COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

# Recomendación 14/2016

**Expedientes:**

**Caso 1**
**CDHDF/III/122/CUAUH/13/D8416 y sus acumulados**
**CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0448**
**CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0454**
**CDHDF/III/121/CUAUH/14/D0574**
**CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0596**
**CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0659**
**CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0664**
**CDHDF/III/121/CUAUH/14/D0685**
**CDHDF/III/121/CUAUH/14/D0807**
**CDHDF/III/121/CUAUH/14/D2140**
**CDHDF/III/122/CUAUH/14/D4191**

**Caso 2**
**CDHDF/III/121/CUAUH/14/D1219**

**Caso 3**
**CDHDF/III/121/BJ/16/D2989**

**Casos:**

Deficiente calidad en la prestación del servicio público otorgado por el Sistema de Transporte Colectivo (*Metro*), en el contexto del alza a la tarifa, su posterior aplicación y aprovechamiento.

Detenciones ilegales y arbitrarias y obstaculizaciones de la manifestación pública y protesta social como ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por la inconformidad ante el alza de la tarifa.

**Personas peticionarias:**

Personas usuarias del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), inconformes con el alza a la tarifa, identificadas, de acuerdo al orden cronológico de los expedientes del caso 1, como: C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7, C8, C9, C10 y C11.

**Personas agraviadas:**

Personas agraviadas A1, B1 y B2.

**Autoridades responsables:**

- Sistema de Transporte Colectivo.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

**Autoridad colaboradora:**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura.

**Derechos humanos violados:**

I. Derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la movilidad en relación al servicio público de transporte.
II. Derecho a la seguridad jurídica, principio de legalidad.
III. Derecho a la libertad de expresión en relación a la manifestación y a la protesta social.

**Proemio y autoridades responsables y colaboradora**

En la Ciudad de México, a 8 de diciembre de 2016, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron los expedientes citados al rubro, la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita, en términos de lo establecido por los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM); 2, 3, 5, 6, 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, así como en los artículos 82, 119, 120, y 136 al 142 de su Reglamento Interno, constituye la **Recomendación 14/2016** que se dirige a las autoridades siguientes:

**Lic. Jorge Gaviño Ambriz, Director General del Sistema de Transporte Colectivo,** con fundamento en lo dispuesto en los artículos 205 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 4 inciso d), 9 del Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado "Sistema de Transporte Colectivo, para constituir, operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo superficial, para el transporte colectivo en Distrito Federal; 4 inciso b), 20 y 21 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.

**Dr. Manuel Granados Covarrubias, Consejero Jurídico y de Servicios Legales,** en tanto titular de esta dependencia, conforme a lo dispuesto por los artículos 16, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 15 fracción VI, y 35 fracciones IX, XXIII; 7 fracción XV, 116 fracción XI, 119 fracción II del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

**Lic. Hiram Almeida Estrada, Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal**, nombrado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21 y 122, Apartado C, Base Quinta, punto E, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 34, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 3, 4 y 8, de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; 15, fracción X y párrafo último, así como, 16, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; y, 3, 7, 8 y 57, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

**Dip. Adrián Rubalcava Suárez, Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura,** con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42 fracciones II, IX y XVI del Estatuto de Gobierno; artículo 10 fracción III de su Ley Orgánica; artículos 1, 11, 24 fracciones I y II, 25 y 38 de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

## Confidencialidad de los datos personales

De conformidad con los artículos 6, Apartado A, fracción II, y 16 párrafo segundo de la Constitución, los artículos 2, 6 fracción XII y XXIII, 183 fracción I, 186 y 191 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, los artículos 2 y 5, de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 5, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se informó a las personas peticionarias y agraviadas relacionadas con la Recomendación, que por ley, sus datos personales no son públicos y que en consecuencia permanecerán confidenciales, salvo solicitud expresa para que en la medida de lo necesario, tal información se publique.

## Desarrollo de la Recomendación

Con fundamento en el artículo 139, del Reglamento Interno de la CDHDF, se procede al desarrollo de cada uno de los apartados que constituyen la presente Recomendación:

## I. Relatoría de hechos

### I.1. Contexto: Antecedentes de los hechos que motivaron esta Recomendación

A finales del 2013, el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México [en adelante Sistema de Transporte Colectivo o Metro o Sistema o STC] presentó ante la entonces Secretaría de Transportes y Vialidad la "Propuesta de actualización de la tarifa del STC", el "Estudio Financiero para el Ajuste de la Tarifa del Organismo Público Descentralizado STC", así como un "Estudio Cuantitativo sobre el Servicio del STC".

En los dos primeros estudios, se indicó que el presupuesto con el que contaba el STC no era suficiente para erogar todos los gastos necesarios para el buen funcionamiento del Sistema, principalmente en cuanto al mantenimiento y remplazo de herramientas que habían llegado al fin de su vida útil. Asimismo, se estableció que existían diversos incrementos en el salario mínimo y en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, los cuales repercutían en los insumos empleados para la operación. A lo anterior se sumaba la existencia de un subsidio que representaba un monto de 10 millones 927 mil pesos al año, frente a los poco más de 4 millones de pesos que representan los ingresos por el pago del boleto que hacen las personas usuarias. Los estudios técnicos y los análisis presupuestales sirvieron como evidencia para mostrar la existencia de un "rezago histórico" que impedía que el organismo cumpliera con su obligación de garantizar un correcto y eficaz

funcionamiento del sistema de transporte de pasajeros. Por tanto, las autoridades competentes concluyeron "pertinente" ajustar el precio del boleto de 3 a 5 pesos.

Las autoridades también informaron que el aumento permitiría, entre otras cosas: impulsar diversas acciones y proyectos para el mejoramiento del servicio, incidiendo en menores tiempos de traslado, mayor confort para las personas usuarias en los vagones de los trenes, un incremento en el polígono de servicio, y mayor seguridad en beneficio de las personas usuarias de la red.

De forma complementaria y en respuesta a las múltiples voces que comenzaron a cuestionar el aumento, el gobierno de la Ciudad de México realizó una encuesta a través de diferentes empresas especializadas, en la que participó el Instituto Electoral del Distrito Federal como observador. El levantamiento de información fue realizado dentro de las instalaciones del Sistema y básicamente se le preguntó a las personas usuarias si se encontraban dispuestas a pagar cinco pesos por viaje, señalando además que con los dos pesos adicionales, el gobierno se comprometería a no aumentar de nuevo la tarifa en lo que restaba del sexenio (hasta 2018), pondría más trenes en servicio y daría un buen mantenimiento que sería perceptible, entre otras cosas, por la reducción de las aglomeraciones y la saturación, la reducción de los tiempos de espera, disminución de los retrasos en el servicio, y se garantizaría la ventilación y seguridad durante los viajes. Los resultados de la encuesta arrojaron que más de la mitad de las personas usuarias que fueron entrevistadas, estaban de acuerdo en el incremento de la tarifa, a cambio de mejorar la prestación del servicio.

Por su parte, y cumpliendo con el procedimiento establecido para actualizar una tarifa de transporte, la entonces Secretaría de Transporte y Validad (ahora Secretaría de Movilidad) realizó un "Dictamen Previo al Establecimiento o Modificación de la Tarifa del Organismo Público Descentralizado STC". En ese documento se llevó a cabo un análisis sobre la situación financiera y de infraestructura del Sistema y se consideraron los resultados de las encuestas realizadas a los usuarios, para medir su capacidad de pago y su percepción sobre el transporte. Aunque la Secretaría reconoció que el aumento repercutiría considerablemente en la economía de las familias, determinó que era necesario para poder propiciar el desarrollo y modernización de la entidad. Asimismo, el objetivo del incremento radicaba en permitir que las personas usuarias recibieran mayores beneficios en comparación con el costo que les generaría el transporte.

El 7 de diciembre de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el "Acuerdo por el que se emite la resolución que determina el importe de la tarifa aplicable al Sistema de Transporte Colectivo", en el cual se informó que el incremento sería de dos pesos, también se notificó la creación de un Fideicomiso que recibiría y administraría los recursos adicionales que se generarían con el aumento, ingresos que serían destinados principalmente a la rehabilitación, actualización, sustitución y mantenimiento del material rodante e instalaciones fijas del Sistema.

En ese contexto, a finales de 2013 e inicios de 2014, se generó un movimiento de resistencia y protesta social, que se identificó con la frase "PosMeSalto", ya que alentaba a los usuarios del transporte que se encontraban inconformes con el aumento de la tarifa a "saltar" o pasar por debajo de los torniquetes y a no pagar, como actos de inconformidad al alza. Dentro de estas manifestaciones, se constató que los agentes de la policía realizaban detenciones, actos de censura y hostigamiento hacia las personas que participaban en la protesta. Por lo mismo, muchos de esos actos requirieron del acompañamiento de personal de esta Comisión, para que transcurrieran de forma pacífica.

Con todo y la manifestación y la protesta de algunos grupos de personas inconformes, la tarifa actualizada se implantó y a casi tres años del aumento, las mejoras en el servicio no son aún perceptibles en el día a día de las personas usuarias del Sistema de Transporte Colectivo, quienes viajan en vagones saturados sin ventilación, transbordan y transitan en espacios físicos deteriorados principalmente en razón de la falta de mantenimiento y a situaciones de desgaste y uso constante de aproximadamente cinco millones y medio de personas, aunado a la antigüedad de la infraestructura que oscila entre las tres o cuatro décadas de uso ininterrumpido y a la inconstante inyección de recursos públicos indispensables para mantener la red.

Las protestas, la actualización a la tarifa y los compromisos adquiridos por parte del Estado para mejorar la operación y el servicio del STC fueron la antesala de este proyecto, el cual se construye con la investigación de diferentes expedientes de queja individuales o colectivos, de personas que se acercaron a este Organismo, y que muestran que la planificación de las acciones comprometidas con la actualización de la tarifa no son sostenibles ya que el *Metro* requiere de mayores inversiones y del establecimiento de nuevas estrategias que permitan que el modo de transporte que mayor movilidad ofrece a millones de personas usuarias de la ciudad y del área metropolitana, sea una verdadera prioridad para el Estado.

## I.2. Hechos que dieron origen a la investigación.

**Caso 1**

**Expediente CDHDF/III/122/CUAUH/13/D8416 y sus acumulados CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0448, CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0454, CDHDF/III/121/CUAUH/14/D0574, CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0596, CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0659, CDHDF/III/122/CUAUH/14/D0664, CDHDF/III/121/CUAUH/14/D0685, CDHDF/III/121/CUAUH/14/D0807, CDHDF/III/121/CUAUH/14/D2140 y CDHDF/III/122/CUAUH/14/D4191.**

**Personas peticionarias identificadas, de acuerdo al orden cronológico de los expedientes, como: C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7, C8, C9, C10 y C11.**

Durante los meses de diciembre de 2013 y en los primeros cinco meses del año 2014, se recibieron distintas quejas de personas usuarias del Sistema de Transporte Colectivo identificadas como personas peticionarias C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7, C8, C9, C10 y C11, inconformes con el alza a la tarifa, al considerarla desproporcional, carente de una consulta amplia a la ciudadanía y que, con el transcurso de los meses, el aumento no se reflejaba en mejoras en el servicio de transporte.

Asimismo, varias de las personas manifestaron ser integrantes o simpatizantes del denominado movimiento "PosMeSalto", a través del que expresaron su inconformidad por el alza a la tarifa a través de actos de protesta en las estaciones del Sistema, saltando los torniquetes, exhibiendo pancartas o realizando actos informativos hacia las personas usuarias del servicio.

De la investigación llevada a cabo por este Organismo, se evidenció que la actualización de la tarifa se ciño a los procedimientos establecidos en la normatividad vigente, asimismo, se desprendió tanto de los estudios financieros proporcionados por el Sistema de Transporte Colectivo como de la Secretaría de Movilidad que el ajuste era necesario para mantener un equilibrio entre los costos de operación y la calidad en el servicio, ya que existe un rezago histórico en el mantenimiento,

conclusión a la que también llegó la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México, al momento de atender la opinión solicitada por esta Comisión.

Posterior al ajuste, el Sistema de Transporte Colectivo señaló que se implementaron diversas acciones para la mejora del servicio, entre otras, se incrementó el número de los elementos de policía al interior de las estaciones del sistema para atender los temas de seguridad y prevenir el comercio informal. Sin embargo, personal de esta Comisión pudo constatar en diversas ocasiones la presencia del comercio en las estaciones, dentro de los vagones y en los pasillos de interconexión del Sistema de Transporte Colectivo.

Aunado a lo anterior, es relevante resaltar que con el monto recabado del incremento se constituyó un fideicomiso (FIMETRO) para administrar los recursos adicionales, sin embargo éstos sólo cubrirán el 5.7 % de los 11 compromisos que asumió el Metro para mejorar el servicio.[1]

En este año (2016), la autoridad informó que los montos obtenidos por el ajuste de 2 pesos al costo del boleto son insuficientes para atender el total de proyectos en el corto plazo, ya que los ingresos por este rubro representan aproximadamente 2 mil 500 millones de pesos anuales, mientras que el monto total estimado para algunos de los proyectos es de aproximadamente 43 mil 268 millones de pesos, por lo que se requerirá un poco más de 17 años para su cumplimiento.

Adicionalmente indicó que debido a que algunos contratos se realizan en moneda extranjera y en razón del incremento en los índices de inflación que se presentan desde el 2013 a la fecha, los montos que se tenían previstos no reflejan los precios actuales, por lo que el periodo que se requiere para la consecución de esos proyectos (11 compromisos) pasará de 17 a 24 años aproximadamente.

Respecto a la mejora del servicio, el incremento en la calidad y la seguridad, se documentó que existen fallas geológicas, en el funcionamiento de escaleras eléctricas, lámparas y vagones; vías en malas condiciones, retraso en la salida de los trenes, sobre demanda en las estaciones de las tres líneas que tradicionalmente reciben el mayor número de usuarios lo que provoca hacinamiento de las personas, empujones y tiempos de espera de hasta 3 trenes para poder abordar alguno. Las estaciones Guerrero y Chabacano cuentan con un estado de deterioro notable; existe humedad y filtraciones en la estación Zapata así como en Constitución de 1917, los elevadores se encuentran fuera de servicio en algunas estaciones; específicamente en la estación Villa de Aragón de la línea B existe una espera de 5 minutos para abordar, algunos torniquetes de acceso se encuentran reparados con cinta canela, las escaleras presentan desgaste y en los sitios de mayor demanda las bandas antiderrapantes se encuentran gastadas.

---

[1] 11 Compromisos para mejorar el servicio del METRO: (1) Comprar 45 trenes nuevos con aire acondicionado, para la Línea 1 y doce trenes más para la Línea 12, (2) Renovación integral de la Línea 1 y remodelación de las estaciones, (3) Dar mantenimiento mayor a los 45 trenes de la línea 2, (4) Reparar 105 trenes que están fuera de servicio, (5) Mejorar los tiempos de recorrido de trenes de las Líneas 4, 5, 6 y B, (6) <incorporar 1 200 policías, (7) En la Línea A se realizará renivelación de vías, (8) Sustituir 50 escaleras eléctricas por nuevas en Líneas 1, 2 y 3,(9) Comprar 3 mil 705 ventiladores para vagones y 258 compresores, (10) 10 comprar e instalar un nuevo sistema de radiocomunicación TETRA LTE y (11) Modernizar el sistema de torniquetes. Disponible en: < Liga: http://www.metro.cdmx.gob.mx/organismo/sabiasquegracias.html#1> Consultada el 29 de noviembre de 2016.

El propio personal del Sistema de Transporte Colectivo enfatizó que existen áreas donde los recursos no han llegado, y por tanto trabajan con material obsoleto e insuficiente para el desempeño de sus labores. De igual forma señalaron que la imposibilidad de dar mantenimiento adecuado a las vías provoca la posibilidad de que ocurra un descarrilamiento de un tren, el personal coincide que en las condiciones actuales, el servicio es funcional más no idóneo.

**Caso 2**
**CDHDF/III/121/CUAUH/14/D1219**
**Persona agraviada A1**

En el marco de las movilizaciones en protesta contra el alza a la tarifa del Sistema de Transporte Colectivo, el 26 de febrero de 2014 la persona agraviada A1, se introdujo a las instalaciones por debajo de los torniquetes de la estación Cuauhtémoc de la Línea 1. Ante esto, un agente de la Policía Bancaria e Industrial le señaló que debía pagar su boleto. A pesar de que la persona agraviada A1 le explicó al agente que lo hizo como acto de protesta en contra del aumento a la tarifa del Metro, éste le reiteró que no pagar constituía una falta administrativa, por lo que debía remitirlo al Juzgado Cívico. El agente llevó a la persona agraviada A1 con el Jefe de Estación y Seguridad Externa del STC, quien le informó de igual manera que si no pagaba lo llevarían con las autoridades correspondientes, sin embargo la persona agraviada A1 confirmó su negativa, por lo que fue remitido al Centro Integral de Justicia Cívica de Guerrero.

En la boleta de remisión elaborada por los agentes, se asentó que la presentación se realizó "por ingresar a un área de acceso restringido, consistente en brincar el torniquete del metro", de conformidad con el artículo 26 fracción XI de la Ley de Cultura Cívica.

En el referido Centro, la Juez Cívica concluyó que existían elementos suficientes para determinar la responsabilidad administrativa de la persona agraviada A1, y decretó una sanción consistente en multa de 21 días de salario mínimo o 25 horas de arresto, con fundamento en los artículos 26 y 44 de la Ley de Cultura Cívica. La persona agraviada A1 optó por cumplir el arresto, por lo que fue trasladado al Centro de Sanciones Administrativas.

En septiembre de 2015, la Subdirección de Normatividad y Supervisión de los Juzgados Cívicos informó que de la revisión de expediente administrativo, del cual se desprendió que se encontraron elementos que hicieron presumir la comisión de irregularidades por parte de la Juez Cívica que lo substanció, por lo que se turnó a la Contraloría General para deslindar la responsabilidad de la servidora pública.

**Caso 3**
**CDHDF/III/121/BJ/16/D2989**
**Personas agraviadas B1 y B2**

El 5 de mayo de 2016, aproximadamente a las nueve de la noche, las personas agraviadas B1 y B2 se manifestaron en contra del alza a la tarifa del Metro en la estación Coyoacán de la Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo. Para lo cual, comunicaron a los agentes de la Policía Bancaria e Industrial que iban a "saltar" los torniquetes, no obstante, uno de los policías trató de impedirles el acceso, indicando que tenían que pagar su boleto como los demás usuarios, por lo cual las personas agraviadas B1 y B2, le reiteraron que lo harían en ejercicio de su derecho a la protesta, por lo que

saltaron los torniquetes. En ese momento uno de los oficiales les indicó que se encontraban detenidos.

Las personas agraviadas B1 y B2 fueron trasladadas por los agentes de la Policía desde el lugar de los hechos en la delegación Benito Juárez, al Juzgado Cívico CUH-3, en las inmediaciones de la delegación Cuauhtémoc; ahí esperaron alrededor de 30 minutos. Debido a que en dicho juzgado no se contaba con Juez ni médico legista, fueron trasladados al Juzgado Cívico CUH-2. Tres horas después, a la media noche, fueron presentados ante el Juzgado Cívico, en donde se inició el procedimiento administrativo el cual fue radicado, por la posible actualización de la infracción señalada en el artículo 26 fracción XI de la Ley de Cultura Cívica: "Son infracciones contra el entorno urbano de la Ciudad de México: [...] Ingresar a zonas señaladas como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicios públicos, sin la autorización correspondiente o fuera de los horarios establecidos". En el procedimiento, la persona agraviada B1 declaró que: "no reconozco la falta administrativa, porque tengo derecho a protestar". No obstante, el Juez Cívico encontró a las personas agraviadas B1 y B2 responsables administrativamente, decretando sanción consistente en multa de 30 unidades de cuenta de la Ciudad de México o arresto de 36 horas. Las personas agraviadas B1 y B2 optaron por el arresto, por lo que fueron trasladados al Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social aproximadamente a la una y media de la madrugada.

Media hora más tarde, en el Centro de Sanciones Administrativas, las autoridades informaron a los agentes de policía que existía un error en la documentación, ya que el formato de la hora de la consignación estaba escrito de manera incorrecta. Los agentes, junto con las personas agraviadas B1 y B2 tuvieron que regresar al Juzgado Cívico CUH-2. Las personas agraviadas B1 y B2, por lo que ingresaron oficialmente al Centro de Sanciones Administrativas pasadas las cinco de la mañana de 6 de mayo de 2016.

Diez horas después, las personas agraviadas B1 y B2 fueron liberadas, sin que se les informara los motivos por los cuales se había determinado su situación. Del expediente administrativo y de lo informado por la autoridad se encontró que el Director Ejecutivo de Justicia Cívica ordenó quedaran en libertad de manera inmediata.

En agosto de 2016, el Sistema de Transporte Colectivo informó que no tenía registro de los hechos, señalando además que, de conformidad con los diversos convenios y Bases de Colaboración Institucional, en los casos de remisiones al Juzgado Cívico los elementos de la Policía Bancaria e Industrial deben informar al Centro Estratégico de Operaciones del STC, quien a su vez solicita a personal de la Gerencia Jurídica del Organismo, determine la situación jurídica de los usuarios asegurados, lo cual de acuerdo con la autoridad, no ocurrió. Sin embargo, existe Parte Informativo de 6 de mayo de 2016 suscrito por los agentes de la Policía Bancaria en el cual se informó de las novedades ocurridas el día 5 entre las cuales se presenta la remisión de las personas agraviadas B1 y B2.

En agosto de 2016, la Subdirectora de Normatividad y Supervisión de los Juzgado Cívicos informó que se realizó supervisión a las actuaciones que conforman el expediente administrativo número CUH-02/OSSD/TNB/A731982/6-4-2016, detectando posibles irregularidades relativas a la individualización de la sanción impuesta, por lo que se dio inicio a el expediente administrativo para que la Contraloría General de la Ciudad de México determinara si los servidores públicos que actuaron en el mencionado procedimiento, incurrieron en responsabilidad administrativa.

## II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos

Las Instituciones Públicas de Derechos Humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi* jurisdiccionales. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la Constitución. Así, este organismo forma parte del conjunto institucional del Estado Mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México. Por lo anterior, le corresponde a esta Comisión, a través de su procedimiento, establecer la responsabilidad por la violación de los derechos humanos cometidas por autoridades del Distrito Federal.

En atención a lo dispuesto en los artículos 102 apartado B de la Constitución; 2 y 3 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,[2] y 11 del Reglamento Interno de este Organismo, además de los denominados Principios de París,[3] la CDHDF es un Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano que incluye los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Asimismo, le incumbe en exclusiva 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 competencia —*compétence de la compétence*—[4]. Por tanto, la validez de la competencia de la CDHDF no está sujeta a la interpretación de los entes públicos, cuya conducta se encuentra bajo examen de esta Comisión.

En ese tenor, la Comisión se declara competente para conocer y pronunciarse respecto a las presentes investigaciones:

a) En razón de la materia –*ratione materiae*–, debido a que esta Comisión presumió las violaciones a los derechos a un nivel de vida adecuado, a la seguridad jurídica, a la libertad personal y a la libre manifestación de ideas, en agravio de distintas personas inconformes con el alza a la tarifa del *Metro*.

---

[2] El artículo 2 establece como objeto de la CDHDF, 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 combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social. El artículo 3 dispone que el organismo será "competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los 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."

[3] *Véase* la Resolución A/RES/48/134 de 20 de diciembre de 1993. Principios relativo a las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos [Principios de Paris], que establece en su apartado A, punto 3, inciso b, como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de Derechos Humanos la protección y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el Derecho Internacional de la materia.

[4] El principio de competencia de la competencia quiere decir que el ente tiene la facultad de pronunciarse respecto de su propia competencia; éste principio se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos [artículo 62, inciso 3.], en la jurisprudencia de la Corte Interamericana Cfr. Corte IDH. *Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago. Excepciones Preliminares. Sentencia del 1 de septiembre de 2001. Serie C, No. 80, párrafo 78 y Caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador.* Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C, No. 118, párrafo 3, y ha sido adoptada por la práctica arbitral y judicial.

b) En razón de la persona *-ratione personae-*, ya que la vulneración a los derechos humanos referidos fue atribuida a servidores públicos adscritos al Sistema de Transporte Colectivo, a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, así como a la Secretaría de Seguridad Pública.

c) En razón del lugar *-ratione loci-*, debido a que los hechos se circunscriben al territorio del Distrito Federal, hoy Ciudad de México.

d) En razón de tiempo *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos violatorios de derechos humanos, sucedieron con posterioridad a la fecha de creación de este Organismo público autónomo.

**III. Hipótesis de investigación**

Una vez analizados los hechos motivo de las investigaciones 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 iniciaron los procedimientos de investigación en cada caso. Al respecto, se comprobaron las siguientes hipótesis de trabajo:

- Funcionarios del Sistema de Transporte Colectivo incumplen de manera parcial su obligación de realizar todo lo que está a su alcance para brindar un servicio público seguro y de calidad, al no procurar allegarse de suficientes recursos para afrontar el déficit presupuestal que aqueja a la entidad y que se manifiesta en el escaso mantenimiento de las instalaciones, los equipos y la tecnología, por tanto viola el derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la movilidad en relación al servicio público de transporte de las personas usuarias del Sistema.

- Agentes de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México incurrieron en detención ilegal y arbitraria de las persona agraviadas A1, B1 y B2, quienes como forma de protesta ingresaron al Sistema de Transporte Colectivo saltando el torniquete o pasando por debajo él, vulnerando con ello sus derechos a la libre expresión y a la libertad y seguridad personales.

- Personal adscrito a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, dependiente de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, impuso sanciones a las personas agraviadas A1, B1 y B2 sin considerar el contexto de protesta social, violando con ello su derecho a la libertad de expresión.

- Personal adscrito a la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica, dependiente de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, impuso sanciones a las personas agraviadas A1, B1 y B2 sin que existiera fundamento jurídico que regulara la conducta atribuida como una infracción, violando con ello su derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

## IV. Procedimiento de investigación

A efecto de corroborar las hipótesis planteadas por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones para documentar los casos.

- Solicitudes de información a las autoridades:

  Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica.
  Sistema de Transporte Colectivo.
  Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México.

- Solicitud de opiniones técnicas-financieras.

- Recopilación y consulta de procedimientos:

  Consulta de procedimientos administrativos.
  Revisión de documentos y páginas oficiales.

- Visitas a las instalaciones y recorridos en diferentes líneas y estaciones del Sistema de Transporte Colectivo.

## V. Evidencia

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

## VI. Derechos violados

### VI.1. Marco jurídico aplicable: la reforma constitucional

El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma en materia de derechos humanos.

Es importante resaltar, los primeros tres párrafos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que a la letra señalan:

> [...] En los Estados Unidos Mexicanos todas 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, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las 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.
>
> 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.

Como se puede observar, la Constitución establece que todas las personas gozan de todos los derechos reconocidos en ésta y en los tratados internacionales de los que México sea parte. En ese contexto, es importante señalar que para determinar el alcance de las obligaciones de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos, se tendrán que analizar las normas relativas a derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales, a la luz de los criterios de los órganos creados para controlar tanto la adecuada aplicación de la Constitución en el ámbito interno, como en el ámbito internacional. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en adelante "SCJN"] estableció los parámetros y pasos a seguir cuando se aplique el control de convencionalidad por todas las autoridades del país[5]

La SCJN, señaló que para observar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, se deberá acudir a los criterios del Poder Judicial de la Federación, así como a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante, la Corte IDH o Corte Interamericana] en los casos en los que México haya sido parte, con miras a determinar cuál es la norma más favorable y ofrezca mayor protección al derecho en cuestión.[6]

La CDHDF, en el análisis de los casos que se someten a su conocimiento, debe incluir la jurisprudencia de los tribunales internacionales a los que México les reconoce competencia, así como las interpretaciones de los órganos creados por tratados internacionales de derechos humanos, la legislación nacional, el derecho comparado, así como las doctrinas de los publicistas de mayor competencia[7], dentro de los que se incluyen los principios y criterios establecidos por los procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas.

Por lo que se refiere a los pasos a seguir en el control de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló lo siguiente[8]:

> [...] el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país —al igual que todas las demás

---

[5] SCJN. TESIS Núm. LXVIII/2011. Novena época. Instancia: Pleno. PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.

[6] Es importante aclarar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis supra se refirió exclusivamente a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por tratarse de un asunto vinculado a la misma: el cumplimiento de la Sentencia del Caso Rosendo Radilla Pacheco.

[7] El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia del cual México es parte señala en su artículo 38 que las fuentes del derecho internacional, así como las fuentes auxiliares, son las siguientes: "a) las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados [...]; b) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; c) los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho [...]"

[8] SCJN. TESIS Núm. LXIX/2011. Novena Época. Instancia: Pleno. PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.

> autoridades del Estado Mexicano—, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces [así como todas las demás autoridades del país] deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Por otro lado, el citado artículo 1º, Constitucional, estableció que para interpretar las normas de derechos humanos, se tendrán que emplear los principios de interpretación conforme y pro persona. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que "[...] todas las demás autoridades del país [diferentes al poder judicial] en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia [...]."[9]

Por todo lo anterior, para esta Comisión, en concordancia con lo establecido por el máximo tribunal nacional, el parámetro de análisis para determinar las obligaciones de la autoridad en materia de derechos humanos, es el siguiente:

a) Todos los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte;

b) La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y de la Corte IDH, aplicando aquella que ofrezca mayor protección a la persona. En ese mismo nivel, se considerarán los criterios interpretativos de los órganos internacionales, creados para supervisar el cumplimiento de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos, ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y,

c) La legislación aplicable y otras normas jurídicas relevantes.

A continuación se desarrollan los derechos que esta Comisión considera como violados, así como en los casos vinculados con la presente Recomendación:

**VI.1 Derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la movilidad en relación al servicio público de transporte.**

Las personas que habitan las ciudades, tienen derecho a disfrutar de las mismas de forma equitativa, bajo los "principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social", con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida

[9] SCJN. TESIS Núm. LXX/2011. Novena Época. Instancia: Pleno. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Varios 912/2010. 14 de julio de 2011.

adecuado.[10]

El derecho a un nivel de vida adecuado debe considerarse "como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad",[11] aborda, desde el contexto al que se aplique, una serie de condiciones progresivas encaminadas al bienestar de la población, éste requiere la realización de varios derechos para lograr concretizarse. Hacerlo efectivo sitúa a los Estados en una posición de garantismo de los derechos humanos, ya que debe respetar, proteger y garantizar todos esos derechos para que el derecho a un nivel de vida adecuado tenga plena vigencia.[12]

El cuerpo jurídico de este derecho en el ámbito internacional[13] se conforma por: el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el primer párrafo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los artículos XII y XIV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). De manera similar, estos instrumentos prevén que "toda persona, así como su familia, tienen derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios"[14] y una mejora continua de las condiciones de existencia.[15]

En el mismo tenor, la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social establece como uno de los objetivos que el progreso y el desarrollo que se encaminen a la continua elevación del nivel de vida de todas las personas que integran la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos.[16] De acuerdo con el PIDESC, para lograrlo, los Estados deberán tomar las medidas necesarias para el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene en el trabajo y del medio ambiente[17]; también están obligados de manera prioritaria a: a) vigilar de manera eficaz la situación del entorno; b) garantizar que el derecho sea ejercido sin discriminación; c) evaluar periódicamente los riesgos dentro de su jurisdicción, así como los efectos posibles y reales que pueden provocar las actividades de las empresas en la disponibilidad de servicios; d) prevenir los efectos adversos[18] y e) garantizar el acceso a servicios básicos e infraestructuras de calidad, aceptables, accesibles, seguras y disponibles.

---

[10] Carta Mundial del derecho a la Ciudad. Artículo 1. En https://www.google.com.mx/search?q=Carta+Mundial+del+derecho+a+la+Ciudad&oq=Carta+Mundial+del+derecho+a+la+Ciudad&aqs=chrome..69i57j0l5.557j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#

[11] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)

[12] Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general Nº 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29º período de sesiones (2002), párr. 3.

[13] Artículo 1° Constitucional: *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte* [...].

[14] Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25.

[15] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11.1.

[16] Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social Parte II Objetivos.

[17] Artículo 12.2 incisos a), b), c) y d).

[18] Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik. 30 de diciembre de 2013, párr. 66 y 67.

En el sistema normativo nacional el derecho a un nivel de vida adecuado está desagregado por derechos; como lo precisa la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "para que una persona se encuentre en condiciones de alcanzar un determinado nivel de bienestar requiere que todas sus necesidades básicas se encuentren adecuadamente satisfechas. Así, se advierte que la plena vigencia del derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno depende a su vez de la completa satisfacción de esta esfera de derechos propia de las necesidades básicas de los seres humanos".[19] En este sentido, este derecho guarda una íntima relación con los derechos previstos en el artículo 4° de la CPEUM: derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la salud, la alimentación, un ambiente sano, entre otros.

Los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos que conforman el derecho a un nivel de vida adecuado, implican que el ejercicio de los mismos sea de manera cabal, es decir, que cumplan con los elementos de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad, lo que conlleva la construcción de infraestructura suficiente y adecuada para el desarrollo y bienestar social.

En relación con los requisitos de disponibilidad de servicios, el artículo 11 del Protocolo de San Salvador determina que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. En el mismo sentido, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano establece, como uno de sus principios, que toda persona tiene el derecho al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar.[20]

Para materializar el derecho a un nivel de vida adecuado, las autoridades administrativas[21] tienen la obligación de garantizar —de cumplir— la puesta en marcha de actividades encaminadas a la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, facilitando y fortaleciendo el acceso de las personas a los recursos y los medios que les permitan ejercerlo, así como asegurarse de que los proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso a los servicios.

De manera trasversal al derecho a un nivel de vida adecuado se encuentra el derecho a la movilidad, el cual contribuye a construir una ciudad incluyente, democrática, sostenible, productiva, educadora, y habitable (segura, saludable, convivencial y culturalmente diversa);[22] por lo tanto, el disfrute democrático y equitativo en la ciudad se debe generar mediante instrumentos y programas que apoyen el rescate del espacio público en sus aspectos funcionales (encuentro y conectividad), sociales (de cohesión comunitaria), culturales (simbólicos, patrimoniales, lúdicos y de convivencia) y políticos (de expresión política, reuniones, asociación y manifestación).[23] Para lograr la construcción

---

[19] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Derecho a acceder a un nivel de vida adecuado. Su plena vigencia depende de la completa satisfacción de los derechos fundamentales propios de la esfera de necesidades básicas de los seres humanos. Primera Sala. Tesis: 1a. CCCLIII/2014 (10a.), 8 de octubre de 2014, Libro 11, Tomo I, Pág. 599, Semanario Judicial de la Federación.

[20] Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972, Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, Principio 1.

[21] Comité de Derechos Económicos. Sociales y Culturales, observación general Nº 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 9.

[22] Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, artículo 3.

[23] *Ibídem*, artículo 3.1.6

de una ciudad incluyente, todas las personas que habiten en la Ciudad de México deben poder gozar de todos los derechos humanos, entre otros el derecho al transporte público y a la movilidad urbana.[24]

El derecho a la movilidad consiste en "el efectivo desplazamiento de [las personas] y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad [...], para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la movilidad será la persona".[25] En este sentido, el derecho fundamental a la movilidad personal en consonancia con los principios de unidad, interdependencia y universalidad de los derechos humanos, permite la satisfacción de otro cúmulo de derechos fundamentales.[26]

En su dimensión individual, la movilidad permite a las personas decidir sobre sus propios movimientos y en la dimensión colectiva, reconoce la obligación del Estado de asegurar la existencia de una infraestructura vial y de apoyo en el marco de un espacio público adecuado.[27] Por lo que las autoridades "deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuado a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad)".[28]

En razón de lo señalado, la prestación del transporte púbico, debido a su contribución esencial para satisfacer la movilidad de las personas,[29] específicamente entendida como el medio de transporte y la movilidad que éste permite para acceder a bienes y servicios indispensables para la reproducción social, es un componente tácitos del derecho a un nivel de vida adecuado.

Recientemente la movilidad fue retomada como un principio en la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, en la cual se propone una movilidad que privilegie el transporte público[30]. La prestación de los servicios públicos, la infraestructura de movilidad y equipamiento auxiliar de transporte masivo y colectivo (en forma directa o mediante concesiones a particulares)[31] son obligaciones de la Administración Pública, que además se consideran de utilidad pública e interés social.[32]

Las referidas obligaciones de la administración pública en la Ciudad de México se encuentran establecidas en diversos ordenamientos, en la Constitución mexicana es en el artículo 122 donde

---

[24] *Ibídem,* artículo 3.2.1

[25] Ley de movilidad. Artículo 5.

[26] Usuarios del servicio de Transporte Público Colectivo Urbano. Cuando reclaman el incremento de las tarifas respectivas, no tienen la carga de probar que lo utilizan habitual u ocasionalmente. Época: Décima Época, Registro: 2012712, Instancia: Tribunales Colegiados de Distrito; Tipo de Tesis: Aislada (Común); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 34, Septiembre 2016, Tomo IV; Materia(s): Penal y Administrativa; Tesis: XXII.P.A.4 A (10a.); Página: 2775.

[27] CDHDF, Propuesta General 01, Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales, diciembre de 2013, pág. 16

[28] Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Artículo XIII.

[29] Ley de Movilidad del Distrito Federal, art. 5

[30] Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Artículo 4, fracción X.

[31] Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 118, fracc. VII. Ley de Movilidad de la Ciudad de México, art. 2, fracc. I.

[32] Reglamento de transporte del Distrito Federal, art. 69. Ley de movilidad artículo 2.

están contempladas, asimismo, la Ley de Movilidad prevé el diseño e implementación de las políticas, programas y acciones públicas en materia de movilidad, la cual deberá procurar que los componentes del sistema de movilidad cuenten con los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función, producir el menor daño ambiental, ofrecer un espacio apropiado y confortable para las personas y encontrarse en buen estado, en condiciones higiénicas, de seguridad, y con mantenimiento regular, para proporcionar una adecuada experiencia de viaje; a lo anterior lo reconoce como el principio de calidad.[33]

Cabe recordar que la movilidad urbana es un tema que requiere la participación y coordinación de los tres órdenes de gobierno, así como la capacitación y continuidad de cuadros administrativos y herramientas técnicas de planeación, a efecto de incentivar la politización de la toma de decisiones y promover la existencia de proyectos con visión de largo plazo y planificación del territorio de las ciudades,[34] de hecho, el Decreto que crea el organismo público descentralizado Sistema de Transporte Colectivo tiene por objeto construir, mantener, operar y explotar trenes, para el transporte colectivo de personas (prestar el servicio público de transporte) en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (áreas conurbadas de municipios del Estado de México).[35]

El Decreto propone que la organización y la administración del STC estarán a cargo de un Consejo de Administración, cuyos consejeros propietarios son el Jefe de Gobierno y un representante de la Secretaría de Movilidad[36], que por su parte, el Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo precisa que el Secretario de Movilidad será el Presidente[37], y define que son facultades del Consejo, el establecimiento de las políticas generales y definir las prioridades (productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración en general), dictar los acuerdos necesarios para preservar la prestación del servicio.[38]

Particulariza que el representante legal o Director General[39] del Metro tendrá a su cargo la conducción, organización, control y evaluación del Sistema de Transporte, a fin de que todas las actividades se realicen con eficiencia, eficacia y productividad, para formular los programas institucionales, el Programa Operativo Anual y los presupuestos de ingresos y egresos; realizar programas de organización, reorganización o modernización; establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos; definir e implantar las medidas necesarias, para el mejoramiento técnico administrativo y del servicio; entre otras.[40]

El Metro además cuenta con diversas áreas operativas, administrativas, de mantenimiento, medios, desarrollo tecnológico, seguridad, atención a usuarios, entre otras, las cuales tienen entre sus fines

---

[33] Ley de Movilidad de la Ciudad de México, art. 7, fracc. V.
[34] ONU-Hábitat, El Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015, pág. 62.
[35] 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, art. 1, Ley de Movilidad de la Ciudad de México, art. 78, fracc. I.
[36] 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, art. 4, incisos a y c.
[37] Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, art. 7 y 10 fracc. I al IX.
[38] Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, art. 10, fracc. I y XVIII.
[39] Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, art. 19 y 20.
[40] Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, art. 21, fracc. II, III, VI y XIV.

garantizar la continuidad del servicio que se presta al público usuario, entre los que destacan, la instrumentación de políticas y estrategias para mejorar las condiciones de operación y la calidad del servicio; el establecimiento de políticas, lineamientos y directrices a los que deberá ajustarse el mantenimiento y conservación de las instalaciones fijas y el material rodante; la organización y coordinación de las acciones de modernización o rehabilitación de material rodante y las instalaciones fijas de la red; la definición de medidas necesarias para el mejoramiento técnico-administrativo, presupuestal y financiero del Sistema; la organización, procesamiento y evaluación de la información sobre averías técnicas, incidentes y accidentes que se susciten durante la prestación del servicio, a fin de desarrollar e implantar medidas preventivas y correctivas; la atención y solución de quejas y sugerencias presentadas por los usuarios, por mencionar algunas.[41]

Con relación a la prestación del servicio público, el Metro reitera la calidad, la atención y la seguridad como elementos centrales del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo a lo largo del documento. Asimismo, el Sistema reconoce que su misión y visión rondan en torno a la provisión de un servicio de transporte público masivo, seguro, confiable y tecnológicamente limpio, que se proporciona mediante una tarifa accesible, que satisfaga las expectativas de calidad, accesibilidad, frecuencia y cobertura de los usuarios y se desempeñe con transparencia, equidad y eficiencia logrando niveles competitivos a nivel mundial, para lograr un servicio de transporte de excelencia, que coadyuve al logro de los objetivos de transporte sustentable en la Zona Metropolitana del Valle de México, con un alto grado de avance tecnológico nacional, con cultura, vocación industrial y de servicio a favor del interés general y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.[42]

**Violación al derecho a un nivel de vida adecuado en relación al servicio público de transporte y a la movilidad.**

En materia de los análisis técnicos y financieros en los que las autoridades sostuvieron la solicitud y justificación técnica del incremento en el costo unitario del boleto para utilizar el Metro, esta Comisión pudo acreditar que en el año 2013 el Sistema de Transporte y la Secretaría de Movilidad aportaron por una parte el Estudio Financiero para el Ajuste de la Tarifa del Organismo Público Descentralizado, Propuesta para la actualización de la Tarifa, Dictamen previo al establecimiento o modificación de la tarifa del organismo público descentralizado que concluyó en el Acuerdo por el que se emite la resolución que determina el importe de la tarifa aplicada hasta ahora (5 pesos)[43].

Ese año el Sistema justificó la necesidad del aumento y se comprometió a realizar una serie de acciones que revertirán el rezago en el mantenimiento de la infraestructura física y del material rodante en prácticamente todas las líneas del STC, enfatizando que el aumento mejoraría sustancialmente el deterioro y mejoraría la prestación del servicio público de transporte masivo que proporciona, incluso aunque reconocían que el aumento representaría un impacto a la capacidad de pago de los usuarios y que repercutía considerablemente en la economía de las familias[44] (representó un aumento del 14% en sus gastos de transporte)[45], este costo sería menor en relación

[41] Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.
[42] Misión y visión del Sistema de Transporte Colectivo, disponible en:< http://www.metro.cdmx.gob.mx/organismo/misionyvision.html> consultada el 28 de octubre de 2016.
[43] Anexo 1, evidencias 1, 2, 3, 4 y 5.
[44] Anexo 1, evidencia 4.
[45] Anexo 1, evidencia 13.

a los beneficios, porque se reflejaría en la calidad y seguridad[46], mejorando los traslados de las personas y su estancia en las instalaciones, siendo necesario para mantener el equilibrio razonable, proporcional y equitativo entre los factores de producción del Sistema y los usuarios[47].

Entre las cosas comprometidas en los instrumentos que justificaron la necesidad del incremento se comprometió[48] la autoridad a:

- Garantizar la continuidad y calidad en la prestación de servicios a largo plazo, en condiciones óptimas de seguridad.
- Continuar cubriendo los requerimientos de gasto de operación y mantenimiento;
- Continuar con los procesos de rehabilitación y renovación del parque vehicular;
- Garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio a largo plazo, incrementando las acciones de seguridad y confort.
- Incrementar los recursos financieros para atender de manera oportuna los gastos de operación y mantenimiento
- Acelerar los procesos de rehabilitación y renovación del parque vehicular; y
- Mejorar y ampliar la infraestructura.
- Preservar, el interés general de la población de contar con un transporte eficiente, de calidad y accesible.
- Promoción del ahorro en horas-hombre (tiempos de traslado) utilizadas para la movilidad.
- Continuar apoyando con programas de gratuidad.

Asimismo, en el Acuerdo que determinó la tarifa se estableció que los recursos que se obtuvieran del incremento de la tarifa se administrarían mediante un Fideicomiso (FIMETRO) y se destinarían, entre otras cosas, a las siguientes acciones[49]:

- Compra de 45 trenes nuevos con aire acondicionado.
- Renovación integral de la Línea 1
- Adquisición de doce trenes más para la Línea 12 ya que se ampliaría de Mixcoac a Observatorio.
- Mejorar los tiempos de recorrido en la Líneas 4, 5, 6 y B, mediante la modernización del sistema de tracción-frenado de 85 trenes que están en operación y cuyo equipo por antigüedad es obsoleto.
- Sustituir escaleras eléctricas por nuevas en las Líneas 1, 2, y 3.
- Comprar ventiladores para vagones y compresores para mejorar los sistemas de frenado y de cierre de puertas de los trenes.

Pese a todos los compromisos que el Sistema dijo que podría asumir con el ajuste de 2 pesos a la tarifa, también se informó en el Estudio Financiero, que el aumento sólo mitigaría un poco el rezago histórico[50] que el Metro ha ido acumulando en los últimos años, situación que permite inferir que el ajuste de la tarifa no resolvería el déficit que presenta el Sistema de Transporte Colectivo, ni los problemas de falta de mantenimiento que se han acumulado, por tal motivo, el ajuste resultó ser una

[46] Anexo 1, evidencias 2 y 4.
[47] Anexo 1, evidencia 4.
[48] Anexo 1, evidencias 3, 4 y 5.
[49] Anexo 1, evidencia 5.
[50] Anexo 1, evidencia 2.

medida paliativa temporal ya que el aumento del boleto no resolvió la insuficiencia de sus ingresos[51]. Lo anterior se sostiene al analizar que en los años de 2009, 2010, 2011 y 2012 el Metro presentó un déficit del 54% de ingresos sobre egresos,[52] es decir, se capta menos de la mitad del costo de operación del Sistema, menos de la mitad de lo necesario para cubrir los costos.[53]

En el documento denominado Propuesta para la Actualización de la Tarifa en el Sistema se indica que, de los recursos asignados en los años mencionados en el párrafo anterior, en promedio, el 61.15% (alrededor de 9 millones de pesos) se destinan a la operación y mantenimiento, donde a la operación le corresponde el 28.16% y el 32.2% está asignado específicamente al mantenimiento; de este porcentaje el 17.12% se destina al material rodante, el 11.77% a los sistemas de las instalaciones fijas y el 4.10% para la infraestructura civil, con ello sólo alcanza para cubrir parcialmente los programas de mantenimiento establecidos, motivo por el cual existe un rezago acumulativo, **quedando fuera del alcance presupuestal la atención del mantenimiento mayor de trenes e instalaciones fijas y de obra civil, así como otros proyectos de inversión, que se necesitan para remplazar los activos que han llegado al fin de su vida útil o son técnicamente obsoletos.**[54] Adicionalmente a lo anterior, el STC destacó que el promedio aplicado a los gastos de mantenimiento de material rodante, instalaciones fijas e infraestructura de obra civil en ese mismo periodo fue de 3 273.5 millones (32%) que sitúa al Metro dos tercios abajo del promedio internacional,[55] más aún, durante los últimos diez años, tuvo pérdidas acumuladas de 54 mil millones de pesos, cantidad que corresponde principalmente al deterioro no repuesto, por el desgaste de instalaciones fijas y material rodante.

Si bien, las autoridades informaron que cada usuario del Sistema es subsidiado por un monto de 7.5 pesos por viaje y de 10.5 pesos a los usuarios que acceden de manera gratuita, revisando sus ingresos llama la atención que éste no representa una aportación monetaria adicional al presupuesto anual autorizado para el Metro, es decir, no es una prestación pública asistencial proporcionada a los usuarios por el Gobierno del Distrito Federal, ya que no representa un ingreso monetario, por lo que no puede invertirse en el mantenimiento que requiere el Sistema debido a que sale de sus ingresos (alrededor de 10 mil millones de pesos).[56] Pese a que los ingresos propios del metro aumentaron 6% en los últimos trece años, representando éstos el 43% de los ingresos totales, continúan siendo insuficientes para saldar el rezago ya que entre la operación y el mantenimiento se requiere el 32% de los gastos totales[57].

De tal manera, que el Sistema entiende perfectamente que el déficit que presenta se traduce en la falta de ingresos para proporcionar el mantenimiento preventivo y correctivo indispensable para la adecuada prestación del servicio público de transporte masivo, un servicio que debe brindarse con los más altos estándares de seguridad y calidad. El rezago acumulado que no puede resolverse con el aumento de la tarifa sólo puede garantizar la continuidad del transporte y facilitar algunas mejorías, ya que con lo recuperado no se puede garantizar la calidad, debido a que no se cubren

[51] Anexo 1, evidencia 13.
[52] Anexo 1, evidencia 2
[53] Anexo 1, evidencias 3, 4 y 13.
[54] Anexo 1, evidencias 3 y 4.
[55] Anexo 1, evidencia 4.
[56] Anexo 1, evidencia 3 y 13.
[57] Anexo 1, evidencia.13.

todas las necesidades.[58] En relación con lo anterior, se deslegitima los criterios del aumento a la tarifa que se esgrimieron en el año 2013, que entre otras cosas implicaron divulgar entre las personas usuarias del Metro, que su disponibilidad a pagar 2 pesos más por el viaje, implicaría recibir mejores condiciones en cuanto al confort, el tiempo, reducción de aglomeraciones, seguridad, ventilación, etcétera[59], situación que no se ha reflejado en el servicio y que se percibe por los usuarios.[60]

A tres años del incremento, los recursos que se generaron y que son destinados al FIMETRO, se identificó un aumento sostenible en la disposición de elementos de seguridad, de los cuales se adicionaron 1 200 policías de manera cronológica a abril del 2014, en fecha posterior se adicionaron más elementos, dando un total de 1 500 policías para agosto de 2015, sin embargo, este aumento de personal no se ha traducido en la eliminación de comisión de faltas administrativas, así como de conductas ilícitas, a pesar de que el personal de la Gerencia de Seguridad Institucional en coordinación con los elementos policiales deben realizar de manera permanente recorridos en andenes, pasillos, escaleras y vagones con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas usuarias, situación que vulnera el derecho a un nivel de vida adecuado de las mismas.[61] Sin embrago, de intervención del Director General del Metro en la mesa de trabajo de la Comisión Especial de Fomento a la Inversión en Infraestructura de la Ciudad de México de la Asamblea Legislativa celebrada el 23 de noviembre del año en curso, estos recursos corresponden a una trasferencia compensada que hace la Oficialía Mayor a nombre del Metro, hacia la Secretaría de Seguridad Pública.[62]

Aunado a lo anterior, resulta importante mencionar el estado de avance que guardan diversas obras que fueron objeto de compromisos en los instrumentos que justificaron el ajuste a la tarifa, mismas que no se han cumplimentado en su totalidad, ya que solo tienen un pequeño avance,[63] lo cual implica que las personas usuarias no pueden ejercer de manera efectiva sus derechos a un nivel de vida adecuado y a la movilidad.

Asimismo, uno de los compromisos en 2015 aspiraba a sustituir 62 escaleras eléctricas de las cuales, sólo se logró poner en operación a 37 de ellas[64]; y a la fecha, se continúa con el proceso de rehabilitación[65], por otro lado, se envió cotización a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal con la finalidad de autorizar la adquisición de 45 trenes nuevos para la Línea 1, a pesar de que se llevó a cabo la licitación correspondiente, no acudieron interesados por lo que se declaró desierta, desconociendo los motivos de la ausencia de las empresas interesadas.[66] Lo anterior impacta directamente en el ejercicio de los derechos de las personas usuarias, no sólo en relación a la movilidad, sino incluso en su integridad física y seguridad, por el mal estado de las escaleras; asimismo, no se cumplen con los elementos de accesibilidad, disponibilidad y calidad, en

[58] Anexo 1, evidencias 2, 3 y 11.
[59] Anexo 1, evidencias 4 y 13.
[60] Anexo 1, evidencia 12.
[61] Anexo 1, evidencia 14,17 y 23.
[62] Anexo 1, evidencia 42.
[63] Anexo 1, evidencia15.
[64] Anexo 1, evidencia 16.
[65] Anexo 1, evidencia 42.
[66] Anexo 1, evidencia 18

virtud del hacinamiento por la falta de trenes y vagones suficientes y la imposibilidad de usar las escaleras eléctricas repercute en diversas esferas como pueden ser la laboral, en la salud física y psicológica, lo cual tiene como consecuencia la vulneración del derecho a un nivel de vida adecuado.

Es importante mencionar que se han recuperado y reincorporado 26 trenes que estaban fuera de servicio; se han comprado 3 804 ventiladores para trenes, mismos que contribuyen a mejorar los niveles de bienestar de los usuarios en las líneas 3, 7, 8 y 9, de los cuales se han instalado 1 568 en 25 trenes, teniendo como estimado terminar dicha instalación en octubre del 2016; sin embargo, faltan recursos para alcanzar la meta. Por otro lado se han recibido 86 motocompresores que tienen como función la apertura y cierre de puertas, sistema de frenado, entre otras, de los cuales se han instalado 75, teniendo previsto concluir la instalación de los restantes a finales del 2016; asimismo, se suscribió un contrato para la sustitución del Sistema de Tracción Frenado de 85 trenes, el cual al 31 de mayo del 2015 sólo cuenta con un avance del 0.33% de la modernización de 85 trenes y del 28% de avance del tren prototipo.[67]

En concordancia con lo antes mencionado, es importante referir algunos proyectos que para julio del 2015 se encontraban en proceso de ejecución los cuales consistían en mejorar los tiempos de recorrido en las Líneas 4, 5, 6, y B; renivelar las vías en la Línea A; reparar 105 trenes que se encontraban fuera de servicio y; la renovación integral de la Línea 1, tal renovación fue prevista para que se iniciara en el segundo semestre del 2016 y se espera concluya en el ejercicio fiscal 2018; también se encuentran en proceso de desarrollo de medidas correctivas para mitigar los problemas geotécnicos y estructurales del tramo Pantitlán-La Paz.[68]

De las diversas visitas que se han realizado a las instalaciones del STC se observa la falta de mantenimiento que padecen. En la estación Chabacano de la línea 9 las lámparas no encienden; en tanto que en el trasbordo de la línea 2 con la línea 8 se percibe la existencia de humedad; en el caso del trasbordo de la línea 8 a 9 se percibe lámparas que no funcionan, chicles pegados en el techo del pasillo; en el recorrido de la Línea 3 en la estación 18 de marzo se advirtieron filtraciones de agua, en la estación Guerrero se observa deterioro notable, ya que se visualiza sucia y descuidada; en la estación Balderas se observó la existencia de un elevador que se encuentra fuera de servicio, así como aglomeración de personas usuarias lo que se tradujo en espera de trenes que permitieran el acceso; en la estación Zapata hay humedad y filtraciones.[69] Los hechos descritos, además del riesgo que implican para la seguridad de las personas usuarias, afectan directamente a las personas que, por condiciones de edad, discapacidad o enfermedad no pueden hacer uso de los elevadores, lo que vulnera su derecho a la movilidad, el cual debe ser ejercido sin discriminación.

En el recorrido de la Línea 2 se observó la renovación por completo de la estación Revolución, además el Coordinador de Transportación de dicha línea hizo alusión a los hábitos de los usuarios como uno de los principales problemas que presenta el STC, y mencionó la necesidad del funcionamiento adecuado de todo, es decir del propio Sistema de Transporte como de los Usuarios, para adquirir un servicio eficiente y de calidad. Por otro lado, personal operativo del Sistema tiene

[67] Anexo 1, evidencias 18 y 42.
[68] Anexo 1, evidencias 19, 21 y 26.
[69] Anexo 1, evidencias 20 y 33.

identificado como punto crítico la estación Ermita, también el personal de vías carece de material suficiente y necesario para desempeñar sus labores; en el caso del recorrido que va de la estación Taxqueña a Cuatro Caminos se advierte que en la estación Zócalo existen elevadores que no funcionan; en la estación Hidalgo hay sobrecalentamiento por lo que se determinó retirar los locales que se encuentran en dicha estación, lo que a su vez propicio fluidez de las personas usuarias; en la estación Cuatro Caminos se observan locales comerciales que invaden el pasillo y obstruyen el paso peatonal.[70] Como se puede apreciar, lo anterior repercute tanto en los derechos de las personas usuarias, como en los derechos de las personas que laboran en el Metro, ya que al no contar con las condiciones idóneas de seguridad, así como con los materiales necesarios para realizar sus funciones el riesgo de accidentes está latente, por ende no se cumple el objetivo de la STC respecto de brindar un servicio de calidad, confiable y seguro.

Por otra parte en el recorrido de la línea 3 en horas pico o en épocas de lluvia, se implementa un plan de emergencia, mismo que consiste en retener a las personas antes de entrar a los andenes, por otro lado, respecto a las inundaciones que se dan en las diferentes estaciones de la línea, resultan insuficientes los cárcamos de bombeo; inclusive frente a la existencia de lluvia el intervalo entre trenes se incrementa a 5 minutos o más; asimismo, se informó por parte del personal del STC que se trabajaba con refacciones usadas, ya que a pesar de hacer solicitudes de material y presupuesto, nunca les llegaba lo solicitado, lo cual puede provocar accidentes; se observó basura en vías; los relojes de las estaciones en su mayoría no funcionan[71]; en el caso del recorrido por las Líneas 5, 1 y 4. En la línea 5 se percibe basura en el tren abordado, inexistencia de policías en el andén, abundancia de gente lo que implica 5 minutos de espera e inclusive dejar pasar 2 a 3 trenes para poder abordar; en la estación Pantitlán existe comercio informal, no hay presencia de policías en la zona de andenes; en el trayecto que va de la estación Pantitlán a La Paz no existen escaleras eléctricas lo que implica que no es accesible para todos los usuarios y .en la línea 4 la escalera eléctrica se encontraba en reparación.[72] Lo anterior vulnera el derecho a la movilidad y aun nivel de vida adecuado de las personas usuarias del Metro.

En el recorrido de la línea 8 se observa lámparas inservibles, el piso sucio, basura, chicles pegados; en el transborde de la estación Garibaldi con la línea B hay lámparas que no funcionan, no hay escaleras eléctricas, hay humedad, se observa comercio ambulante; en la estación Salto del Agua se vislumbra falta de lámparas, tapas de piso estrelladas, piso disparejo; por otro lado en la estación Santa Anita en lo que va del recorrido para transbordar a la línea 4 no hay rampas para personas con discapacidad, existencia de goteras, basura, inexistencia de escaleras eléctricas; en la estación Atlalilco hay filtración de agua, no sirven todas las lámparas.[73] Respecto al recorrido de las líneas 6 y 7 se presenta alta demanda del servicio, hay vendedores ambulantes, no se visualiza elementos de Seguridad Pública.[74] Por último en el recorrido de la Línea B se observa saturación de usuarios, conflictos entre pasajeros y lámparas inservibles.[75]

Como se observa hay deficiencia en la mayoría de las líneas del STC, aunque es preciso hacer

[70] Anexo 1, evidencia 34.
[71] Anexo 1, evidencia 36.
[72] Anexo 1, evidencia 37.
[73] Anexo 1, evidencia 38.
[74] Anexo 1, evidencia 39.
[75] Anexo 1, evidencia 40.

mención del avance y culminación de algunos proyectos como lo son:[76]

- Levantamientos topográficos para realizar correcciones del trazo y perfil de la vía.
- Proyecto para corrección de trazo y perfil de vía.
- Corrección de trazo y perfil de vía en los tramos que van de la estación Agrícola Oriental a Canal de San Juan y de Canal de San Juan a Tepalcates.
- Sustitución de clemas de madera para cables de alta tensión.
- Colocación de mangas aislantes termocontráctiles para la protección de catenaria.
- Ajuste de parámetros geométricos de catenaria en el tramo comprendido de la estación Agrícola Oriental a la estación Guelatao.
- Reparación de fallas estructurales.

Asimismo, se ha logrado economizar la ejecución de trabajos, lo que hizo factible programar trabajos adicionales a los programados, los cuales abarcaron correcciones de zonas de vías, la reconstrucción de la pasarela de acceso a la estación Guelatao y la reparación de muros de la estación Canal de San Juan[77]; sin embargo para noviembre del 2015 aún no se tiene ningún contrato para la compra de trenes nuevos neumáticos ni férreos, el avance en la reparación de 105 trenes que estaban fuera de servicio es relativa, asimismo a la fecha antes referida se cuenta con un porcentaje de 1.53% de modernización de 85 trenes, se tiene trabajos iniciados en tres trenes, en donde uno presenta un avance de 78% de avance, en un segundo tren se tiene un avance de 36% y 17% en un tercero.[78]

Derivado de lo anterior, resulta evidente la falta de previsión por parte de las autoridades, ya que se debió planificar incrementos graduales, proyectos para la obtención de financiamiento, convenios de colaboración con el gobierno federal y el Estado de México para conseguir ingresos, con la finalidad de dar el mantenimiento adecuado y de evitar futuras deficiencias, mismas que pudiesen ser difíciles de subsanar; actualmente se presentan y dan a conocer deficiencias que vienen desde hace 10 años, lo cual no implica que estas serán resueltas, ya que el problema es la falta de ingresos rezagados desde hace varios años. De tal manera que se requiere de un periodo prolongado para la consecución de los proyectos que justificaron el ajuste a la tarifa del boleto del STC (METRO), para lo cual podrían transcurrir de 17 a 24 años aproximadamente para su cumplimiento.[79]

* *
*

Con relación al procedimiento relativo al alza de la tarifa que se detectó a finales del año 2013, si bien es posible confirmar que tanto el personal del Sistema de Transporte Colectivo, la Secretaría de Movilidad y en su momento, el Jefe de Gobierno, se ciñeron al procedimiento establecido para tal efecto y que las estimaciones financieras[80] así como el análisis de ajuste a la tarifa se realizó retomando la formula ordinaria que busca compensar el crecimiento de los principales componentes de los costos sin deteriorar el poder adquisitivo de la población, pondera los costos con respecto al

[76] Anexo 1, evidencia 22.
[77] Anexo 1, evidencia 21.
[78] Anexo 1, evidencia 24.
[79] Anexo 1, evidencias 13 y 29.
[80] Anexo 1, evidencias 2, 3, 4 y 5.

comportamiento de los salarios mínimos[81], y considera además el costo de la energía eléctrica, mano de obra, mantenimiento, sueldos y prestaciones, depreciación de activos fijos y otros costos indirectos de la administración, todos ellos tomados en cuenta para realizar un cálculo adecuado y técnicamente justificable[82], el problema sustancial del Metro, como se analizó en el apartado anterior, radica en el déficit presupuestal que ha acarreado un rezago en la provisión del mantenimiento de la infraestructura civil y del material rodante. Al observar las cifras proporcionadas por el STC se comprueba que el incremento del año 2013 se construyó bajo el argumento de que este mejoraría las condiciones físicas de las instalaciones, el confort, la limpieza y hasta la experiencia del viaje que realizan los y las usuarias de la red, sin embargo, la revisión de la tarifa no está planteado en la norma como un procedimiento paliativo, es una herramienta que permite planificar en el mediano y largo plazos ajustes paulatinos y graduales que mejoren las finanzas del prestador del servicio, pero que mantengan un equilibrio que no impacte en los usuarios, compensar el crecimiento, sin deteriorar el poder adquisitivo[83].

En relación con lo antes mencionado, personal del STC, indicó que el procedimiento dota de certeza jurídica necesaria para conocer en forma puntual los supuestos e insistió que el incremento en la tarifa es necesario para garantizar la prestación del servicio en condiciones de seguridad, así como atender los requerimientos de rehabilitación, actualización y mantenimiento del material rodante e instalaciones fijas, cubrir los gastos de operación y administración; en razón de que la sociedad está interesada en que la prestación de este servicio se realice en condiciones de seguridad, comodidad, higiene, calidad y eficacia, los cual se traduce en el interés social que debe prevalecer, por cuestión de orden público, sobre el beneficio unipersonal[84]. Sin embargo, en la encuesta que se aplicó a algunos usuarios se indicó que si había disponibilidad a pagar 5 pesos, el Gobierno del Distrito Federal se comprometía a no aumentar más la tarifa en el sexenio.[85]

Es importante enfatizar que aunque en la opinión técnica proporcionada por la Facultad de Economía de la UNAM, el rezago de los ingresos del Sistema es el resultado de una política de subsidios que ha tratado de apoyar a los usuarios, dicho supuesto es una apreciación económica sobre la eficacia y eficiencia de la aplicación de mecanismos que permitan un gasto público más eficiente, empero argumenta que al posponer por varios años las revisiones a la tarifa, se produce una ampliación de la brecha entre ingresos del sistema y costos que repercuten negativamente en el mantenimiento de las unidades que prestan el servicio y de la infraestructura. Lo anterior es incongruente con las decisiones que las autoridades promueven en relación con posponer por años las revisiones que permitan ajustes graduales acompañados con prospecciones de mediano y largo plazo que sirvan como herramientas y faciliten la planeación financiera que permita contemplar otras fuentes de financiamiento diversificadas.[86]

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión considera que debido a la falta de mantenimiento a las instalaciones del STC, a causa del rezago histórico que presenta, mismo que se resolverá a largo plazo, transgrede el Derecho al nivel de vida adecuado y el derecho a la movilidad en relación al

[81] Anexo 1, evidencia 2.
[82] Anexo 1, evidencia 11.
[83] Anexo 1, evidencia 2.
[84] Anexo 1, evidencias 10 y 11.
[85] Anexo 1, evidencias 4 y 5.
[86] Anexo 1, evidencias 13 y 18.

servicio público de transporte.

## VI.2. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

La seguridad, en términos amplios, es una cualidad que implica certeza, como parte del orden que permite al ser humano transitar en un ambiente de certidumbre, en este sentido la seguridad jurídica conlleva la certeza de las normas y la previsibilidad de su aplicación.[87]

El derecho a la seguridad jurídica es interdependiente al principio de legalidad, siendo dos conceptos afines e íntimamente ligados cuyos contenidos establecidos en ordenamientos nacionales e internacionales dan sentido a los contenidos de ambos.

En el ordenamiento jurídico mexicano el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, se encuentran establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de los cuales se interpreta que el derecho a la seguridad jurídica puede ser comprendido de manera general como la certeza que tienen las personas de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente; implica la certidumbre, protección y claridad de las normas jurídicas que permiten a la persona gobernada saber perfectamente a qué atenerse; la seguridad jurídica excluye los actos de poder de carácter arbitrario, distantes del referente del derecho positivo, como conjunto de normas claras y estables.[88]

Mientras que el principio de legalidad, supone que las autoridades estatales solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultados expresamente por la norma jurídica, con la finalidad de brindar seguridad y certeza jurídica a las personas. Esto incide en el control del poder público y busca impedir la arbitrariedad o discrecionalidad de las autoridades y las personas que ejercen un servicio público, al sujetarlos a una serie de reglas previstas en el orden jurídico vigente; las autoridades trastocan este derecho cuando se conducen al margen de la ley, **ya sea por incurrir en conductas de acción u omisión contrarias a lo consignado por la norma o bien extralimitándose en sus funciones, es decir, al hacer más de lo que la ley en sentido material les permite.**[89]

Lo anterior se refuerza con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha realizado al respecto:

> Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del **principio de legalidad**, como una garantía del derecho humano a la **seguridad jurídica**, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad

[87] Herrera Figueroa y Julia Escobar. Enciclopedia Jurídica Omeba. T XXI Buenos Aires, 2006.
[88] SCJN. Segunda Sala. Sentencia de Amparo Directo en Revisión 479/2011, p. 31.
[89] CDHDF. Recomendación 11/2013 del 30 de agosto de 2013, pág.10.

> expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la **seguridad jurídica** [...].[90]

Según lo anterior, el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica comprenden la existencia de normas jurídicas que establezcan con claridad las disposiciones a cumplir, exigir que los derechos de las personas no sean afectados por el incumplimiento de dichas normas. Resaltando que si la norma no es clara, también puede vulnerarse el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, en virtud de la interpretación amplia o vaga que pueden dar los operadores jurídicos a las mismas, generando con ello incertidumbre jurídica a las personas a las que están dirigidos los ordenamientos.

Al respecto, el máximo Tribunal del país ha señalado lo siguiente:

> [...] 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 [...].[91]

A nivel internacional los derechos en comento, están reconocidos en diferentes tratados internacionales de derechos humanos como son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12o.), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos V y XXV), el Pacto IDCP (artículos 6o., 9o. y 14), y en la Convención Americana (artículo 9º), por mencionar algunos instrumentos. El contenido integral de los ordenamientos mencionados busca que por medio del principio de legalidad se otorgue seguridad o certeza jurídica a las personas, sobre que nadie sea objeto de injerencias arbitrarias (principio de legalidad) o ilegales (seguridad jurídica) en su vida, familia, domicilio, correspondencia, y además estar protegido por la ley (principio de legalidad y seguridad jurídica) contra esos ataques y/o injerencias.

Lo anterior implica que las personas que ejercen el servicio público, tienen la obligación de conducirse con apego a estos principios, y en caso de que un o una funcionaria, por su actividad administrativa irregular produzca daños en los derechos de los particulares, se genera responsabilidad objetiva y directa del Estado.[92] De acuerdo a lo anterior, las y los servidores públicos

---

[90] Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional. Época: Décima Época; Registro: 2005766; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III; Materia(s): Constitucional; Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.); Página: 2239.

[91] 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.

[92] Artículo 113 Constitucional.

se ven constreñidos a observar la ley en todo momento, debiendo respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas, adicionalmente, aquellas personas se hacen acreedoras a un procedimiento administrativo que puede ser instruido en su contra y previsiblemente se les finquen responsabilidades.[93]

Es indispensable aclarar que las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario esas determinaciones conculcarían violaciones a [derechos humanos].[94]

En específico cuando se trata de una restricción al derecho a la libertad de expresión que se ejerce en protestas sociales o manifestaciones públicas, el principio de legalidad y seguridad jurídica se encuentran referidos como condición *sine qua non* en el marco jurídico interamericano que contempla "un test tripartito que se utiliza para determinar si las restricciones a este derecho son aceptables bajo los parámetros de la Convención Americana", estas reglas "se aplican tanto a las leyes que las establecen como tales, como a las decisiones y los actos administrativos, judiciales, policiales o de cualquier otra índole que las materializan, es decir, a toda manifestación del poder estatal que incida sobre el pleno ejercicio de la libertad de expresión".[95]

El mencionado test tripartito tiene fundamento en el artículo 13.2 de la Convención Americana, el cual consiste en el cumplimiento de tres condiciones para que no se considere ilegítima la limitación a la libertad de expresión, estás son: "la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material;[96] la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana y; la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende

---

[93] Ver el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos que contempla la obligación de los funcionarios del Estado de "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia [e]n el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan".

[94] Tribunal Fiscal, Facultad Discrecional Del. Amparo administrativo en revisión 9287/41. Unión Alcoholera del Sur, S. de R. L., en liquidación y coag. 4 de mayo de 1942. Unanimidad de cinco votos. Semanario Judicial de la Federación, México, SCJN, 326734. Segunda Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXII, Pág. 3129.

[95] Corte I.D.H., Caso López Alvarez Vs. Honduras. Sentencia del 1° de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 165. Relatoria Especial para la libertad de expresión. CIDH. Marco jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OAS Cataloging-in-Publication Data. 2010, párr. 64.

[96] Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a).

lograr."[97]

Las normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones jurídicas amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión[98] o de manifestación.

**Violaciones al derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.**

De acuerdo a la evidencia recabada en esta Recomendación, se identificó lo siguiente:

Que de acuerdo con la Ley de Cultura Cívica, uno de los mecanismos para iniciar un procedimiento de presentación de un probable infractor ante el Juez Cívico por algún elemento de la policía,[99] es que éste deberá presenciar la comisión de alguna infracción o ser informado de la comisión de la infracción.[100] En caso de que no se cumplan dichas condiciones, se ve vulnerado tanto el derecho a la seguridad jurídica como el derecho a la libertad personal, mediante la privación de la libertad que se lleve a cabo de forma ilegal y arbitraria[101], ya que una detención es ilegal cuando no es realizada con estricta sujeción a la legislación interna vigente, tanto en lo relativo a los motivos y condiciones (aspecto formal), como al procedimiento (aspecto material).[102] A su vez, si la detención no se realiza con irrestricto apego a las normas constitucionales y convencionales y a los principios de proporcionalidad, excepcionalidad, legalidad y necesidad, indispensables en toda sociedad democrática[103], la detención se torna arbitraria.[104]

No obstante, la infracción alegada por la autoridad existe, sí y sólo sí, se ingresa a alguna zona señalada como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicios públicos, sin la autorización correspondiente o fuera de los horarios establecidos.[105] En relación al derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, la vulneración a los mismos se actualiza en los casos 2 y

---

[97] Relatoria Especial para la libertad de expresión. CIDH. Marco jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión. OAS Cataloging-in-Publication Data. 2010, párr. 67

[98] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión. 2010. pp. 25.

[99] Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, Artículo 39:
*"Los procedimientos que se realicen ante los Juzgados, se iniciarán con la presentación del probable infractor por el elemento de policía, con la queja de particulares por la probable comisión de infracciones, o por remisión de otras autoridades que pongan en conocimiento al Juez Cívico hechos presuntamente considerados infracciones a esta Ley y demás ordenamientos aplicables, en caso de ser competente, así lo acordará y continuará con el procedimiento".*

[100] Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, artículo 55: *"El policía en servicio detendrá y presentará al probable infractor inmediatamente ante el Juez, en los siguientes casos. I. Cuando presencien la comisión de la infracción, y II. Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada. o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la* infracción."

[101] ONU, Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 35 "Artículo 9 (Libertad y Seguridad Personales)", 16 de Diciembre de 2014, Párr. 10.

[102] Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, párr. 405

[103] Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párr. 89; Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, Párr. 310.

[104] SCJN. "Detención por caso urgente. Requisitos para su validez." Primera Sala, Tesis: 1a. CC/2014 1(a.) (10a.), Mayo de 2014.

[105] Ley de Cultura Cívica, art. 26, fracc. XI.

3, toda vez que policías de la Secretaría de Seguridad Pública realizaron detenciones ilegales y por tanto arbitrarias al no encontrarse fundadas en una ley las conductas que se atribuyeron a las personas agraviadas A1, B1 y B2[106], consistentes en saltar o pasar por debajo de los torniquetes como forma de protesta en contra del alza del boleto del metro, actos que realizaron en el contexto de la acción impulsada por una parte de la sociedad y que denominaron "PosMeSalto".

Asimismo, el personal de los juzgados cívicos a los que fueron remitidas las personas agraviadas A1, B1 y B2 violentaron el principio de legalidad al no apegarse a lo que estrictamente les estaba permitido por la legislación, incurriendo además en vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica dado que el fundamento en el que basaron sus determinaciones no se correspondían con los hechos atribuidos a las personas agraviadas, aun cuando tienen la obligación de actuar en la forma precisa y exacta que disponga la ley, ajustándose a la misma de manera escrupulosa, justificaron su acto de autoridad en el artículo 26 fracción XI de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México el cual refiere que "son infracciones contra el entorno urbano de la Ciudad de México: Ingresar a zonas señaladas como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicios públicos, sin la autorización correspondiente o fuera de los horarios establecidos", lo cual no es aplicable debido a que las personas agraviadas como forma de protesta saltaron o pasaron por debajo de los torniquetes del metro que no es una zona señala como de acceso restringido, lo cual además se colige con la falta de apego a lo establecido en el artículo 1 de la Constitución en relación a la obligación de las autoridades de interpretar conforme al principio pro persona.[107]

En relación con lo anterior, es necesario recordar que toda limitación a un derecho debe estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa y clara en la ley. Por lo que haciendo un análisis a lo establecido en la fracción XI del artículo 26 de la Ley de Cultura Cívica se desprende que esta norma tipifica como infracción el ingreso a zonas señaladas como de acceso restringido, en dos situaciones, cuando se ingrese sin autorización o fuera de los horarios establecidos. Lo que no concuerda con la naturaleza de las instalaciones del Sistema, a través de las cuales todos los usuarios tienen acceso. Lo anterior, primero, porque al ingresar a las instalaciones del Sistema no existe señalamiento visible que las determine como "zonas de acceso restringido" siendo que el acceso es para todos los usuario. Y segundo; porque el acceso a estas áreas no se encuentra condicionado a una autorización por parte del personal correspondiente, sino por medio del pago del boleto. Por lo tanto, es evidente que ese supuesto jurídico no es aplicable para los hechos ocurridos en los caso 2 y 3, ya que la norma jurídica tipifica como infracción a acciones de diferente naturaleza.

De igual modo, con la inadecuada motivación en la que sostuvieron su resolución se evidencia la conculcación del derecho a la seguridad jurídica, ya que omitió tomar en cuenta las circunstancias de hecho y el contexto que fue expresado por las personas agraviadas, esto es que las acciones que les imputaron se realizaron en ejercicio del derecho a la libertad de expresión contra el acto de autoridad consistente en el alza del precio por el uso del metro, aunado a que esos hechos no se corresponden con lo establecido en la norma aplicada. Lo anterior genera incertidumbre jurídica, en virtud de que la persona a la que se le aplica la norma no puede tener conocimiento de las responsabilidades ulteriores, ya que de manera discrecional y arbitraria los jueces cívicos relacionados a los casos 2 y 3 impusieron sanciones privativas de libertad a las personas

[106] Anexo 2, evidencias 1, 2, 3 y 4. Anexo 3, evidencias 3 y 7.
[107] Anexo 2, evidencias 1, 3, 7 y 8. Anexo caso 3, evidencias 1 a 10.

agraviadas, sin la existencia de una ley formal y material, con ausencia de una justificación legítima para restringir el derecho a la libertad de expresión en protestas sociales, y en el caso de la persona agraviada A1, la autoridad le impuso el cumplimiento de una sanción innecesaria, no idónea y desproporcionada, al determinar la privación de la libertad de la misma por 25 horas, siendo la medida más restrictiva y severa para atribuir responsabilidades, que además en los casos expuestos no existieron.[108]

Es posible confirmar que en los casos 2 y 3 de esta Recomendación, a las personas agraviadas fueron detenidas injustificadamente en las estaciones Cuauhtémoc línea 1 y Coyoacán línea 3 (respectivamente), por elementos de policía que se encontraban vigilando en la zonas de acceso al Metro pese a que, en ambos casos las personas agraviadas hablaron previamente con los oficiales para aclararles que se pasarían por debajo del torniquete, ya que se encontraban inconformes con el aumento a la tarifa. Cabe mencionar que ambas detenciones se realizaron en el contexto de las manifestaciones de inconformidad por el alza a la tarifa que ocurrió a finales del año 2013 y que se prolongó por varios meses del siguiente año. La persona agraviada del caso 2 fue detenida en el mes de febrero de 2014 y las personas agraviadas del caso 3, en mayo del año en curso.[109]

En circunstancias muy parecidas, a las personas agraviadas del caso 2 y 3 se les indicó que el motivo de la detención se fundamentaba en ingresar al Sistema sin pagar el costo de acceso, lo cual representaba una falta administrativa y que deberían ser puestos a disposición de un Juez Cívico, sin resistirse al arresto, las personas fueron detenidas y llevadas a los juzgados cívicos en dónde los jueces que revisaron su situación les reiteraron lo que ya habían escuchado de los elementos de policía, que eran responsables de haber faltado a la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México artículo 26 fracción XI el cual refiere que la falta es motivada por ingresar a zonas señaladas como de acceso restringido y lo equipararon con saltar el torniquete e ingresar al metro sin pagar. También en ambos casos, los jueces cívicos resolvieron que las personas agraviadas eran responsables de haber cometido la falta e impusieron la sanción correspondiente (multa o arresto), y en razón de que las personas agraviadas optaron por el arresto (25 horas para el agraviado del caso 2 y 36 horas para los agraviados del caso 3), fueron trasladadas al Centro de sanciones Administrativas conocido como "El Torito".[110]

En los casos 2 y 3 la Subdirección de Normatividad y Supervisión de los Juzgados Cívicos realizaron diligencias de investigación, en las cuales se encontraron elementos que hicieron presumir la comisión de irregularidades por parte de los Jueces Cívicos que sustanciaron cada uno de los procedimientos.[111] Con lo que se reafirma que existió un actuar irregular en la sustanciación de los procedimientos en contra de la persona agraviada del caso 2 y personas agraviadas del caso 3.

Sobre los hechos, el Sistema de Transporte Colectivo en el caso 2 informó que los agentes de la Policía Bancaria e Industrial consideraron factible presentar a la persona agraviada del caso 2 ante la Juez Cívica de conformidad con lo establecido en artículo 10, fracciones V y VII del Reglamento de Transporte del Distrito Federal los cuales establecen:

---

[108] Anexo 2, evidencias 2, 3, 7 y 8. Anexo 3 evidencias 1 a 11.
[109] Anexo 2, evidencias 1 a 4. Anexo 3, evidencias 3 y 7.
[110] Anexo 2, evidencias 2, 3, 7 y 8. Anexo 3, evidencias 1 a 11.
[111] Anexo 2, evidencia 8 y Anexo 3, evidencia 10.

> Son causas justificadas para negar la presentación del servicio de transporte público de pasajeros, al usuario cuando:
> V.- De manera evidente se perciben alteraciones de la conducta que puedan poner en riesgo la seguridad de los demás usuarios.
> VII.- En general, cuando pretendan que el servicio se le otorgue contraviniendo las disposiciones legales o reglamentarias.[112]

Del caso 3, el Sistema de Transporte Colectivo informó que no tenía registro alguno de los hechos del 5 de mayo en donde fueron detenidas las personas agraviadas B1 y B2, siendo hasta el 6 de mayo cuando a través del Parte Informativo los agentes de la policía informaron sobre la detención.[113] Lo que reafirma el hecho de que no existe una adecuada comunicación entre las autoridades del STC y los agentes de la Policía Bancaría e Industrial que se encuentran prestando sus servicios dentro de las instalaciones del STC.

En el caso 3, se evidenció un actuar poco diligente de los elementos de la policía. Los primeros, debido a que tardaron más de 3 horas en poner a la persona agraviada y persona agraviada 2 del caso 3 a disposición del Juez Cívico correspondiente. En un primer momento fueron trasladados de la estación Coyoacán de la Línea 3 del Sistema de Transporte Colectivo al juzgado cívico CUH-3, pero como en este no había juez ni medicó legista, fueron trasladados al Juzgado Cívico CUH-2, del cual salieron a la 1:30 horas del día 6 de mayo de 2016. Al llegar al Centro de Sanciones Administrativas a las 2:00 horas, por un error de forma en los documentos de la detención, los agentes de la policía y los agraviados tuvieron que regresar de nuevo al Juzgado Cívico para corregir los documentos. Siendo que hasta las 5:10 horas del 6 de mayo ingresaron oficialmente al Centro de Sanciones Administrativas, es decir 4 horas después de haber salido del Juzgado Cívico por primera vez.

La persona agraviada y persona agraviada 2 del caso 3 fueron puestas en libertad sin que se les informara los motivos legales por los cuales la autoridad determinó tal situación, y fue hasta que esta Comisión realizó la investigación que se constató que el Director Ejecutivo de Justicia Cívica de la Ciudad de México había condonado la sanción decretada por el Juez Cívico.[114]

**VI.3. Derecho a la libertad de expresión, con relación a la manifestación pública y a la protesta social.**

En el ámbito internacional el derecho a la libertad de pensamiento y expresión[115] es reconocido y expresado como el derecho de todas las personas a recibir, buscar y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio o procedimiento.

La importancia del derecho a la libertad de expresión deriva principalmente de sus funciones dentro de un sistema democrático; ya que, por una parte protege el derecho de pensar por cuenta propia

---

[112] Anexo 2, evidencia 6.
[113] Anexo 3, evidencia 9.
[114] Anexo 3, evidencia 7.
[115] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19 y Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13.

(dimensión individual), así como compartir con otros las ideas y pensamiento, plasmando una cualidad inherente a los seres humanos: "la virtud única y preciosa de pensar al mundo desde nuestra propia perspectiva y de comunicarnos con los otros para construir, a través de un proceso deliberativo, no sólo el modelo de vida que cada uno tiene derecho a adoptar, sino el modelo de sociedad en el cual queremos vivir. [116] Por otra, fortalece el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos (dimensión colectiva)[117] mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole.[118]

La garantía del derecho a la libertad de expresión tiene una relación estructural con la existencia de sociedades democráticas[119] ya que promueve la formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, facilita el involucramiento ciudadano en asuntos públicos, y confirma que un ciudadano informado tiene herramientas para exigir que los funcionarios estatales cumplan con sus responsabilidades. En relación a lo anterior es que se entiende que el discurso político sobre asuntos de interés público, este especialmente protegido, ya que el control democrático de la gestión pública, fomenta la transparencia de las actividades del Estado.[120] La libertad de expresión se constituye como una institución ligada de manera inseparable al pluralismo político y permite la existencia de un verdadero gobierno representativo.[121]

El ejercicio del derecho a la libertad de expresión de conformidad con el principio de interdependencia converge con los derechos a la manifestación pública y protesta social. Lo que conlleva particularidades que imponen a la autoridad el deber de actuar, además de bajo un estricto apego al principio de legalidad, acorde al contexto en el que las personas en ejercicio de sus derechos están sujetas a protección, no a criminalización. Esto implica que debe adherirse a los más estrictos estándares en materia de libertad de expresión, con lo cual garantice el pleno ejercicio del derecho, sin intervenciones indebidas contra las personas.[122]

En virtud de que la protesta social y las manifestaciones públicas son herramientas fundamentales para la exigibilidad y defensa de los derechos humanos, así como para la expresión de crítica política y social sobre las actividades de las autoridades, es inadmisible "la penalización *per se* de las demostraciones en el espacio público cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de

---

[116] Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión. 2010. págs. 2 y 11.

[117] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie No. 177, párr. 53; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 108.

[118] Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (art. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70.

[119] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Declaración de principios sobre libertad de expresión, adoptada en octubre del 2000.

[120] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa Vs Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No.107, párr. 127

[121] Suprema Corte de Justicia de la Nación. Libertad de Expresión. Dimensión política de este derecho fundamental. Tesis 1a. CDXIX/2014 (10a), 2014.

[122] CIDH. *Informe Anual 2005. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.* Capítulo V (Las manifestaciones públicas como ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de reunión). OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 7. 27 de febrero de 2006. Párr. 90–102.

expresión"[123]. Asimismo, la intervención policial en las manifestaciones o protestas debe estar justificada, bajo un escrutinio estricto de ponderación, siendo esta restricción bajo las condiciones menos lesivas y a través de las medidas más seguras. [124]

Asimismo, el poder punitivo del Estado no debe ser utilizado para criminalizar la protesta social y perseguir con sanciones privativas de libertad a los críticos o disidentes políticos.[125] Por lo que, el Estado debe garantizar el ejercicio legítimo a la libertad de expresión en protestas sociales o manifestaciones públicas, impidiendo la aplicación de restricciones que inhiban o repriman expresiones críticas,[126] no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden y chocan[127]. Así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática.[128] Es por lo anterior que existe la presunción general en favor del ejercicio de la libertad de expresión en manifestaciones públicas y protestas sociales.[129]

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha hecho hincapié en que sólo podrán aplicarse "*ciertas*" restricciones, que la libertad será la regla y la restricción la excepción, ya que "al aprobar leyes que prevean restricciones [...] los Estados deben guiarse siempre por el principio de que [éstas] no deben comprometer la esencia del derecho. También reconoce que las reuniones desempeñan un papel dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues, entre otras cosas, ejercen influencia en la política pública de los Estados.[130]

Por su parte, el Relator Especial del sistema interamericano para la libertad de expresión, ha señalado en varias ocasiones que en América latina, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad y como canal de denuncia sobre abusos o violaciones a los derechos humanos.[131]

Asimismo, en el ámbito nacional, la Constitución[132] mexicana establece que la manifestación de

---

[123] CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc.57. 31 de diciembre de 2009. Párr. 197.

[124] Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión y Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. 13 de septiembre de 2013. Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales.

[125] CIDH. 21 de febrero de 2014. Comunicado de Prensa No. 17/14. CIDH manifiesta profunda preocupación por situación del derecho a la protesta pacífica, de asociación y libertad de expresión en Venezuela.

[126] CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. párr. 249.

[127] Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párr. 113; Caso de "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73. Párr. 69; Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

[128] OEA. Jurisprudencia Nacional sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Relatoría Especial, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, párr. 37

[129] CIDH. Informe Anual 2015. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Conclusión B-7.

[130] Organización de las Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 16 y 24.

[131] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe anual 2005 de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo V, "Las manifestaciones públicas como ejercicios de la libertad de expresión y la libertad de reunión, Vol. II párr. 8.

[132] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 6

ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, y solo podrá limitarse cuando el acto ataque a la moral, la vida privada o los derechos a terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público. Para operar lo antes mencionado, la Corte interamericana ha desarrollado un mecanismo[133] que permite ubicar las acciones que podrían limitarse por parte del Estado, éstas deberán cumplir con una serie de condiciones para ser admisibles bajo la Convención Americana y son las siguientes: a) establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa; b) estar orientadas al logro de los objetivos autorizados por la Convención; y c) ser necesarias, proporcionales e idóneas para alcanzar el logro de los fines de una sociedad democrática.[134]

Las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar[135] el derecho de libertad de y expresión, con relación a la manifestación pública y protesta social, ya que cada una de las acciones suponen el goce y ejercicio de diversos derechos humanos[136] También deberán abstenerse de evitar prácticas que tengan como objetivo reprimir las manifestaciones pacíficas.[137]

En un contexto de manifestación y protesta en el cual subyace la libertad de expresión, el acoso, la intimidación o la estigmatización de una persona, incluida su detención, prisión preventiva, enjuiciamiento o reclusión, en razón de sus opiniones, constituyen una violación a la libertad de expresión[138] y detener arbitrariamente a una persona como mecanismo para reprimir una manifestación pacífica vulnera a su vez el derecho a la libertad personal ya que la Constitución[139] refiere que "Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Siendo que la libertad personal es el derecho de toda persona para desplazarse libremente de un lugar a otro, con la garantía de no ser detenida ilegal o arbitrariamente[140]. Es un derecho que puede ser limitado, pero únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constitución o por las leyes dictadas, previamente y conforme a ella, y con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma.[141] A su vez, las restricciones a este derecho deben tener un objetivo legítimo para una sociedad democrática,[142] por lo que no deben imponerse

---

133 Ver: Marco jurídico interamericano, *test* tripartito.

134 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión. 2010. pp. 24.

135 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 1.

136 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Manifestación, movilidad y derechos humanos: una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales. 2013, pp. 1.

137 Consejo de Derechos Humanos. La promoción y protección de los Derechos Humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. Resolución A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014, párr. 2.

138 Comité de Derechos Humanos, Observación General 34 sobre Artículo 19 (libertad de opinión y libertad de expresión, 2011, CCPR/C/GC/34, párr. 9.

139 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 14.

140 Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párr. 80; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 9.

141 Caso Gangaram Panday Vs. Suriname. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párr. 47.

142 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párr. 185.

como "castigos" por el ejercicio de derechos indispensables en un Estado democrático,[143] como el derecho a la libertad de expresión, ejercidos en las manifestaciones públicas y protestas sociales. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Naciones Unidas ha señalado que una detención es arbitraria cuando es imposible invocar alguna base legal que justifique la privación de la libertad.[144]

**Violación al derecho a la libertad de expresión, con relación a la manifestación pública y la protesta social.**

En el caso 1, se constató que los agentes de la Policía Bancaria e Industrial durante diversas manifestaciones en contra del alza a la tarifa del STC realizaron actos de censura y acoso en contra de las personas manifestantes, en su mayoría integrantes del denominado movimiento "PosMeSalto", increpándolos en varias ocasiones,[145] sin que existieran hechos que motivaran tal actuación, ya que las manifestaciones siempre se realizaron de forma pacífica. Restringiendo el pleno ejercicio de las personas manifestantes a su derecho a la libre expresión.

De igual forma, los agentes de la Policía no cumplieron su obligación de proteger a los participantes de una manifestación contra la agresión por parte de un usuario que no se encontraban de acuerdo con el movimiento "PosMeSalto", ya que se constató que al momento del percance, un agente de la policía solamente se limitó a solicitar a las personas manifestantes que se retiraran.[146] Siendo necesario que personal de este Organismo les hiciera de su conocimiento el acuerdo que se logró con el personal del Sistema de Transporte Colectivo a fin de que se respetara y garantizara la manifestación.

A través de este movimiento, las personas manifestantes pretendían involucrarse en asuntos de interés público, expresando su inconformidad con la decisión del Gobierno de la Ciudad de México de incrementar la tarifa del Sistema, ya que consideraban esta una medida desproporcionada e ilegal.[147] Por los actos de criminalización y censura que realizaron los agentes de la policía dentro de las manifestaciones, se afecta directamente el derecho a la libertad de expresión, y por consiguiente impide la formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, así como la libre circulación de información, ideas y expresiones.

En los casos 2 y 3 de este documento recomendatorio, se recabo información que permitió evidenciar similitudes en el actuar de las autoridades adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública, así como de Juzgados Cívicos. Los cuales se señalan a continuación:

Se observó que la persona agraviada A1 y personas agraviadas B1 y B2 informaron a los agentes de la policía que el saltar los torniquetes era un acto de protesta contra el alza a la tarifa del Sistema.[148]

---

[143]Corte IDH. Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, párr. 59; Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, Opinión No. 39/2006 (Tayikistán), comunicación dirigida al gobierno el 3 de agosto de 2004, relativa a Mahmadruzilskandarov, párr. 17.

[144] Organización de las Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria. Folleto Informativo N. 26, pp.

[145] Anexo 1, evidencias 7 y 8.

[146] Anexo 1, evidencia 8.

[147] Anexo 1, evidencia 2.

[148] Anexo 2, evidencia 1 y Anexo 3, evidencia 6.

No obstante, siempre recibieron negativa por parte de los agentes. En el caso 2 un agente de la policía le indicó a la persona agraviada A1 que "si era aceptado eso, pero siempre y cuando acudiera con varias personas"[149] señalándole que su actuar constituía una falta administrativa y si no pagaban lo tenía que remitir.[150] Lo anterior constituye una restricción indebida al derecho a la libertad de expresión, en virtud de que legalmente no se encuentra establecido que la libertad de expresión en manifestaciones públicas o protestas sociales se deba realizar de forma colectiva, por el contrario se encuentra reconocido que el derecho en comento tiene dos dimensiones, una individual y otra colectiva, aunado a que la justificación del policía no importa utilidad para la construcción de una sociedad democrática sino muestra que el enfoque con el que se guían las autoridades es de carácter restrictivo y no de derechos humanos. Mientras que en caso 3 las personas agraviadas antes de saltar, se dirigieron con 2 diferentes policías para informarles sobre su acto de protesta, quienes les señalaron que debían de pagar su boleto como los demás usuarios.[151]

A pesar de esto, los agentes de la Policía detuvieron a las personas agraviadas A1, B1 y B2, con el argumento de que el no pagar el costo del boleto del Sistema representaba una infracción que ameritaba la remisión de las personas agraviadas. La remisión realizada por los agentes en el caso 2 y 3 se fundamentó en el artículo 26 fracción XI de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal,[152] lo cual además de implicar una violación al derecho a la libertad de expresión por no adecuarse a las condiciones previstas para que una restricción sea legítima, así como al principio de legalidad y seguridad jurídica, la detención ilegal generó la vulneración del derecho a la libertad personal.

En este punto es importante hacer mención que desde el 21 de marzo de 2014, el Primer Superintendente Director Operativo de la Policía Bancaria e Industrial, solicitó al Jefe de Sector "F" para que instruyera al personal operativo comisionado en las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo para que evitaran obstaculizar o entorpecer el derechos de reunión y asociación de los integrantes del movimiento "PosMeSalto" indicando explícitamente que saltarse el torniquete "NO constituye una infracción cívica de acuerdo con le Ley de Cultura Cívica".[153] Con lo que se agrava el actuar de los agentes de la Policía, sobre todo de las autoridades que tienen a su cargo hacer extensivo este señalamiento a todo el personal que se encuentra prestando los servicios dentro de las instalaciones del STC. El respeto y garantía al derecho a la libertad de expresión contribuye a la construcción de una sociedad democrática e incluyente, por lo que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias deben respetar las voces disidentes, situación que no se observó en los casos 1, 2 y 3 ya que las autoridades, tanto policías como jueces cívicos, optaron por criminalizar la protesta, incluso incurriendo en actos ilegales.

Si bien, las autoridades del STC señalaron que de conformidad con el artículo 163 de la Ley de Movilidad de la Ciudad de México establece que los usuarios del servicios están obligados a realizar el pago correspondiente para la obtención de dicho servicio[154], lo cierto es que no existe sanción alguna en la normatividad de la Ciudad de México que permita que un Juez Cívico determine administrativamente responsable al usuario que no cumpla con dicha obligación. Aunado a que la

[149] Anexo 2, evidencia 1.
[150] Anexo 2, evidencia 4.
[151] Anexo 3, evidencia 6.
[152] Anexo 2, evidencias 2, 3, 4, 5 y 7. Anexo 3, evidencias 3, 6, 7, 8 y 9.
[153] Anexo 1, evidencia 9.
[154] Anexo 3, evidencia 9.

finalidad que persigue la regulación de la Ley de Movilidad es la obtención de recursos para el mantenimiento del metro, mientras que los actos de la policía y de los jueces cívicos lo que persiguen es la imposición de una sanción por el hecho de que las personas agraviadas saltaron o pasaron por debajo de los torniquetes como forma de protesta por el alza de tarifas,[155] lo cual es el reflejo de problemas estructurales como la pobreza y bajos ingresos que padece gran parte de la sociedad. Es importante resaltar, que la vulneración del derecho a la libertad de expresión no se subsana con la regulación de la conducta hasta ahora no tipificada, ya que la regla es el respeto y garantía a la libertad de expresión y la excepción la restricción al mismo, y la existencia de una ley que tenga por objeto el sancionar a las personas que como forma de protesta saltan los torniquetes anula por completo la posibilidad del ejercicio del derecho que se aborda, lo cual resulta contrario a los estándares que regulan la libertad de expresión que es piedra angular de la democracia.

## VII. Posicionamiento de la CDHDF sobre la violación a derechos humanos.

Esta Recomendación reflexiona sobre la responsabilidad del Estado de garantizar la provisión del principal servicio de transporte público masivo en la Ciudad de México, servicio que debe ser proporcionado con calidad y seguridad. Para lograr ese objetivo, las propias autoridades encargadas de otorgarlo, operarlo, administrarlo y mantenerlo, reconocen que se requiere de inversión y gasto público eficiente que permita conservar el estado óptimo de los activos, sus espacios públicos, así como recuperar la importancia del Sistema de Transporte Colectivo como eje central de la movilidad urbana de la ciudad.[156]

Es relevante mencionar que el Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)[157], un tema central a tratar fue la movilidad, en el que se reafirmó el compromiso de generar y utilizar energía renovable y asequible y servicios e infraestructuras de transporte sostenibles y eficaces, en la medida de lo posible, de manera que se aprovechen las ventajas de la conectividad y se reduzcan los costos financieros, ambientales y de salud pública de la ineficacia de la movilidad, la congestión, la contaminación atmosférica, los efectos de isla de calor urbana y el ruido. Asimismo, se asumió el compromiso de prestar especial atención a las necesidades de energía y transporte de toda la población, en particular los pobres y las personas que viven en asentamientos informales.

Bajo estas premisas, la Comisión reconoce que el Sistema, con todo y la carencia de recursos materiales que tiene realiza un gran trabajo, desarrolla diversas estrategias encaminadas a proporcionar el servicio de la manera segura; cuenta con un plan rector que delinea las aspiraciones en torno a su crecimiento en el mediano plazo; mantiene la operación de la red; atiende diversos tipos de incidentes diarios; ha iniciado algunas medidas afirmativas en temas como la accesibilidad y la no discriminación; cuenta con diagnóstico de necesidades; y ha explorado mecanismo de financiamiento alternos, entre otros, pero es necesario reflexionar sobre la relación inherente entre el incipiente derecho a la movilidad y su relación con el desarrollo urbano, la calidad de vida de los

---

[155] Anexo 2, evidencias 2 y 4. Anexo 3, evidencia 3.

[156] GCDMX, El metro es de todos, 2014. Disponible en: <http://www.metro.cdmx.gob.mx/imagenes/organismo/varios/elmetroesdetodos.pdf> consultado el 28 de octubre de 2016, pág. 11 y 13.

[157] A/CONF.226/4*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) Quito, 17 a 20 de octubre de 2016. Tema 10 del programa provisional, Aprobación del documento final de la Conferencia.

habitantes de la ciudad y la necesidad de redirigir el gasto público y la planeación estratégica en la implementación de políticas públicas:

Es importante decir que el Metro de la Ciudad de México cuenta con doce líneas, lo que equivale a 226.5 kilómetros, recorre en un año alrededor de 42 millones 620 mil 362 kilómetros, ocupa el lugar número 9 por su número de estaciones y el décimo en extensión. Tiene como parte de sus activos, un total de 388 trenes útiles circulando en la red. Asimismo, es el Metro más barato del mundo, y el segundo en densidad de ocupación, si bien le falta crecer para cubrir la demanda de movilidad en otras áreas periféricas, también tiene escases de trenes para uso cotidiano, motivo que explica también la saturación.[158] Con el crecimiento, la dispersión territorial de satisfactores urbanos en la metrópoli ha promovido que las personas vivan en una zona o municipio determinado, trabajen o estudien en otro, y se desplacen a otros territorios a disfrutar de su tiempo libre[159], no obstante esta situación no parece ir a la baja, sobre todo si se considera lo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, institución que indica que en los últimos treinta años, el tamaño de las ciudades mexicanas creció seis veces, mientras que la población urbana se duplicó en el mismo periodo. En dicho documento se aborda que los nuevos pobladores de las urbes se instalan en asentamientos informales alrededor de las zonas más urbanizadas y consiguen empleo a distancias considerables de sus lugares de residencia. Asimismo, la ausencia de planificación en el crecimiento urbano compromete la sostenibilidad social, económica y ambiental de la ciudad, más aun en las zonas marginadas, donde se genera una descomposición del tejido social.[160] Es indispensable resaltar que las familias urbanas llegan a gastar hasta un 50% de sus ingresos en trasladarse y pasan más de tres horas diarias de sus vidas usando un transporte urbano.[161]

En esa lógica de crecimiento, gasto familiar y tiempo, el transporte público es la única alternativa para conectar necesidades, bienes y servicios, ello justifica que el Estado ofrezca a las personas una forma eficiente de hacer recorridos. En este sentido aunque algunos expertos recomiendan construir más líneas de Metro que atiendan la demanda en las zonas que en la actualidad no cuentan con un sistema troncal de transporte, los propios datos del Sistema indican que una buena parte de su amplia y costosa capacidad instalada tiene un alto nivel de subutilización; esto es, que el Metro mantiene bajos niveles de operación en muchas de las estaciones actuales. Lo cual significa que se trata de un sistema subutilizado, en buena medida debido a los desequilibrios que hay entre la oferta de los puntos de red y la demanda de viajes proveniente de las diversas zonas metropolitanas. Si bien es cierto que hay estaciones que movilizan una enorme cantidad de pasajeros al día como las líneas 1 (Observatorio- Pantitlán), 2 (Cuatro Caminos-Taxqueña) y 3 (Indios Verdes-Universidad), que suelen mover un promedio de ciento veinte mil usuarios y cinco mil pasajeros por día, por otra

---

158 Martínez Flores, Leonardo, *Introducción a los ecosistemas urbanos*, UIA, 2015, pág. 160. Ver también: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, Comisión de Especial de Fomento a la Inversión en Infraestructura para la Ciudad de México Director del Sistema de Transporte Colectivo Metro Mesa de Trabajo VERSIÓN ESTENOGRÁFICA.

159 Suárez Lastra, Manuel y Genaro Javier Delgado Campos, Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México. UNAM-IIJ, 2015, pág. 43-44.

160 Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, México estrategia del BID con el país 2013 – 2018, Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38276070> consultado el 28 de octubre de 2016, pág. 16.

161 Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, México estrategia del BID con el país 2013 – 2018, Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38276070> consultado el 28 de octubre de 2016, nota al pie (64) pág. 16.

parte, existen muchas estaciones que mueven apenas entre cuatro mil y cinco mil pasajeros por día. Lo interesante es que si estas estaciones no son utilizadas por más pasajeros, no se debe a que el sistema no pueda atenderlos, sino que los entornos urbanos que las acogen presentan muy baja capacidad de atracción y generación de viajes en *Metro*.[162]

Debido a que la demanda de usuarios no se distribuye uniformemente en la red, las que atienden zonas de importante actividad económica del centro y sur de la ciudad, han rebasado ya su capacidad instalada de transporte, lo que sumado al insuficiente mantenimiento de las instalaciones y material rodante, hace que estas líneas enfrenten serios problemas de retrasos y saturación y horas pico. Al mismo tiempo, las líneas 4 (Martín Carrera- Santa Anita) y 6 (El Rosario-Martín Carrera) están subutilizadas, ya que la afluencia de usuarios es considerablemente menor a la capacidad de transporte ofrecida.[163]

Además del reconocimiento retórico de que el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México es el principal medio de transporte de las personas que habitan y transitan en la urbe más grande del país, y el más barato de la Ciudad y del mundo, es indispensable posicionar que traslada a miles de personas de la zona metropolitana, de sus viviendas a los lugares de empleo y viceversa —según el Metro— lleva a más de mil 600 millones de personas al año[164], dicha cobertura y demanda no irá en descenso, al menos en el futuro próximo, debido a que las terminales que más pasajeros reciben desde la periferia, no sólo interconectan con otras líneas del Metro, sino que son alimentadas por personas que ingresan a la ciudad mediante las carreteras México-Querétaro, México-Toluca, México-Pachuca y México-Puebla, lo que contribuye a la saturación.[165]

Si bien, el crecimiento de la ciudad es un factor a considerarse, ya que incide directamente en la demanda, la saturación del Sistema, en la operación y en el desgaste de infraestructura y de la prestación del servicio, también debe tomarse en cuenta que los primeros trenes se movieron por primera vez el 4 de septiembre de 1969, hace 47 años.

Continuando con la cronología de inversión, ampliación de la red y hechos relacionados a este transporte masivo, de 1970 a 1982 fue un acierto la forma en que se invirtió y gastó el dinero público en un proyecto que benefició a las clases medias y bajas. El Plan Maestro del Metro de 1977 planteaba diversas ampliaciones a las líneas 1, 2 y 3 y contemplaba la construcción de cinco líneas adicionales a la red, los millones de pesos que se requirieron para la construcción fueron obtenidos en deuda pública, sin embargo, la crisis económica que empezó en los años 80 puso fin a la grandeza del Sistema, con la deuda, llegó el estancamiento. Después del terremoto de 1985, no dejó de funcionar y sus daños fueron mínimos.

Sin embargo, pese a la construcción de nuevas líneas, entre el 87 y el 88 comenzó a observarse el

---

[162] Martínez Flores, Leonardo, *Introducción a los ecosistemas urbanos*, UIA, 2015, pág. 160.

[163] UNAM-Programa Universitario de Estudios de la Ciudad, 2013 en: Suárez Lastra, Manuel y Genaro Javier Delgado Campos, Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México. UNAM-IIJ, 2015, pág.77.

[164] GCDMX, El metro es de todos, 2014. Disponible en: <http://www.metro.cdmx.gob.mx/imagenes/organismo/varios/elmetroesdetodos.pdf> consultado el 28 de octubre de 2016, pág. 11.

[165] Suárez Lastra, Manuel y Genaro Javier Delgado Campos, Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México. UNAM-IIJ, 2015, pág.78.

fenómeno de la saturación, la frecuencia y velocidad de los trenes se vio mermada y la demanda creció sin dar tregua hasta nuestros días, como se ha mencionado antes, sobre todo en las líneas 1, 2 y 3; en el 94 se inauguró la línea 8 (Constitución-Garibaldi), y durante el 99-2000 el Sistema se adentró en el territorio del Estado de México con la línea B. Entre el 2000-2006 se adquirieron 45 trenes (mediante deuda pública) y se dio mantenimiento preventivo y correctivo a las líneas más antiguas, principalmente en las vías para atender hundimientos diferenciales; finalmente en 2007 se edificó la línea 12 (Tláhuac-Mixcoac), la cual ha significado una inversión altísima de recursos públicos provenientes de diferentes fuentes de financiamientos, las cuales se gastaron no sólo en la construcción, sino en la reparación de diversos ajustes y desperfectos.[166][167]

Desde entonces el Sistema refleja desperfectos en la infraestructura y fallas mecánicas que provocan retrasos y hacen que los y las usuarias tengan problemas al transportarse y su experiencia de viaje sea caótica. En relación a lo anterior, se identificó que en el año 2014, el Sistema publicitó 13 problemas o fallas y dos accidentes; en 2015, 10 fallas y 12 accidentes, mientras que en 2016, se reportaron 39 fallas y 16 accidentes.[168], si bien la información mediática es insuficiente para acreditar

---

166 GCDMX, El metro es de todos, 2014. Disponible en: <http://www.metro.cdmx.gob.mx/imagenes/organismo/varios/elmetroesdetodos.pdf> consultado el 28 de octubre de 2016.

167 Medina, Salvador, La crisis del metro de la CDMX, el éxito del metro de Pekín, Nexos, 29 de septiembre de 2016.

168 Cabe mencionar que la información se obtuvo de noticias disponibles en Internet y en la cuenta oficial de Twitter del Metro (MetroCDMX). Para conocer a fondo las notas de prensa ver:< https://www.maspormas.com/2014/01/28/falla-en-la-linea-12-del-metro-provoca-caos/>,< http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/metro-tren-linea-12-993431.html>,<http://www.publimetro.com.mx/noticias/reportan-fallas-en-la-linea-12-del-metro/mpdvlgLPMsmD12awl/>, <http://www.agu.cdmx.gob.mx/sintesis/index.php/lluvias-provocan-falla-en-la-linea-5-del-metro/>,<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/caos-en-linea-a-del-stc-por-falla-en-dos-estaciones-124854.html>,<http://noticieros.televisa.com/mexico-df/1407/l5-9-metro-registraron-fallas-humaredas/>,<http://www.diariodemexico.com.mx/linea-7-de-metro-reanuda-marcha-tras-corto-circuito/>, <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/desalojan-a-usuarios-en-linea-7-del-metro-124959.html>, <http://www.publimetro.com.mx/noticias/fotos-nueva-falla-en-metro-del-df/mngwlvEevJrw7vdDw/>, <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/falla-en-l3-del-stc-colapso-al-metrobus-126034.html>, <http://aristeguinoticias.com/0509/mexico/videos-un-tren-de-la-l7-del-metro-viajo-con-puertas-abiertas-esta-semana/?fb_comment_id=580023155436108_582567335181690>,<http://www.agu.cdmx.gob.mx/sintesis/index.php/cierre-de-la-linea-3-del-metro-por-fallas-electricas-en-el-sistema/>, <http://www.sinembargo.mx/13-09-2014/1116100>, <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/09/18/982299>, <http://www.eluniversaldf.mx/cuauhtemoc/lluvia-afecta-al-metro-anuncian-retrasos-por-temporada.html>,< http://noticieros.televisa.com/mexico-df/1410/reanudan-servicio-l3-metro-falla/>, <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2014/12/30/fallo-puerta-vagon-retrasa-media-hora-metro>,<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=371445&md5=8e5469fbd7d23c94f3bfef870f8e9f9b&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>,<http://www.unotv.com/noticias/nacional/detalle/falla-en-estacion-del-metro-tacubaya-linea-9-causa-caos-419620/>,<http://www.milenio.com/df/Reportan_fallas_Linea_7_del_Metro-caos_en_linea_7_del_mertro_0_480552046.html>,< http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/17/fallas-en-cuatro-estaciones-de-la-linea-7-del-metro-3041.html>, <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/reportan-fallas-en-lb-del-metro-1085795.html>,< https://noticias.terra.com.mx/mexico/df/linea-6-del-metro-reanuda-servicio-tras-falla-electrica,ef4f188652e3c410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>,< http://www.milenio.com/df/falla_linea_3_metro-falla_stc_metro-retraso-averia_potrero_milenio_0_500350030.html>,<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/03/17/1014011>,<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/05/04/1022331>,< http://www.animalpolitico.com/2015/05/fallo-el-frenado-de-urgencia-declara-el-chofer-del-tren-que-choco-en-el-metro/>, < http://www.publimetro.com.mx/noticias/por-fallas-desalojan-tren-en-metro-juarez/moel!CoO1rjaDCy33A/>, < http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/05/13/falla-en-linea-3-del-metro-afecto-a-mas-de-mil-pasajeros-3930.html>,<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/05/14/1023888>, < http://www.milenio.com/region/horas-viaje-infierno-Linea-Metro-calor-gente-saturado-ventilacion-lento-DF-

algún patrón que confirme objetivamente que las fallas han ido en aumento, este Organismo considera que es un buen referente para inferir que las deficiencias del STC no son sólo un problema de percepción social, aunado a lo anterior, como ya se analizó previamente en el documento, el Metro tiene un rezago histórico asociado al mantenimiento preventivo y correctivo. Aunque la red del Metro tiene alta capacidad instalada, el servicio es de baja calidad, lo que refleja los años de la infraestructura, la mayoría de los trenes son viejos y no ofrecen características modernas como WIFI. Por si fuera poco, el sistema no utiliza tecnología de manera efectiva, la señalización no se encuentra actualizada en el metro y no se usa gestión de tráfico.[169]

Este Organismo enfatiza que el servicio público de transporte y la movilidad que se desprende del mismo, es indispensable, ya que promueve el desarrollo de actividades económicas en la ciudad, impulsa la productividad al mejorar la conectividad, reduce el tiempo perdido en el viaje y puede mejorar la calidad de vida de las personas ya que puede evitar el estrés, las sensaciones negativas de ansiedad y desesperación que provoca el congestionamiento, la saturación o el transito. Expertos en la materia sostienen que las ciudades que invierten en transporte reducirán los costos económicos y propiciarán el crecimiento económico. El desarrollo de mejores redes de transporte eficiente con suficiente capacidad para minimizar las aglomeraciones y sistemas de movilidad interconectados, entre ellos el ofrecido por el Metro, podría minimizar el tiempo que los pasajeros gastan en transportarse. El material rodante moderno y la infraestructura ayudarían a proporcionar servicio frecuente, seguro y confiable, el uso de un mismo sistema de pago, así como el desarrollo de planes claros para abordar la demanda futura.[170]

El gobierno debe integrarse eficazmente para crear planes exitosos y llevarlos a rendir frutos. Los beneficios de inversión parecen claros, pero las escalas de tiempo para proyectos de transporte mayores deben considerarse y ajustarse en el tiempo, sin desvirtuar el objetivo de planificar el transporte y el crecimiento de la urbanización hacia la consolidación de la movilidad y la calidad de

---

trenes_0_531546867.html>, < http://www.milenio.com/df/fallas_MetroCDMX-Linea_1_Metro-fallas_STC_Metro_0_541745907.html>, < http://www.jornada.unam.mx/2015/12/04/capital/042n3cap>,< http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/12/19/cierre-temporal-en-nativitas-demoleran-escalera>, < http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/02/5/servicio-provisional-en-la-del-metro-por-falla-electrica>, < http://expansion.mx/economia/2016/03/09/metro-reporta-falla-en-la-estacion-politecnico-de-la-linea-5>,< http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=825201&md5=68c8bb4c866569627c98bc239cd809ce&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>, < http://www.unotv.com/noticias/estados/distrito-federal/detalle/se-normaliza-servicio-en-linea-12-del-metro-tras-problema-de-pilotaje-377059/>, < http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=601636&idFC=2016>, < http://www.elgrafico.mx/al-dia/20-07-2016/panico-en-la-l7-del-metro-por-problema-en-las-puertas>,< http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/08/05/1109190>, <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=613371&idFC=2016>, < http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2016/08/04/van-80-mdp-reparar-goteras-metro>, < http://www.unotv.com/noticias/estados/distrito-federal/detalle/toma-tus-precacuciones-atienden-problema-tecnico-en-tren-del-metro-142151/>, < http://www.lacapitalmx.com/trafico/fallas-linea-3-metro-varados-usuarios-2-horas>, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/08/29/metro-reporta-falla-en-vias-de-la-estacion-tacubaya>, < http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/09/14/1116823>, < http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=629337&idFC=2016>, < http://www.milenio.com/df/metro-linea_3-estacion_hidalgo-problemas_metro-milenio_noticias_0_828517227.html>, consultadas del 26 al 28 de octubre de 2016.

[169] La oportunidad de movilidad, mejoría del transporte público para producir crecimiento económico, Credo Business Consulting LLP, encargado por SIEMENS AG, Alemania, 2014, pág. 31.

[170] La oportunidad de movilidad, mejoría del transporte público para producir crecimiento económico, Credo Business Consulting LLP, encargado por SIEMENS AG, Alemania, 2014, pág. 7, 8 y 9.

vida de las personas. A menos de que las ciudades actúen para abordar las ineficiencias y sus redes de transporte, el costo económico del transporte aumentará para el año 2030 como se indicó.

Por lo mismo, esta Comisión considera que la planificación y prestación del servicio público de transporte, principalmente (por ser el caso que nos ocupa) el Metro, se ha convertido en un reto que debe ser atendido por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, se requiere promover la intervención del jefe del ejecutivo local para la búsqueda de apoyos financieros de fuentes diversificadas que permitan revertir el rezago en el mantenimiento y colocar nuevamente al Sistema en el centro de la movilidad metropolitana, promoviendo con ello, entre otras cosas, la revalorización del sistema entre las personas usuarias.

Asimismo, en el presente instrumento resulta oportuno reiterar la absoluta desaprobación y rechazo de esta Comisión frente a los atentados de las autoridades de la Ciudad de México a la protesta y manifestaciones sociales; tal como se ha expresado en las Recomendaciones 7/2013, 9/2015, 11/2015 y 11/2016,[171] emplear el aparato institucional ya sea penal o administrativo como mecanismo de control o represión de la inconformidad social respecto a determinadas decisiones de gobierno, constituye una agresión a la democracia misma y una afectación directa al ejercicio de distintos derechos humanos de las personas que en uso de su libertad de manifestación, se expresan públicamente en torno a un tema de interés general. En tanto se arriba a ese anhelo democrático, las autoridades responsables de la violación a estos derechos humanos deben reparar de manera integral a las personas agraviadas en los contextos descritos en el presente instrumento.

Por tanto, se requiere internalizar que no siempre las decisiones gubernamentales contarán con el respaldo de las personas que habitan o transitan en la Ciudad de México, no obstante, las autoridades deben recordar en todo momento que en una sociedad democrática la comunicación, información y participación social son esenciales, tanto como las diferentes expresiones de protesta social que devienen de los actos de autoridad, sean estos legítimos o no, por tanto, por lo que esta Comisión llama al respeto irrestricto de la libre manifestación.

## VIII. Obligación del Estado de reparar los daños ocasionados por la violación a derechos humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la obligación de reparar: "Refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados. De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación tiene que hacer cesar las consecuencias de la violación".[172]

Respecto al alcance y contenido de las reparaciones, implica que "[L]as medidas [deben] tender a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas" y [dependiendo] del daño ocasionado

---

171 Documentos públicos disponibles para consulta en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx.

172 Corte IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Op. Cit. Párrafo 208; Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C, No. 144. Párr. 295.

ya sea "por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución *(restitutio in integrum)*, la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para que, además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones [...]".[173]

Atendiendo además a la obligatoriedad de lo establecido en el ordenamiento jurídico mexicano, que claramente dicta que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, de acuerdo al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que toda víctima de violaciones a derechos humanos, sea directa o indirecta, tiene derecho, una vez que se acredita tal vulneración, a una reparación por parte del Estado, en razón del daño causado. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que:

> [...] Las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica. Lo anterior, deriva tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por México y de los criterios de organismos internacionales, los cuales se manifiestan claramente en el sentido de que es un derecho efectivo de las personas agraviadas a nivel fundamental obtener una reparación proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido [...].[174]

Por su parte, la Ley General de Víctimas, reglamentaria del artículo 1° párrafo tercero constitucional, establece la obligación de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, de los tres Poderes Constitucionales, así como de cualquier oficina, dependencia, organismo o institución pública o privada que vele por la protección de las víctimas, de proporcionarles ayuda, asistencia o reparación integral.

En dicha Ley se contempla que la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, que se deberán de llevar a cabo de acuerdo con la gravedad y magnitud de la violación a derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Asimismo, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 46, establece que:

> Concluida la investigación, el Visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos

---

[173] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125. Párrafos 182 y 193.

[174] SCJN. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Tesis P./LXVII/2010, página 28.

de los afectados [...].

En el proyecto de Recomendación, se señalarán 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.

Cuando agentes estatales incumplen con sus obligaciones -como en los casos contenidos en esta Recomendación- de proteger y garantizar, y que como consecuencia provocaron que se violentaran los derechos a la libertad y seguridad personal; el Estado tiene el deber de reparar a las víctimas. La reparación del daño debe ser integral, lo que no sólo consiste en resarcir por los daños provocados, sino también por los efectos políticos y sociales que se generaron.[175]

Es el caso que, en los casos contenidos en esta Recomendación se han acreditado violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado y derecho a la movilidad en relación al transporte, al derecho a la seguridad jurídica de las personas usuarias del Metro; así como al derecho a la libertad de expresión con relación a la manifestación y a la protesta social y la libertad personal de las personas agraviadas A1, B1 y B2. Por ello, las autoridades señaladas como responsables, de acuerdo al ámbito de sus respectivas consecuencias, están obligadas, en congruencia con el orden jurídico nacional e internacional, a efectuar la reparación de las afectaciones causadas.

En los Lineamientos para el pago de la indemnización económica derivada de las Recomendaciones o Conciliaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aceptadas o suscritas por las autoridades del gobierno de la Ciudad de México a las que se encuentren dirigidas,[176] se establecen los criterios generales de indemnización de los daños ocasionados a personas víctimas de violaciones a derechos humanos, así como los parámetros bajo los cuales se realizara tomando en consideración estándares internacionales. En este sentido se establece la reparación por el daño material (daño emergente y lucro cesante), y daño inmaterial.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por esas violaciones, en los términos siguientes:

**Modalidades de la reparación**

**Indemnización.**

La indemnización es reconocida como una medida compensatoria y se refiere a los perjuicios materiales sufridos, entre ellos, el daño emergente, el lucro cesante y del daño moral sufrido por las víctimas.[177] Ésta debe concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos.

---

[175] Serrano Sandra y Daniel Vázquez. Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. Flacso-México, 2013, pág. 93.

[176] Publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de septiembre de 2014.

[177] Ver Corte IDH. Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras.

La indemnización no puede implicar ni un empobrecimiento, ni un enriquecimiento para las víctimas.[178]

En estos casos las personas agraviadas A1, B1 y B2 fueron privadas de su libertad sin fundamento legal alguno, por tanto se les deberá indemnizar de manera integral, como reparación del daño que les generó las violaciones a los derechos humanos descritas en el presente documento.

**Satisfacción.**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la satisfacción es "toda medida que el autor de una violación debe adoptar, conforme al derecho consuetudinario o a un tratado, aparte de la restitución y la compensación y que tiene como fin el reconocimiento de la comisión de un acto ilícito".[179]

De acuerdo con 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, cuando sea pertinente y procedente, la satisfacción debe abarcar la totalidad o parte de las medidas siguientes: a) medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; b) el compromiso político y la voluntad para reconocer y aceptar que las personas en custodia de una autoridad son siempre su responsabilidad; c) la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad; d) una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima; e) una disculpa pública; y f) la aplicación de sanciones jurídicas o administrativas a los responsables de las violaciones.[180]

**Garantías de no repetición.**

Las garantías de no repetición consisten en implementar las medidas positivas para conseguir que los hechos lesivos como los que originaron la violación no se repitan.[181] En ese sentido, se concluye que las autoridades identificadas como responsables por actos u omisiones en virtud de las cuales violaron derechos humanos en los casos que se presentan en la Recomendación, tienen la obligación de implementar medidas que prevengan la repetición de los hechos que dieron origen a las violaciones a derechos humanos que se describen en el presente instrumento.

En los casos documentados en este instrumento, por lo que hace a los derechos a un nivel de vida adecuado en relación a la movilidad y a la seguridad jurídica de las personas usuarias del Metro, los mismos se ven restringidos debido a que, por la falta de mantenimiento a la infraestructura de las

---

[178] Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie "C". No. 191, párrafo 134; *Caso Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. 24 de noviembre de 2009. Serie "C", No. 121.

[179] Escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, remitido a la Corte Interamericana, sobre las reparaciones debidas por la República de Colombia en el caso por la desaparición y muerte de 19 comerciantes. 24 de marzo de 2003. Párr. 5.

[180] ONU, 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, artículo 22.

[181] Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, Párr. 40.

distintas líneas que conforman el STC y en el cual se sustentó el alza del precio de este transporte, el servicio no se brinda con diligencia y calidad.

Por ello, es importante habilitar políticas encaminadas a que los hechos aquí denunciados de manera progresiva vayan desapareciendo y con ello el servicio de transporte mejore, máxime que el mismo es el transporte público que más personas usan en la Ciudad de México.

Por otro lado, por lo que hace al derecho a la libertad de pensamiento y expresión con relación a la manifestación y a la protesta social y la libertad personal, es importante que hechos de esa naturaleza no vuelvan a ocurrir. Como se ha puntualizado en otras Recomendaciones de este Organismo, es importante el debido respeto al ejercicio de esos derechos por parte de los cuerpos policiales de esta capital, sin dejar de considerar que el derecho a la manifestación no necesariamente debe ejercerse de manera colectiva, sino que es posible que el mismo se realice de manera individual. En ese mismo sentido, es importante generar mecanismos que garanticen que, el desahogo de los procedimientos que son competencia de los Juzgados Cívicos de la Ciudad de México, se lleve a cabo con estricto apego a derecho y que, como lo establece el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, evitando la discrecionalidad en sus determinaciones.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 1° y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2° primer párrafo, 5°, 6°, 17 fracción IV, 22 fracción IX, 24 fracción IV, 45, 46, 47, 48 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sí como en los artículos 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142 y 144 del Reglamento Interno de este Organismo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

**IX. Recomienda:**

**Al Sistema de Transporte Colectivo.**

**PRIMERO.-** En un plazo no mayor a 180 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, elabore un diagnóstico sobre el servicio y las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo que le permita identificar las necesidades de operación y mantenimiento.

**SEGUNDO.-** Una vez que se cuente con el diagnóstico citado en el punto anterior, en un plazo no mayor a 30 días naturales, establezca un plan de trabajo sobre las acciones que se realizarán en el corto, mediano y largo plazo para atender las necesidades identificadas.

**TERCERO.-** En un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se diseñe e implemente una campaña de sensibilización dirigida a las personas usuarias del STC, en la que se comunique la importancia que tiene el Metro como el principal medio de transporte de la Ciudad de México y, enfatice la necesidad de cuidar y respetar las instalaciones.

**CUARTO.-** En un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se revisen y fortalezcan los mecanismos de recepción y atención de quejas, comentarios, reporte de fallas, incidentes y necesidades de mantenimiento, para la mejora de la prestación del servicio.

**QUINTO.-** En un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se implemente un mecanismo de coordinación interinstitucional con la Secretaría de Seguridad Pública que propicie el respeto de las disposiciones contenidas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que tengan relación con la prestación del servicio.

**SEXTO.-** En un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se conforme un grupo de al menos 25 personas adscritas a la Gerencia del Instituto de Capacitación y Desarrollo de ese Sistema, para que acrediten el *Curso de Herramientas para Promotores y Replicadores en Derechos Humanos*, impartido por la Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de esta Comisión, con el propósito de que lo repliquen con las personas trabajadoras del Metro.

**A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.**

**SÉPTIMO.-** En un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se indemnice de manera integral a las personas agraviadas A1, B1 y B2, por concepto de daño material e inmaterial. Para el cálculo de la indemnización, se deberán tomar en consideración las características de las víctimas, como edad, sexo, situación económica, así como la violación que sufrieron y las consecuencias emocionales de las mismas; con base en los criterios establecidos en el apartado VIII de este instrumento.

**OCTAVO.-**En un plazo no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, realice un folleto electrónico dirigido al personal que presta sus servicios en los juzgados cívicos, en el que se informe el sentido de este instrumento recomendatorio, con la finalidad de que se aplique estrictamente la Ley de Cultura Cívica.

Para el cumplimiento de este punto recomendatorio, los contenidos que se incluyan en el folleto deberán contar con la aprobación de esta Comisión y, el mismo deberá publicarse en la página oficial de la Consejería.

**A la Secretaría de Seguridad Pública.**

**NOVENO.-** En un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se indemnice de manera integral a las personas agraviadas A1, B1 y B2, por concepto de daño material e inmaterial. Para el cálculo de la indemnización, se deberán tomar en consideración las características de las víctimas, como edad, sexo, situación económica, así como la violación que sufrieron y las consecuencias emocionales de las mismas; con base en los criterios establecidos en el apartado VIII de este instrumento recomendatorio.

**DÉCIMO.-** En un plazo no mayor a 120 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se implemente un mecanismo de coordinación interinstitucional con el Sistema de Transporte Colectivo que propicie el respeto de las disposiciones contenidas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que tengan relación con la prestación del servicio.

**A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**

**DÉCIMO PRIMERO.-** En un plazo de 180 días naturales, contados a partir de la aceptación de la Recomendación, se revise de manera integral el fideicomiso maestro del metro (FIMETRO) a fin de que el Metro pueda dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el "Acuerdo por el que se emite resolución que determina el importe de la tarifa aplicable al Sistema de Transporte Colectivo", publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 7 de diciembre de 2013 y atienda las necesidades de operación y mantenimiento.

De conformidad con los artículos 48, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y 142, de su Reglamento Interno, se hace saber a las autoridades a las que va dirigida esta Recomendación, que disponen de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no, en el entendido que, de no aceptarla las autoridades o servidores públicos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, tal como está previsto en el artículo 102 apartado B párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de que este Organismo Público hará lo propio para hacerla pública. En caso de que la acepten, se les notifica que dispondrán de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponían para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de 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 este Organismo, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Con fundamento en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública.

Así lo determina y firma,

La Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

**Dra. Perla Gómez Gallardo**

C.c.p. Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Luciano Jimeno Huanosta, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Leonel Luna Estrada, Presidente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Mauricio Toledo Gutiérrez, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- Para su conocimiento.
C.c.p. Dip. Raúl Antonio Flores García, Presidente de la Comisión Especial de Fomento a la Inversión en Infraestructura para la Ciudad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- Para su conocimiento.