particular que vaya a recibir una afectación, **debe recibir el mandamiento escrito antes de que el acto se realice**, o bien, simultáneamente a su realización, para que no exista duda de su fundamentación y motivación. **Cualquier mandamiento oral es inconstitucional**”²⁴. Por esta razón un simple comunicado no puede sustituir la existencia de un acto administrativo.

Es importante precisar que las condiciones del funcionamiento del STC no requerían necesariamente que cada persona usuaria fuera notificada personalmente de la medida, pero sí que la medida contara con la publicidad suficiente para que pudiera ser conocida por todas las personas usuarias del servicio. Por esa razón existía el deber de informar, previamente, el objeto, la fundamentación y la motivación de la medida al momento de implementar la misma, lo que no ocurrió, ni ha ocurrido.

Así, nos encontramos ante una medida arbitraria e ilegal al no contar con un acto administrativo previo que la sustentara, pues si bien se puede presumir que la decisión fue tomada por una autoridad competente desde un inicio, nunca se comprobó que se diera por escrito, que fuera emitido por el servidor público responsable y en general que cumpliera con los requisitos exigidos por la ley.

Fue hasta el 13 de mayo de 2011, tres meses después de que se iniciara el cierre de los andenes que el STC informó que el ingeniero Nahum Leal Barroso, Director de Transportación, determinó la disminución de 9 a 6 carros o vagones, desde el 2 de febrero de 2011²⁵. Dicha información enviada por el STC a esta Comisión pretendía subsanar las faltas expuestas anteriormente. Sin embargo, a partir de este segundo momento, si bien podría pensarse que nos encontramos ante un acto emitido por la autoridad competente, dentro de las funciones establecidas en la normatividad respectiva, no se tiene evidencia de que la autoridad involucrada haya motivado debidamente la medida en comento, como se verá a continuación.

Como ya se mencionó el artículo 6 de la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, señala que para que un acto se considere **fundado y motivado** (fracción VIII) debe citar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Al respecto, el STC siempre informó que la medida tenía un motivo fundamental: la disminución considerable de la afluencia de usuarios a partir de las 22:00 horas. Se recabaron evidencias a través de las cuales el STC buscó demostrar tal situación²⁶; si bien los datos proporcionados resultaron ciertos, hay otros que no fueron debidamente explicados y ponen en duda la motivación dada por las autoridades respectivas. A continuación se analizan los mismos.

Según los datos de operación que aparecen en el portal de Internet del STC²⁷, las dos líneas con menor afluencia de pasajeros son la 4 y la 6, en las cuales ya se realizaron incluso modificaciones en los trenes y andenes a fin de reducir aquéllos a seis vagones; las siguientes líneas con menor afluencia son la 5, la 7, la 9 y la A, líneas en las que no se ha implementado la medida ni tampoco se han reducido el número de vagones. De acuerdo con la propia información publicada en el portal y a las evidencias recabadas, contrariamente a lo informado con el STC,

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, pp. 88 y 89.

²⁴ *Ídem*.

²⁵ Evidencia 19.

²⁶ Evidencias 19 y 26.

²⁷ Evidencia 23.

las líneas en las que sí se implementó la medida son las que, de acuerdo con la misma información del portal del STC, tiene una afluencia diaria mayor de pasajeros (1, 2, 3, 8 y B).

De igual forma, uno de los oficios suscrito por personal del STC y enviado a este Organismo²⁸, mostraba una tabla en la que se establecía el número de salidas de trenes después de las 22:00 horas, así como el número de usuarios durante el mismo periodo de tiempo. En lo que respecta a la línea 1, se enlistan las siguientes cifras:

Línea	No. DE VUELTAS DIARIAS	Salidas			Trenes que circulan después de las 22			Promedio de afluencia diaria (miles)	Usuarios de 22:00 a fin de servicio (miles)	Promedio de usuarios por tren
		antes de las 6:00	después de las 22:00	Porcentaje después de las 22 horas con respecto al total	22:00	23:00	00:00			
1	499	13	22	4.41	24	17	9	699	31	705

De acuerdo con las mismas, el número de salidas después de las 22:00 horas es de 22 trenes, desde cada una de las terminales, lo cual da un total de 44 trenes, considerando ambos trayectos; dichos trenes transportan a 31,000 personas usuarias, quienes utilizan dicha línea después de la hora referida, obteniéndose el resultado de 705 personas usuarias por tren:

$$\frac{31,000 \text{ personas usuarias}}{44 \text{ trenes o salidas}} = 705 \text{ personas usuarias por tren}$$

Sin embargo, considerar que cada salida o tren transportará al mismo número de personas usuarias resulta inexacto, pues no se encontraron evidencias de que hayan considerado factores como las rutas, los días de la semana, horarios más específicos, las correspondencias, entre otros; de las visitas de observación realizadas en dicha línea, se apreció que el número de usuarios y usuarias que se transportan con dirección Pantitlán-Observatorio, es mucho menor a las y los que se trasladan con dirección Observatorio-Pantitlán²⁹. Así, el STC motivó su medida basándose en estudios que pueden demostrar una tendencia estadística o matemática, más no una realidad social y cultural.

Al respecto es importante señalar, que esta Comisión no cuestiona las medidas que deban implementarse en términos de una política adecuada para la prestación del servicio, en particular si éstas se relacionan con el tema de seguridad. Más bien, analiza los argumentos señalados por la autoridad responsable para implementar la medida y si los mismos son coincidentes o no, con la propia información que el STC generó a través de su portal. Al no encontrar concordancia entre los argumentos y la información proporcionada, se ponen en duda las causas reales de la implementación de la medida y por lo mismo evidencia que la motivación que la sustentan es errónea y confusa.

El análisis sobre las cifras, realizado por esta Comisión, es aplicable a casi la totalidad de las líneas en las que se aplica la medida, lo cual se podía apreciar fácilmente en las estaciones con correspondencia hacia otra línea. El aglutinamiento de personas siempre era más común en los andenes de las estaciones Balderas y Pino Suárez con dirección Pantitlán en la línea 1; Hidalgo y Balderas con dirección Universidad en la línea 3; Bellas Artes, Salto del Agua y Chabacano con

²⁸ Evidencia 26.

²⁹ Evidencia 27.

dirección Constitución de 1917 en la línea 8; así como Guerrero, Garibaldi y San Lázaro en la línea B³⁰.

El STC también indicó en distintos momentos que la implementación de la medida perseguía tres objetivos: 1) incrementar la seguridad de las personas usuarias, 2) reducir el desgaste de las instalaciones y 3) mejorar la eficiencia y eficacia de la operación³¹. Asimismo, en la reunión celebrada con las autoridades del STC el 28 de marzo de 2011, éstas enfatizaron que la medida tenía la intención de cuidar las instalaciones del mismo. Para comprobar ello enviaron videos donde, de acuerdo a su valoración, se apreciaban incidentes ocurridos motivando el cierre de los vagones; no obstante, del análisis de los mismos resultó que su contenido no tenía relación alguna con la instrumentación de la medida de seguridad³². En general lo que se observó en los videos no estaba relacionado con los últimos vagones de los que se determinó su cierre, ni lo relativo a la presunta baja afluencia de pasajeros en los trenes de las líneas involucradas.

Como se ha mencionado, la afirmación de que la adopción de la medida fue para **incrementar la seguridad**, no tiene sustento. Presuntamente, al permanecer la policía de seguridad en un mismo punto, podía atender con mayor prontitud cualquier solicitud de ayuda o auxilio de las personas usuarias. De acuerdo con las entrevistas realizadas al personal de seguridad que participa en la aplicación de la medida, se pudo obtener que éste prefiere la realización de rondines a lo largo de los andenes, además que señalaron que por la medida establecida han entrado en conflicto con las personas usuarias en varias ocasiones, por no permitirles el paso al final del andén³³.

También se obtuvieron evidencias que demuestran que en muchas ocasiones dichos elementos de seguridad no permanecen en los andenes, no pudiéndose lograr el objetivo de atender con prontitud cualquier solicitud de apoyo o auxilio³⁴.

De igual forma, se debe señalar que todos los andenes del STC y muchos trenes de las líneas 1 y 2, ya cuentan con un sistema de cámaras que, presuntamente permite el monitoreo constante de las instalaciones del STC, auxiliando a identificar cualquier incidente que se pudiera presentar. Pese a ello, con la presente medida, sólo se ha demostrado que la falta de información y de un procedimiento claro de implementación de ésta ocasionó afectaciones a los usuarios y cuestionamientos a los elementos de policía, lo que no permite afirmar que se garantiza más la seguridad de sus instalaciones y de las personas usuarias.

Sobre la reducción del **desgaste de las instalaciones**, el STC argumentó que la poca afluencia podía provocar que los trenes e incluso las cabinas fueran dañadas por las personas usuarias; al respecto se debe señalar que no se recibieron evidencias que permitieran confirmar que hechos relacionados con daños a los últimos vagones, fueran la causa de la medida del cierre de éstos. Por el contrario, lo que se observó es que la desorganización para implementar la medida provoca el continuo ingreso de personas usuarias a los últimos tres vagones del STC de manera discrecional y sólo en algunas estaciones, provocando que los últimos trenes viajen con un número mucho menor de personas usuarias, situación que sí puede propiciar eventos desafortunados, tanto para dichas personas como para las instalaciones del STC.

³⁰ Evidencias 14, 27 y 28.

³¹ Evidencias 13, 19 y 26.

³² Evidencias 16 y 17.

³³ Evidencias 14 y 27.

³⁴ Evidencias 14, 20, 22, 24, 25, 27 y 28.

En las visitas de observación realizadas³⁵ así como en los videos remitidos por el STC³⁶, se pudo apreciar que la aplicación de la medida depende en gran medida de la voluntad y participación de los elementos de seguridad adscritos a cada una de las estaciones del STC; aquellos andenes que no contaban con un policía que contuviera el flujo de personas usuarias o con alguna barrera física adecuada, necesariamente veían pasar al público en búsqueda de un lugar dentro de los últimos tres vagones.

Incluso en algunas ocasiones, se observó que el público usuario contó con la anuencia de los elementos de seguridad, quienes permitieron el paso a los últimos tres vagones, sin que se pudiera establecer el motivo de dicha permisión.

Ante ello, la medida implantada sí resulta diferenciada entre las personas que abordaban el tren en estaciones en las que sí se les permitía el paso al final del andén, y aquellas en las que no, sin que dicha diferenciación obedeciera a alguna característica específica en las personas, simplemente en la suerte de la estación en la que se estuviera.

Dicha situación provocaba que los primeros seis vagones trasladaran a un número mayor de personas usuarias en comparación con los últimos tres, por lo que en aquéllos se podían apreciar personas de pie e incluso en hacinamiento, en determinados horarios y estaciones, mientras que los tres últimos trasladaban a un número exponencialmente menor, lo cual sí podría poner en riesgo la seguridad de los trenes, andenes y personas. El descontento del público se manifiesta en el hecho mismo de buscar ingresar a los últimos tres vagones, además que quedó expuesto en las quejas recibidas en este Organismo³⁷ y en algunos artículos periodísticos³⁸.

Otra situación donde se demostró la falta de eficiencia fue en todos los andenes de la línea 2, cuyo cierre resulta innecesario ante la estructura de los trenes, los cuales son continuos y permiten el paso de las personas hacia los últimos tres vagones³⁹. La permanencia de los elementos de seguridad y la colocación de las *mariposas*, para no permitir el paso a los últimos vagones es una de las medidas que se observan como más innecesarias.

Finalmente, respecto a la **mejora en la eficiencia y eficacia de la operación**, la autoridad argumentó que el conductor tiene una mejor perspectiva en la apertura y cierre de puertas. No obstante esto no está confirmado; el cierre de puertas se logra con mayor precisión cuando todas las personas pueden ingresar sin algún impedimento a los trenes. Por el contrario, las visitas de observación realizadas demostraron que la importante afluencia de personas usuarias en algunas estaciones de las líneas en que los vagones se cierran, no permitía que dicho cierre se diera adecuadamente⁴⁰.

Así, estamos ante una medida violatoria del principio de legalidad y del derecho a la seguridad jurídica, pues el STC no probó inicialmente que la misma se haya dado por escrito y que el mismo fuera emitido por la autoridad competente en el momento oportuno; se indicó que al instaurarse no se habían emitido los documentos oficiales, argumentándose tal falta en que se trataba de una prueba prototipo; aunque posteriormente dio la motivación que consideró, aunque

³⁵ Evidencias 14, 20, 22, 27 y 28.

³⁶ Evidencia 24 y 25.

³⁷ Evidencias 7, 9 y 10.

³⁸ Evidencias 4 y 6.

³⁹ Evidencia 27.

⁴⁰ Evidencias 14 y 27.

de todos modos resultó inadecuada. Por estas razones, dicha determinación no estuvo debidamente fundada ni motivada.

En el mismo sentido, este Organismo considera que la participación de la ciudadanía resulta vital para la gestión de políticas públicas en una sociedad democrática como la nuestra; la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, suscrita por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, licenciado Marcelo Ebrard Casaubón el 13 de julio de 2010, establece como fundamento estratégico del derecho a la ciudad, la gestión democrática de la misma, lo cual implica “la participación ciudadana en todos los aspectos y hasta el más alto nivel posible (decisión, control, cogestión) en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la planeación, presupuestación y control de los procesos urbanos”.

Algunos de los lineamientos que dicha *Carta* establece para lograr tal objetivo, son: el fortalecimiento de la participación social de todas las personas en el diseño, seguimiento y evaluación de la política urbana; la apertura de cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa, democrática al más alto nivel posible de la ciudadanía en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos, y garantizar la información con lenguaje sencillo y mecanismos de consulta pública respecto a monitoreo y evaluación de planes y programas.

La aplicación de dichos lineamientos, por parte del STC, previo a la implementación de la medida, le hubiera proporcionado datos, información y elementos que le permitieran una correcta formulación e implementación de la medida de seguridad; esta Comisión cree que la participación ciudadana debe ir en ascenso en una sociedad democrática como la de esta Ciudad.

Así, a más de un año de implementada la medida y con todas las cámaras de seguridad colocadas tanto en los andenes como en los vagones, las autoridades del STC no han analizado el resultado de tal medida a fin de corregirla y evitar, aquí sí, algún incidente de mayores consecuencias.

Por todo lo anterior, esta Comisión considera se violó el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica de las personas.

V.2. Derecho a la protección de la honra y la dignidad

Los artículos 12 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, V de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, así como los artículos 17 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y 11 de la *Convención Americana de Derechos Humanos*, respectivamente, consagran tres derechos humanos:

1. El derecho de toda persona a no ser víctima de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia.
2. El derecho de toda persona al respecto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y, por lo tanto, a no sufrir ataques a las mismas.
3. El derecho de toda persona a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Sobre la garantía de este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, “el Estado [no] cumpl[e] sus obligaciones convencionales con el s[ó]lo hecho de abstenerse

de realizar tales interferencias [arbitrarias a la vida privada, sino que tienen] el deber de brindar la protección de la ley contra aquellas injerencias. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la vida privada mediante acciones positivas, lo cual puede implicar, en ciertos casos, la adopción de medidas dirigidas a asegurar dicho derecho protegiéndolo de las interferencias de las autoridades públicas así como también de las personas o instituciones privadas, incluyendo los medios de comunicación”.⁴¹

En concordancia con las normas internacionales el artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece el derecho que tiene toda persona a no ser molestada en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En materia local, se cuenta con la *Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal*, en la cual se define al honor como la valoración que las personas hacen de la personalidad ético-social de un sujeto y comprende las representaciones que la persona tiene de sí misma, que se identifica con la buena reputación y la fama; es también el bien jurídico constituido por las proyecciones psíquicas del sentimiento de estimación que la persona tiene de sí misma, atendiendo a lo que la colectividad en que actúa considera como sentimiento estimable.

En el presente caso, el cierre de los últimos vagones del STC, y más específicamente la informalidad con que se tomó la medida, sin un acto administrativo debidamente fundado y motivado y sin informar y explicar ampliamente a las personas usuarias y a sus mismos trabajadores los motivos de la misma, produjo dentro de los medios de comunicación masiva una oleada de notas en las que se dieron opiniones negativas sobre la comunidad LGBTTTI⁴². Al respecto se destacan los siguientes comentarios:

- “[La medida se implementó] por los gays, porque se estaban apoderando de las instalaciones”.
- “Usados por gays para el destrampe, el GDF los cerrará por las noches después de las 22:00 horas en las líneas 1, 2, 3, 9 y B”.
- “Es que en esas zonas, ya por la noche, suceden cosas. –Hay muchos gays; hacen sus cosas, usted sabe (...)”.
- “[Se desataron] una serie de rumores entre usuarios y afirmaciones de policías –en el sentido de que gays ‘hacían cosas indebidas’- “.
- “Sólo espero no se les olvide ya la mayoría tienen el SIDA y es feo verlos con esa enfermedad transmitiéndose uno al otro”.

Cabe señalar que dichas expresiones reflejan, proyectan y por tanto no combaten un imaginario social estigmatizante sobre la comunidad LGBTTTI.

Ante ello, se debe aclarar que toda generalización hacia la comunidad y a lo que presuntamente ocurría en los vagones, es una tergiversación de la realidad social compleja que se vive en el metro. No todas las personas de la comunidad LGBTTTI que se transportan por las líneas del STC lo hacen en los últimos vagones. Asimismo, las expresiones afectivas en espacios públicos, como lo pueden ser las instalaciones del STC, tampoco son exclusivas de dicha comunidad y

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Fontevicchia y D’Amico Vs. Argentina*, Sentencia de 29 de noviembre de 2011, párr. 49.

⁴² Evidencias 1, 3, 4, 5, 6, 8, 11 y 12.

son realizadas por personas de cualquier sexo, identidad genérica y preferencia sexual, en diversos lugares y horarios.

Según informaron los medios de comunicación masiva, algunas de las opiniones publicadas en los mismos provinieron de personal adscrito al STC, por ejemplo, una nota señala que un *oficial* que resguardaba un andén explicó que la prohibición era “[p]or los gays, porque se estaban apoderando de las instalaciones. Se tienen hasta grabaciones en las que se está practicando sexo oral”; en la misma nota, se narra que el jefe de la estación Garibaldi dijo que el cierre “[s]e hace porque ya en las últimas horas de servicio se están dando situaciones entre parejas, de hombre-hombre, hombre-mujer o mujer-mujer. Muchos usuarios se quejan y nosotros tenemos que hacer algo”⁴³.

Otra nota relata una entrevista realizada a policías, en la cual uno señaló: “Es que en esas zonas, ya por la noche, suceden cosas”, mientras otro secundó: “Hay muchos gays; hacen sus cosas, usted sabe...”. Al respecto, el personal del STC indicó que no conocían a los supuestos servidores públicos que habían hecho los comentarios respectivos y precisaron que no laboraban para el Sistema⁴⁴.

Ante ello, si bien se puede poner en duda que las fuentes de información de los medios de comunicación masiva sean personas servidoras públicas, se estaba ante una circunstancia en la que el STC estaba obligado a proporcionar información oportuna y completa respecto a los motivos del cierre de los últimos tres vagones, garantizando con ello el derecho de la comunidad LGBTTTI al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad evitando o, en todo caso, menguando la estigmatización de la que estaban siendo víctimas.

Es importante recordar que el artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, señala que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá **prevenir, investigar, sancionar y reparar** las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”. Esa es razón suficiente para que ante la posible vulneración de derechos ocasionada por las notas de prensa, las autoridades del STC estuvieran obligadas a pronunciarse sobre las mismas.

En concordancia con lo anterior, este Organismo considera que el STC debió realizar las siguientes acciones:

1. Emitir un acto administrativo debidamente fundado y motivado y hacerlo de conocimiento público, **previniendo** de esa forma cualquier violación a derechos humanos que se pudiera presentar.
2. Realizar una **investigación** para comprobar si las personas que realizaron los comentarios a la prensa sobre los motivos de la medida, eran o no funcionarios del metro.
3. Realizar las acciones necesarias al interior del STC para que sus funcionarios, en especial aquellos encargados de ejecutar la medida, tuvieran la certeza de las razones por las que se tomó la misma, reiterándoles la importancia de no emitir comentarios que pudieran ser discriminatorios o estigmatizantes hacia cualquier persona usuaria del metro.

⁴³ Evidencia 1.

⁴⁴ Evidencia 15.

4. Hacer un pronunciamiento público, no sólo en su portal de Internet sino en los mismos diarios donde se reprodujo la información estigmatizante, a través del cual se aclararan las razones para tomar la medida y, en su caso, la necesidad de su permanencia.
5. Verificar si en los vagones del metro se estaban cometiendo actos que constituyeran faltas de carácter administrativo, independientemente del grupo de personas a quienes se les atribuyen las mismas e implementar las medidas administrativas respectivas.

Es necesario recordar que el Estado tiene la obligación de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos; por respetar se entiende que las personas servidoras públicas están obligadas a abstenerse de interferir en su disfrute; la promoción les exige prevenir violaciones a los derechos por parte de terceras personas; mientras que las obligaciones de garantizar y proteger implican el deber de adoptar las medidas necesarias que permitan a todas las personas el goce pleno y efectivo de sus derechos humanos.⁴⁵

En concordancia con lo anterior las autoridades del STC tenían la obligación de prever que la implementación de la medida podría ocasionar manifestaciones públicas en contra de un sector de la población, conociendo el contexto social de sus instalaciones; sin embargo, la falta de información suficiente para las personas usuarias, para sus servidores y servidoras públicas, así como para cualquier otra persona o institución interesada en el tema (como los periodistas y los medios de comunicación masiva), desencadenaron una serie de comentarios estigmatizantes hacia la comunidad LGBTTTI. Para ello, debieron adoptar cualquier medida que fuera necesaria y que tuviera la finalidad de evitar dicha estigmatización, así como la tergiversación de las razones por las cuales se implementó la medida, brindando toda la información posible respecto a la instauración de la medida.

Ahora bien, si no cumplió con su obligación de prevenir, de manera posterior debió realizar las acciones necesarias para mitigar las consecuencias de la desinformación alrededor de la medida de cerrar sus últimos vagones, tanto clarificando los motivos de la implementación de la medida, como desacreditando lo dicho por los reporteros que generaron las notas, a través de una investigación integral sobre las presuntas personas servidoras públicas que realizaron los comentarios y sobre los acontecimientos que pudieran tipificarse como faltas administrativas e incluso delitos.

Sin embargo, esto no sucedió, violando el derecho a la protección de la honra y la dignidad de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTI. Es importante señalar que los anteriores argumentos fueron informados a las autoridades del STC en las reuniones que tuvo con esta Comisión⁴⁶, solicitándoles que se clarificara la información y comprometiéndose dichas autoridades, a realizar las gestiones pertinentes a fin de desmentir la situación y reparar el daño ocasionado. Sin embargo, esas gestiones no fueron realizadas durante el periodo en que se realizó la presente investigación.

Es importante reconocer que en la sociedad actual la comunidad LGBTTTI no puede ejercer sus derechos plenamente. Luis Ortiz-Hernández estableció en un estudio, que los mecanismos de control social tienen como objetivo que los individuos cumplan con el “deber ser” definido por el sistema de géneros; agrega que, debido a que las personas de la comunidad LGBTTTI transgreden dichos valores, se enfrentan a formas de opresión⁴⁷, la cual debe ser entendida

⁴⁵ *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, pp. 53 y 54.

⁴⁶ Evidencias 15, 18 y 21.

⁴⁷ Luis Ortiz Hernández, “La opresión de minorías sexuales desde la equidad de género”, en *Política y Cultura*, México, UAM-Xochimilco, 2004, No. 22, p. 174.

como la condición de subordinación y exclusión a la que está sometido algún grupo dentro de una sociedad, situación originada por la acción de un grupo dominante⁴⁸.

De las cinco formas de opresión reconocidas por el autor, dos son importantes para el presente análisis: la asignación de significados negativos a la homosexualidad y a la transgresión de los estereotipos de género y la violencia.

Respecto a la primera, el autor señala que *“históricamente, la homosexualidad ha sido valorada negativamente; desde el discurso religioso se le considera pecado, en las legislaciones se le ha considerado delito, en el ámbito médico se le ha valorado como enfermedad, y en los medios de comunicación masiva con frecuencia se le muestra como una condición denigrante”*⁴⁹. Agrega que *“en el desarrollo de su identidad [la comunidad LGBTTTI] tiene como referente estos símbolos culturales negativos, con lo cual aprenden a verse de manera negativa, lo cual resulta en sentimientos de culpa y baja autoestima”*⁵⁰.

La nota periodística, presuntamente basada en información proporcionada por servidores públicos del STC⁵¹ generó información que contribuyó a la estigmatización. Esto en complemento a la omisión del STC sobre dar certeza respecto de los motivos que dieron lugar a la medida, lo que generó un ambiente propicio para la ocurrencia de actos violentos y de discriminación hacia el colectivo LGBTTTI.

Al respecto, en otra Recomendación⁵² este Organismo ya ha señalado que la honra y la reputación son bienes jurídicos que se encuentran directamente relacionados con la esencia y espiritualidad de los seres humanos, son el fundamento para forjar su autoimagen y la apariencia que deciden asumir ante los demás, la forma como desean que la opinión pública y la sociedad los mire y los conciba. Por ello, son bienes resguardados y reconocidos de manera celosa por el sistema jurídico, a tal grado que precisamente son el límite en el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la información y a la libertad de expresión.

Sobre este mismo punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *“[el artículo 11 de la Convención establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, por lo que este derecho implica un límite a la expresión, ataques o injerencias de los particulares y del Estado”*⁵³. A su vez, el Tribunal Constitucional Español, analizando el derecho en cuestión ha señalado lo siguiente:

El significado personalista que el derecho al honor tiene en la Constitución no impone que los ataques o lesiones al citado derecho fundamental, para que tengan protección constitucional, hayan de estar necesariamente perfecta y debidamente individualizados «ad personam», pues, de ser así, ello supondría tanto como excluir radicalmente la protección del honor de la totalidad de las personas jurídicas, incluidas las de substrato personalista, y admitir, en todos los supuestos, la legitimidad constitucional de los ataques o intromisiones en el honor de personas, individualmente consideradas, por el

⁴⁸ Luis Ortiz Hernández y José Arturo Granados Cosme, “Violencia hacia bisexuales, lesbianas y homosexuales de la Ciudad de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, 2003, Año 65, Número 2, p. 266.

⁴⁹ *Ídem*.

⁵⁰ *Ídem*.

⁵¹ Evidencia 1.

⁵² Recomendación 03/2012.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Ricardo Canese Vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 101.

*mero hecho de que los mismos se realicen de forma innominada, genérica o imprecisa.*⁵⁴

Lo anterior significa que los ataques a la honra y dignidad pueden afectar no sólo a un individuo sino a una colectividad, como es el caso de la comunidad LGBTTTI.

Por lo que hace a la **violencia**; la *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, define a ésta como cualquier acción u omisión que cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

En el *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos por orientación sexual y por identidad o expresión de género*, publicado por esta Comisión en el año 2008, se expuso que las personas que expresan sus afectos con personas de su mismo sexo en lugares públicos, o bien, que no se expresan con las normas de género tradicionales, especialmente por su aspecto o forma de vestir, tienen más probabilidades de ser víctimas de insultos, malos tratos y abusos, es decir, de violencia, lo cual puede ser entendido como un modo de sanción social que los individuos reciben debido a que transgreden los valores dominantes del sistema de género.

La *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2010*, en sus resultados sobre diversidad sexual, ilustran claramente esta situación al revelar los siguientes datos:

- Cuatro de cada diez mexicanas y mexicanos no estarían dispuestos a permitir que en su casa vivieran personas homosexuales.
- Tres de cada diez personas, mayores de 40 años, consideran que es negativo y muy negativo que la sociedad esté compuesta por personas con diferentes orientaciones o preferencias sexuales.
- Una de cada diez personas de todas las edades considera que las personas homosexuales deben cambiar sus preferencias, y una de cada diez piensa que deben ocultarlas. Las personas cuyas opiniones implican no respetar las preferencias de las personas homosexuales alcanzan mayores porcentajes a partir de los 40 años.
- Una de cada dos personas lesbianas, homosexuales o bisexuales considera que el principal problema que enfrenta es la discriminación, seguida de la falta de aceptación y las críticas y burlas.

Los abusos que recibe la comunidad LGBTTTI recorren un amplio espectro, desde el uso de un lenguaje insultante y sexualmente explícito, pasando por las amenazas de golpes y violencia física, hasta la sexual.

Al respecto, a nivel internacional, se han dado en los últimos años resoluciones y recomendaciones relacionadas con el tema; la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, desde el año 2008, ha dado cuatro resoluciones intituladas *Derechos Humanos, orientación sexual e identidad de género*⁵⁵, **en las que manifestó su preocupación y condenó los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas, cometidos contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género**, instando a los Estados a investigar los mismos y asegurar que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia.

⁵⁴ Tribunal Constitucional Español, sentencia 124/1991.

⁵⁵ AG/RES. 2435, del 3 de junio de 2008; AG/RES. 2504, del 4 de junio de 2009; AG/RES. 2600, del 8 de junio de 2010; y AG/RES. 2653, del 7 de junio de 2011.

Asimismo, el 22 de diciembre de 2008 la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas publicó una declaración en nombre de varios países (entre ellos México), sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género; en dicha declaración, los Representantes Permanentes de los países relacionados, **expusieron su alarma por la violencia, acoso, discriminación, exclusión, estigmatización y prejuicio que se dirigen contra personas de todos los países del mundo por causa de su orientación sexual o identidad de género, y porque esas prácticas socavan la integridad y dignidad de aquellos sometidos a tales abusos.**

Posteriormente, el 17 de junio de 2012 el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en su 34ª sesión, emitió la resolución 17/19, en la que expresó su grave preocupación por los actos de violencia y discriminación, en todas las regiones del mundo, que se cometen contra personas por su orientación sexual e identidad de género.

En dicha resolución, se solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUD), que encargara la realización de un estudio a fin de documentar las leyes y prácticas discriminatorias y los actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género; de dicho informe, la ACNUD recomendó que los Estados Miembros velaran por que las personas pudieran ejercer sus derechos a la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica en condiciones de seguridad y sin discriminación por razón de la orientación sexual y la identidad de género.

El panorama anterior, permite identificar la importancia de que el STC, de acuerdo a las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos que lo vinculan, expresara claramente su desvinculación con la información que generó la afectación a la honra y dignidad de las personas.

Ante el escenario planteado, es necesario entender y reconocer los derechos de la comunidad LGBTTTI para, desde ahí, buscar la creación e implementación de políticas públicas a favor de la misma, que permitan la comunicación entre las personas y los colectivos, a fin de lograr una ciudad diversa y respetuosa de las diferencias; es decir, lograr erradicar las conductas violentas y discriminatorias de las que es víctima la comunidad, para así avanzar y dar paso a una sociedad plural y respetuosa, todo a través de la educación y sensibilización, tanto del resto de la población como de las personas servidoras públicas.

Desde ese punto de vista, en el 2007, el STC firmó un *Acuerdo* con un grupo de organizaciones sociales que tenía como objetivo la promoción de la no discriminación a la población LGBTTTI, a través de programas y talleres de capacitación y sensibilización, así como campañas publicitarias, dirigidas tanto al personal del STC, como al público usuario.

En el mismo tenor, el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, en su capítulo 25 sobre los derechos de la población LGBTTTI, estableció como línea de acción (1996) el diseño, implementación y evaluación de un programa de sensibilización y capacitación formal para las y los servidores públicos y las y los operadores del transporte público del Distrito Federal respecto del derecho a la no discriminación por orientación o preferencia sexual y por identidad o expresión de género, siendo el STC el responsable del cumplimiento de la misma.

Finalmente, la implementación de la medida, fue retomada en el *Diagnóstico de la situación de las políticas públicas para el ejercicio de los derechos humanos de la población LGBTTTI en el*

Distrito Federal, presentado recientemente en este Organismo. En éste se subraya que el cierre de los últimos vagones debió haberse manejado con mayor sensibilidad desde el área de comunicación social y no solamente con un comunicado de escasos renglones vía su página oficial y letreros en los andenes de las estaciones de transporte del STC; señala también que en el fondo, la política interna del STC es la indefinición hacia el tema de la no discriminación de las personas usuarias de la población LGBTTTI, de incompatibilidad entre el discurso institucional y las realidades cotidianas.

Por todo lo anterior, esta Comisión tiene como probada la violación del derecho a la protección de la honra y la dignidad de la comunidad LGBTTTI.

V.3. Mención especial sobre otros derechos humanos relacionados con la movilidad

El cierre de los vagones que circulan en las líneas 1, 2, 3, 8 y B del STC, no sólo violó los derechos analizados en la presente Recomendación, sino que también produjo un impacto en el ejercicio de los derechos humanos de los usuarios del metro, que se movilizan en las horas de implementación de la medida. El hacinamiento en los primeros seis vagones del metro, limitó los derechos a la integridad personal (en especial la integridad física), a la seguridad personal y a un nivel de vida adecuado, entre otros.

Todos estos derechos se encuentran reconocidos en diferentes tratados internacionales de derechos humanos. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* reconoce los derechos a la integridad personal y a la seguridad personal en sus artículos 7 y 9 respectivamente; y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* los reconoce a través de los artículos 5 y 7.

Por otra parte, tanto la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, como el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, reconocen en sus artículos 25 y 11 respectivamente, el derecho de toda persona a contar con un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar, incluyendo la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los **servicios sociales necesarios**, todo con la finalidad de tener una mejora continua de las condiciones de existencia.

Es sabido que el hacinamiento general en los vagones del metro es un problema constante y que obedece a diferentes causas, las cuales no serán abordadas en el presente pronunciamiento. No obstante, para esta Comisión es relevante analizar brevemente las consecuencias del hacinamiento posterior y extraordinario producido por la medida del cierre de los vagones luego de las 22:00 horas en determinadas líneas y que agudizó el problema ya existente. Sobre ese hacinamiento posterior es que se realizan las siguientes reflexiones contenidas en este apartado.

Según el *Informe especial sobre seguridad humana en la Ciudad de México, 2006-2008*, la adecuada prestación de los servicios públicos guarda una clara relación con el derecho de toda persona a una mejora continua en las condiciones de existencia. Como ejemplo, establece que no se logrará un pleno goce del derecho a la educación y al trabajo si no se acompaña de políticas de transporte público apropiadas.

En el marco normativo, tanto la *Ley de Transporte y Vialidad para el Distrito Federal* como el *Reglamento de Transporte del Distrito Federal*, disponen que los usuarios de transportes tienen derecho a que el servicio público de éstos se preste en forma **regular, continua, uniforme, permanente e ininterrumpida** y en las mejores condiciones de **seguridad, comodidad, higiene y eficiencia**.

En ese sentido, el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, estableció como una de sus estrategias, dentro del eje 7 sobre el “*Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida, para todos*”, buscar que los habitantes de la Ciudad de México puedan desplazarse con fluidez y reducción de tiempo, como estrategia para lograr que la ciudad sea un espacio de desarrollo personal e integración social. Para ello, se destacan dos objetivos: (i) hacer del transporte público la forma más rápida, cómoda y segura para trasladarse a los lugares de trabajo, escolares o de entretenimiento; y (ii) ampliar y mejorar el STC, aumentando el número de trenes en horas de mayor demanda, así como su frecuencia.

En concordancia con lo anterior el *Programa Integral de Transporte y Vialidad 2007-2012*, establece cuatro líneas estratégicas respecto al transporte público del Distrito Federal, que “consisten en el impulso de alternativas de Transporte Público de Calidad y Elevada Capacidad, que adicionalmente sean amables con el medio ambiente, promuevan un nuevo orden urbano, la recuperación del espacio público y se acompañen de opciones de movilidad alternativa”. Dichas líneas estratégicas son:

1. Impulso a la movilidad colectiva y disminución de emisiones contaminantes por transporte público.
2. Derecho a la movilidad incluyente y hacia la sustentabilidad.
3. Transporte y su infraestructura para un nuevo orden urbano.
4. Servicio a usuarios, gestión y eficiencia tecnológica.

Aunado a esto, la *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal*, señala que la movilidad gira, esencialmente, a favor del desarrollo humano y su entorno, y debe ser entendida como una necesidad básica que permite acceder al trabajo, los mercados, la educación, la sanidad, otros servicios primarios y el ocio. Es por ello que en varios lugares la movilidad se concibe como un derecho humano vinculado a muchos otros derechos, individuales y colectivos de gran relevancia en la vida contemporánea como son: medio ambiente, espacio público y accesibilidad universal, seguridad y libertad personales y un nivel de vida adecuado. Finalmente, definen a la movilidad como el derecho al libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura⁵⁶.

Como se mencionó en un inicio, la medida implementada por las autoridades del metro impactó en varios derechos de los usuarios del mismo, quienes, ante la medida, no tuvieron más remedio que someterse a ello. Es un hecho notorio (lo que significa que está exento de prueba) que cuando las personas se amontonan en un espacio público, cualquiera que éste sea, su percepción y nivel de seguridad disminuye pues se ubican en una posición de vulnerabilidad frente a situaciones que pudieran presentarse. Misma reflexión se puede realizar respecto del espacio personal que cada quien puede ocupar de manera libre en un espacio como los vagones del metro, lejos de los tocamientos abusivos y/o inapropiados por parte de terceros. No se trata sólo de un tema de comodidad o eficacia del servicio, sino del disfrute pleno de los derechos de la población en general. La medida de cerrar los vagones del metro es una muestra clara de la integralidad con que se deben analizar los derechos humanos, pues ésta afectó de varias maneras a poblaciones diferentes: a la comunidad LGTBTTI y a los usuarios en general.

No es competencia ni la intención de este Organismo autónomo de derechos humanos, indicarle a las autoridades del metro cuáles son las medidas que debe llevar a cabo para cumplir con la

⁵⁶ *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal*, op. cit., pp. 8-9.

prestación de su servicio. Sin embargo, sí es obligación evidenciar aquellas situaciones que aunque no sean violatorias de derechos humanos, tienen el potencial de serlo.

Si se analizan en conjunto todos los argumentos expuestos por esta Comisión se puede concluir que la falta de un acto administrativo que cumpliera con todos los requisitos de ley, así como la falta de una explicación sobre la medida que dio lugar a la difusión de información errónea por parte de los medios de comunicación, tuvo muchas otras consecuencias en la población usuaria del metro que debe movilizarse en las horas en las que se implementó la medida. La movilidad, la seguridad y un nivel de vida adecuado para todos, deben interpretarse de manera conjunta so pena de restringir derechos sin justificación alguna.

VI. Posicionamiento de la CDHDF

El reconocimiento de los derechos humanos es, según la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, una de las bases que tienen la libertad, la justicia y la paz en el mundo. De igual forma, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* establece que todas las personas nacen libres e iguales en libertad y derechos.

La igualdad, en ambos casos, aparece como uno de los principios básicos respecto a la protección de los derechos humanos: en el primero para lograr un mundo libre, justo y pacífico; en el segundo como una cualidad con la que nacen todos los hombres. Es indudable que la búsqueda de la igualdad de todas las personas es un tema de primer orden en nuestra nación desde su formación misma.

Si bien el discurso ha sido modificado en el transcurso de los años, dando paso a nuevos actores y nuevos conceptos, el Estado mexicano ha tenido y tiene la obligación de lograr la igualdad ante la ley de todas las personas que lo conforman; pese a ello, los gobiernos no deben pretender la identidad de trato en toda circunstancia, pues la igualdad también entraña el reconocimiento de las diferencias, la equidad.

Para este Organismo, que tiene como uno de sus objetivos primarios el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social, preocupa que el STC impulse políticas públicas que facilitan la estigmatización de la comunidad LGBTTTTI, al no prever la reacción que tendría la medida en la opinión pública, por lo que respecta a la comunidad señalada y, más grave aún, al no tomar medidas que garantizaran el derecho de la misma a no ser víctima de injerencias a su honra y dignidad por parte de terceros, al no proporcionar información precisa en el momento justo y no clarificando los datos generados por los medios de comunicación masivos.

Es importante enfatizar que la relación existente entre la comunidad LGBTTTTI y el STC no es nueva; desde la Recomendación 1/2005⁵⁷, este Organismo pudo documentar y probar violaciones cometidas por personal de dicho Sistema, en agravio de una persona homosexual que fue agredida física y verbalmente por personal de seguridad.

De igual forma, han existido diversas quejas tramitadas en este Organismo, en las que se han denunciado actos de molestia cometidos por personas servidoras públicas del STC, en especial personal de seguridad, en agravio de personas de la comunidad LGBTTTTI, por expresar y ejercer libremente su orientación sexual. En algunas se han tenido logros importantes, como la circular

⁵⁷ La cual no fue aceptada por la autoridad.

girada en enero de 2011 por el STC a fin de que las personas transgénero tuvieran acceso a los vagones destinados para el uso exclusivo de mujeres⁵⁸.

Pese a ello, en el presente caso, las autoridades del STC no demostraron voluntad para poner fin a las violaciones de los derechos humanos de la comunidad LGBTTTI, en relación con la afectación al derecho a la honra y a la dignidad y a toda la población usuaria que se ve afectada con la medida.

Es importante recordar que las violaciones a derechos humanos ocurren por sus acciones y también por omisiones; la falta de información suficiente y a tiempo, así como la toma de decisiones sin considerar realidades sociales y culturales, basándose exclusivamente en datos matemáticos y estadísticos, son las dos omisiones que provocaron las violaciones documentadas en la presente Recomendación.

Por ello, debe trabajarse en los objetivos específicos del *Programa de derechos humanos del Distrito Federal*, como son el garantizar la incorporación del derecho a la igualdad y a la no discriminación como eje transversal del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas; impulsar la construcción de una cultura de la igualdad y la no discriminación como componente primordial de una cultura de los derechos humanos y como sustento de la cohesión social y la gobernabilidad democrática; así como respetar, proteger, promover y garantizar el derechos a la igualdad y no discriminación de la población LGBTTTI que habita y transita en el Distrito Federal.

Este Organismo reconoce que la realidad de la identidad sexo-genérica y las orientaciones sexuales es compleja; pese a ello, esta ciudad se ha caracterizado por tener avances al respecto y por buscar constantemente la concreción de una sociedad plural y respetuosa de las diferencias, colocándose a la vanguardia en el reconocimiento de los derechos de la comunidad LGBTTTI.

Es por ello que resulta indispensable que todas las instancias estatales del Distrito Federal, consideren en cada una de sus políticas públicas las necesidades, no sólo de la comunidad LGBTTTI, sino de toda una pluralidad de identidades que viven, transitan y conforman al Distrito Federal.

De tal forma, la participación ciudadana debe ser contemplada en todas las decisiones de gobierno que se tomen, especialmente en aquellas que les afecten directamente.

Preocupa a este Organismo que en el presente caso la determinación de cerrar los últimos vagones en ciertas líneas del STC se haya tomado de forma unilateral y, además, que no se haya comprobado ante esta Comisión su legalidad, pues no cumplió con los requisitos que las leyes respectivas establecían y contó con una motivación que no coincide con la realidad del STC.

Este Organismo reconoce y se congratula con las acciones que las autoridades del STC impulsen para incrementar la seguridad de un medio de transporte tan importante como lo es el Metro para la ciudad de México. En ese sentido, esta Comisión no se opone a ninguna medida de seguridad que se implemente al interior de dicho STC. Por el contrario las acompaña. Sin

⁵⁸ CDHDF, *Boletín 77/2011. El Sistema de Transporte Colectivo Metro reconoce derechos de la población Transexual y Transgénero*, 6 de marzo de 2011

embargo, los mecanismos para lograrlo deben ser acordes a la normatividad que les aplica, y respetando los derechos humanos de las personas.

Además, considerando los resultados de la *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal*, se debe transitar de analizar el servicio de transporte como una prestación, a darle un enfoque “desde el paradigma de una movilidad sostenible social, ambiental y económica que gravita sobre los derechos humanos de todas las personas en la Ciudad”.

Un aspecto que preocupa es que no se considere la participación de los elementos de la SSPDF que resguardan las instalaciones del STC, quienes son los que ejecutan la medida y tienen el trato directo con las personas usuarias, así como que no se les proporcionen las herramientas necesarias, tanto físicas como informativas, para poder implementar adecuadamente el cierre de los vagones.

De igual forma, esta Comisión considera que el STC debe poner atención en los actos ilegales que se cometen en sus instalaciones, no sólo de algún colectivo en específico, sino de toda la población que transita y hace uso de las mismas, con la finalidad primaria de brindar un servicio seguro, eficiente y cómodo.

A más de un año de implementada la medida, no se tienen evidencias de una evaluación a ésta que permita la optimización de la misma, con la finalidad de garantizar la seguridad, comodidad y eficiencia del servicio que presta el STC.

Naturalizar una medida como la que es objeto de esta Recomendación, no debe permitirse en un estado de derecho, pues las políticas públicas deben ser acordes al respecto irrestricto de los derechos humanos.

VII. Obligación de reparar integralmente las violaciones a los derechos humanos

Como se ha demostrado en la presente Recomendación, el cierre de los últimos tres vagones de los trenes que circulan por las líneas 1, 2, 3, 8 y B del STC, constituye violaciones a los derechos humanos, tanto de las personas usuarias en general, como de las personas de la comunidad LGBTTTI.

Al respecto, el artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, establece la obligatoriedad de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, dispone que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Al respecto, la *Ley* de esta Comisión, en su artículo 46, establece el procedimiento a seguir concluida una investigación, disponiendo que, en caso de que se formule un proyecto de Recomendación, en éste se señalaran las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

De igual forma, el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en la fracción IV del artículo 17, señala que los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la ley civil y en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño, produce el deber de repararlo adecuadamente, y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado⁵⁹.

Asimismo, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*⁶⁰, exponen que dichas víctimas tienen derecho a una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, con la finalidad de promover la justicia, remediando dichas violaciones.

Asimismo, dispone que la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, en las formas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Por **restitución** se entiende que, siempre que sea posible, se ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de derechos humanos.

La **indemnización**, por su parte, ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios que sean consecuencia de las violaciones a derechos humanos, como son los morales en el presente caso.

La **satisfacción** incluye, entre otras, las medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones, así como la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad.

Finalmente, las **garantías de no repetición**, pueden incluir la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos, así como la capacitación en esta materia de las personas servidoras públicas encargadas de hacer cumplir la ley; también incluyen la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular de las normas internacionales, por las personas servidoras públicas.

En razón de lo anterior, con fundamento en los artículos 1 y 102 apartado B de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 1, 17 fracción IV y 22 fracción IX de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, así como 1 y 140 de su *Reglamento Interno*, este organismo público autónomo

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, párr. 239.

⁶⁰ Aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, mediante la Resolución 60/147.

VIII. Recomendación

Al Sistema de Transporte Colectivo:

Primero. Como una medida restitutoria y hasta en tanto no se cuente con un acto administrativo legal, debidamente fundado y motivado, se suspenda la medida del cierre de vagones de las líneas 1, 2, 3, 8 y B, a partir de las 22:00 horas.

En relación con ello, se permita a todas las personas usuarias de esas líneas transitar a lo largo de todos los andenes de las estaciones correspondientes y abordar libremente todos los trenes que en ellas transitan, durante todo el tiempo que ese Sistema brinde servicio. Todo lo anterior sin perjuicio de que, por motivos de emergencia deba mantenerse esta medida o aquellas que sean indispensable para salvaguardar la vida o integridad física de las personas usuarias. En dado caso, la implementación también debe estar debidamente fundada, motivada, documentada y ser informada a quienes sean afectados por la misma.

Segundo. En un plazo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, realice una conferencia de prensa en la que el Director General clarifique y precise los motivos por los cuales se determinó implementar el cierre de los últimos vagones de las líneas 1, 2, 3, 8 y B, desde el 2 de febrero de 2011; asimismo, que dichos motivos, los cuales no deben estar vinculados o sustentados en prejuicios en contra de ningún grupo de personas, se difundan a través de su portal de Internet y de una campaña publicitaria que incluya todos los medios audiovisuales con los que cuenta el STC.

Tercero. En un plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, y en el marco del *Acuerdo* celebrado por ese Sistema y por organizaciones de la sociedad civil de la comunidad LGBTTTTI, así como de conformidad con las líneas de acción 32, 33 y 1974 del *Programa de derechos humanos del Distrito Federal*, se organice y ejecute en las instalaciones del STC, una campaña publicitaria con una duración de seis meses como mínimo, que tenga los siguientes objetivos:

- a. Informar y sensibilizar sobre el derecho de igualdad ante la ley y no discriminación, enfatizando que la diversidad es un derecho y un valor de la sociedad incluyendo la diversidad sexual.
- b. Informar y sensibilizar sobre los derechos y las obligaciones de las personas usuarias de ese servicio de transporte, destacando el deber de preservar el espacio común de los vagones del metro para los fines para los que fueron hechos, lo que implica la tranquila y segura convivencia de todas ellas.

Dicha campaña debe incluir a todos los medios audiovisuales con los que cuenta el STC.

Cuarto. En un plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, y en el marco del *Acuerdo* celebrado por ese Sistema y por organizaciones de la sociedad civil de la comunidad LGBTTTTI, se organice, en colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, un programa permanente de sensibilización, información y capacitación, que sea impartido a todas las personas servidoras públicas de ese Sistema, incluyendo al personal de la policía, en términos de las líneas de acción 9, 1975 y 1996 del *Programa de derechos humanos del Distrito Federal*.

Para el diseño, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación de dicho programa permanente, se debe contar con la asesoría, participación y visto bueno del Consejo para Prevenir la Discriminación en la Ciudad de México de conformidad con la línea 9, ya referida.

Quinto. En un plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realice un diagnóstico con estricto apego al respeto a derechos humanos y que cuente con la participación de la ciudadanía, que tenga como objetivo desarrollar propuestas para la optimización de la seguridad en las instalaciones y en los vagones de ese Sistema, así como las condiciones de comodidad y efectividad del servicio.

Dicho diagnóstico debe incluir el análisis de los diversos grupos sociales o culturales que hacen uso del servicio que ofrece el STC, así como de sus instalaciones.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 48 de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* y 142 de su *Reglamento Interno*, se le hace saber al Director General del STC que dispone de un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al que se le notifique esta Recomendación, para responder si la acepta o no, en el entendido de que de no aceptarla, sus respuestas se harán del conocimiento de la opinión pública. En caso de que acepte la misma, se le notifica que dispondrá de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento, las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 144 y 145 del *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Así lo determina y firma:

**El Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal**

Dr. Luis Armando González Placencia

- C.c.p. Mtro. Marcelo Ebrard Casaubón. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- C.c.p. Jacqueline L' Hoist Tapia. Presidenta del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED).
- C.c.p. Pablo Yanes Rizo, Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal