

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México



Recomendación General 01/2020

SOBRE LA FALTA DE GARANTÍA DEL DERECHO COLECTIVO A LA CIUDAD, POR LA OCUPACIÓN PRIVADA DEL ESPACIO PÚBLICO

Proemio

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

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

1. Los mecanismos *ombudsperson* como esta Comisión, al investigar y resolver quejas actúan como garantías *cuasi* jurisdiccionales especializadas en materia de violaciones a derechos humanos. Así, este organismo público forma parte del conjunto institucional de promoción, protección y defensa de los derechos humanos que el Estado Mexicano está obligado a brindarles a todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México.

2. Dado que, tanto a los derechos humanos como a sus garantías les es aplicable el principio de progresividad, en la actualidad el alcance de las facultades y atribuciones de

la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México se ha visto ampliado con la publicación de la Ley Orgánica de la CDHCM, el 12 de julio de 2019. Una de las figuras de nueva creación que amplía las facultades de esta Comisión se encuentra en el artículo 68 de la Ley (complementado y desarrollado por el artículo 149 de su Reglamento), al facultarla para emitir **Recomendaciones Generales**, entendidas reglamentariamente como instrumentos que *"tienen como finalidad atender problemáticas estructurales o intereses difusos derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que no se podrá materializar una reparación individual"*.

3. De esta manera, además de las **Recomendaciones**, que tradicionalmente se han emitido por esta Comisión respecto de casos concretos (386 a la fecha), en aquéllos expedientes de queja en los que el análisis de la materia esté inescindiblemente vinculado y condicionado por la existencia de una problemática estructural y/o por un interés difuso y que, además, al considerar integralmente esta situación se llegue a la conclusión de que no será jurídica o fácticamente posible establecer y materializar una reparación individual, la nueva normatividad faculta a esta Comisión para emitir un instrumento recomendatorio (**Recomendaciones Generales**) que busque contribuir a solucionar dicha problemática estructural y a atender ese interés difuso relacionado con los derechos humanos en juego.

4. A este respecto, la emisión de las Recomendaciones Generales establecidas en la Ley Orgánica de esta Comisión se inscribe en un esquema de protección de derechos humanos de naturaleza colectiva, considerando que, como en efecto ha ocurrido en el marco del trabajo de esta Comisión, hay un número importante de expedientes de queja en los cuales la atribución de responsabilidad a las autoridades no resulta jurídicamente posible, cuando la falta de ejercicio efectivo de ciertos derechos deriva de un factor o un conjunto de factores estructurales que van más allá de una *relación bilateral* entre las autoridades implicadas y una persona o grupo de personas. Es así que, la bilateralidad en los expedientes de queja, en el marco de la Ley anterior (1993) pone dos roles esenciales en su desahogo: las presuntas víctimas y las autoridades presuntas responsables¹.

5. Lo anterior no implica que siempre que se esté ante una cuestión que involucre derechos colectivos se diluya la bilateralidad y por ende deba recurrirse a la emisión de Recomendaciones Generales. Por el contrario, debe dejarse asentado que es sólo en

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



aquellas situaciones en las que los derechos colectivos envuelven **intereses difusos**, en donde se rompe la referida bilateralidad, siendo que, por definición, dicha naturaleza difusa involucra grupos indeterminados de personas o inclusive materias en las que los roles, funciones y obligaciones de las autoridades puedan no haber sido definidos con claridad.

6. Por identidad de razones, en los asuntos donde la materia de las quejas se refiere a **problemáticas estructurales**, que van más allá de los actos u omisiones de autoridades específicas locales y que involucran o pueden involucrar cuestiones de responsabilidad del Estado mexicano (considerando los diversos órdenes de gobierno), la atribución de responsabilidad y establecimiento de medidas de reparación individual por parte de esta Comisión local, resultan inviables, sin que ello implique que se deba renunciar a la posibilidad de obtener una solución a la problemática estructural o al interés difuso desatendido o inclusive al desconocimiento de normas *erga omnes*², mediante medidas también de naturaleza estructural.

7. Siendo de esta manera, las Recomendaciones Generales son instrumentos que analizan fenómenos **multilaterales**³ (por oposición a la naturaleza **bilateral** de los expedientes “tradicionales”) que redundan negativamente en el ejercicio de los derechos humanos colectivos y que, sin poderse calificar como violaciones a derechos humanos en sentido concreto⁴, sí involucran a diversos actores institucionales, así como a colectividades indeterminadas y a personas individualmente consideradas; siendo que dichos fenómenos no son directamente atribuibles a una autoridad o a autoridades específicas, pese a que algunas de éstas sí contribuyen a la existencia de dicha situación pero que, en todo caso, la problemática estructural en sí misma considerada, se mantiene más allá de dicha contribución y es **la problemática estructural** la que

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

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

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



produce los impactos negativos en el ejercicio efectivo de los derechos de personas y colectividades (que muchas veces tienen intereses y derechos contrapuestos) o que involucra a grupos que no son homogéneos ni en sus derechos, ni sus intereses.

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

9. También debe tenerse en cuenta, dicho de paso, que pese a la importante tradición constitucional de nuestro país en materia de derechos sociales de alcance colectivo⁵, las acciones colectivas, como medios de acceso a la justicia, son de muy reciente aparición como medio especializado de justiciabilidad de los derechos colectivos. Cabe resaltar que el propio órgano reformador de la Constitución general de la República, en la exposición de motivos⁶ respecto de la reforma del artículo 17, del año 2010, definió los alcances de los derechos colectivos, como se lee a continuación:

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

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

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

⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DECRETO por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 29-07-2010). Proceso legislativo. Exposición de motivos, p. 2. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/045_DOF_29jul10.pdf

⁷ Si bien, para esta Comisión es claro que las normas procesales federales no son aplicables en sus procedimientos de queja, lo cierto es que **la tipología de las acciones colectivas** que se concretó por el legislador federal, en desarrollo del derecho de acceso a la justicia (artículo 17 Constitucional), resulta útil como criterio orientador y punto de partida (no de llegada) para un análisis sobre la posibilidad de los

I. **Acción difusa:** Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses difusos, cuyo titular es una colectividad indeterminada.

II. **Acción colectiva en sentido estricto:** Es aquella de naturaleza indivisible que se ejerce para tutelar los derechos e intereses colectivos, cuyo titular es una colectividad determinada o determinable con base en circunstancias comunes.

III. **Acción individual homogénea:** Es aquella de naturaleza divisible, que se ejerce para tutelar derechos e intereses individuales de incidencia colectiva, cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes.

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

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

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

12. Siendo de esta manera, al atender los expedientes de queja que se reciben y tramitan en la CDHCM, los derechos en juego pueden ser individuales o colectivos. En cuanto a los derechos colectivos, puede tratarse a su vez, **de derechos e intereses difusos**, de derechos colectivos *stricto sensu*⁸ y de derechos individuales de incidencia colectiva⁹.

mecanismos no jurisdiccionales de derechos humanos de contribuir, desde sus propias competencias, a lograr la plena exigibilidad y justiciabilidad de los derechos colectivos.

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

⁹ Esta Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, tuvo la oportunidad de atender un caso de **derechos individuales de incidencia colectiva** a través de la Conciliación 01/2018, con lo que se pone en evidencia que la atención de los derechos colectivos también puede realizarse a través de mecanismos de justicia restaurativa y autocomposición como lo es la Conciliación. Ver, CDHCM,

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

13. En suma, cuando la materia de las quejas de que se trate no permita atribuir responsabilidad objetiva y directa a las autoridades de la Ciudad de México, ya sea porque involucra una problemática estructural que es, en sí misma, la causante del impacto negativo en los derechos y/o porque se encuentran en juego derechos e intereses difusos, la ley orgánica de la CDHCM faculta a esta Comisión para acudir a un instrumento más amplio y ambicioso como lo es la Recomendación General, para no dejar desatendida la cuestión, pese a que en estas situaciones no es posible establecer reparaciones individuales.

14. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el juicio de Amparo Directo 36/2017, estableció que en las acciones colectivas difusas no puede pretenderse una reparación individualizada en función de los daños particulares que haya sufrido cada miembro de la colectividad, pues no debe olvidarse que la acción colectiva difusa se estableció para tutelar derechos e intereses difusos, cuya titularidad pertenece a una colectividad indeterminada.¹⁰

15. En el criterio antedicho, el máximo Tribunal Constitucional de nuestro país pone en evidencia que, en las **acciones colectivas difusas** las reparaciones individuales no son procedentes. De esta misma lógica participa el artículo 149 del Reglamento de esta CDHCM en el que se establece, como ya se señaló, que las Recomendaciones Generales *"tienen como finalidad atender problemáticas estructurales o **intereses difusos** derivadas de los expedientes de queja en trámite y cuyo análisis integral permita concluir que **no se podrá materializar una reparación individual**"*¹¹.

16. Siendo de esta manera, esta Comisión considera que las Recomendaciones Generales que recientemente se crearon en su Ley Orgánica, estructuralmente pueden inscribirse en el propósito protector de las acciones colectivas establecidas en el artículo 17 de la Constitución general de nuestro país y específicamente pueden ser activadas a partir de los expedientes de queja seguidos ante la CDHCM en los que no sea posible

Conciliación 01/2018, 30 de junio de 2018. Disponible en: https://directorio.cd hdf.org.mx/transparencia/2018/art_132/fr_IV/VersinPblicaacuerdodeconciliacin.pdf

¹⁰ SCJN. Primera Sala. Resolución de Amparo Directo 36/2017 del 03 de julio de 2019. Ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, pp.146-147. Disponible para consulta en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=224246>.

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

✕

establecer reparaciones individuales, configurándose las Recomendaciones Generales de la CDHCM como una especie de **acción difusa** cuasi jurisdiccional, en el marco de las reglas procesales de esta Comisión.

17. Por lo que se refiere a la Constitución Política de la Ciudad de México, debe tenerse en cuenta que el artículo 4.A.2 establece que *“los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común”*; asimismo, el artículo 5.B dispone que *“toda persona, grupo o comunidad podrá denunciar las violaciones a los derechos individuales y colectivos reconocidos por la propia Constitución, mediante la vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad”*. De lo anterior se desprende claramente que en la Ciudad de México el ejercicio de los derechos se puede realizar a título individual o colectivo y que las denuncias por violación a los derechos humanos, individuales y **colectivos**, se pueden realizar por cualquier persona, grupo o comunidad.

18. Vistas las premisas constitucionales que se acaban de establecer, la presente Recomendación General 01/2020, se consolidó gracias a que, durante los últimos tres lustros, diversas personas han comparecido a denunciar la **ocupación privada del espacio público**, poniendo de presente los impactos derivados de dicha problemática, lo que permitió a esta Comisión, luego de una investigación amplia, establecer que esta problemática se caracteriza por ser estructural y además porque involucra intereses difusos.

19. Esta Comisión ha tramitado 78 expedientes de queja vinculados con la obstrucción o afectación del espacio público a causa de la colocación de objetos de diversa índole, a lo largo de varios años, siendo que luego de una investigación realizada en el marco de dichos expedientes de queja, se ha podido identificar una **problemática estructural**, al encontrarse involucrados diferentes actores, tanto públicos como privados, distintos titulares de derechos en su esfera individual y colectiva, autoridades del orden administrativo, tales como las Alcaldías y diversas autoridades del Gobierno Central de la Ciudad de México, así como un complejo plexo normativo que no permite arribar a una solución real y efectiva que resuelva las tensiones y conflictos sociales que dicha problemática ha generado, sin que a la fecha se haya podido establecer un mecanismo que permita el uso equitativo del espacio público.

20. Todo lo anterior, repercute en un contexto de menoscabo de derechos colectivos e intereses difusos, tales como los derechos a la ciudad, a la movilidad y al espacio público, respecto de los cuales se afecta a una colectividad indeterminada de vecinas y vecinos, con intereses contrapuestos, así como a otras personas residentes en las colonias, barrios o pueblos en donde los particulares han colocado los objetos que obstruyen el espacio público, pero que también influye de manera negativa en el ejercicio equitativo de dichos derechos colectivos en perjuicio de todas las personas que habitan o transitan en la Ciudad de México, dado que se trata de un cúmulo de derechos e intereses difusos, cuya titularidad e impacto no recaen en la esfera individual de derechos de personas en concreto, sino en una colectividad indeterminada.



21. La investigación de los diversos elementos que sustentan la problemática estructural aquí documentada se desahogó y concluyó con base en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, sin embargo, dado que al momento de iniciarse la etapa procesal de integración, emisión y seguimiento de la presente Recomendación ya se encontraba en vigencia la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, será en el marco de esta Ley y de su Reglamento que esta Recomendación General se consolide y se realice su correspondiente seguimiento.

22. Lo anterior es así considerando que el artículo Cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la CDHCM, establece que “[l]os procedimientos que se encuentren sustanciando ante la Comisión de Derechos Humanos con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán su trámite hasta su conclusión en los términos establecidos en la normatividad vigente al momento de su inicio y en los términos sobre la retroactividad previstos en el artículo 14 de la Constitución General”. El referido artículo 14 Constitucional establece, en lo pertinente: que “[a] *ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna*”.

23. En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha interpretado uno de los alcances del principio de no retroactividad, entre otras, en las tesis del rubro y texto siguientes:

RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL. Una ley procesal está formada, entre otras cosas, por normas que otorgan facultades que dan la posibilidad jurídica a una persona de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y al estar regidas esas etapas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, no puede existir retroactividad mientras no se prive de alguna facultad con que ya se contaba; por tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de éste, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas, etc., no existe retroactividad de la ley, ya que la serie de facultades que dan la posibilidad de participar en esa etapa, al no haberse actualizado ésta, no se ven afectadas¹².

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

¹² Tesis: VI.2o. J/140. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. 195906, 4 de 4. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo VIII, Julio de 1998. Pag. 308. Jurisprudencia(Penal).



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

24. Al realizar una interpretación sistemática, conforme a la Constitución General de la República, *pro persona y pro actione*, se tiene que el artículo transitorio referido establece un criterio relativo a la ley procesal aplicable para la continuación y conclusión de los expedientes que se iniciaron por la Comisión durante la vigencia de la Ley de 1993 y su Reglamento; dicho criterio tiene dos elementos: por un lado la aplicabilidad de la Ley vigente al momento de iniciarse la queja y de otro, la remisión al estándar constitucional de no retroactividad, mismo que, según el criterio de la SCJN implica que, por regla general, no existe la retroactividad de las normas procesales.

25. Siendo de esta manera, en la actualidad la CDHCM cuenta con la concurrencia de dos normatividades procesales y la Ley Orgánica de 2019 establece un nuevo modelo de protección en el que se establecen etapas procesales diversas y mecanismos renovados de justicia restaurativa, así como la posibilidad de darle diversas salidas a los expedientes de queja, tales como las Recomendaciones Generales y la remisión de los expedientes a las Comisiones de Víctimas, resulta claro que la aplicabilidad de las reglas procesales de la Ley de 1993 deberá entenderse direccionada para las etapas procesales que ya se encontraban en curso en el marco de la Ley anterior y que no se habían agotado en su totalidad.

26. Así, por ejemplo, en aquéllos expedientes de queja en los que la investigación ya se encontraba en curso en el marco de la Ley de 1993 dicha investigación debe ser concluida a partir de los elementos establecidos en dicha ley, pero, una vez concluida la investigación, si se considera que deben iniciarse las etapas procesales de integración, emisión y seguimiento de una Recomendación, dichas etapas válidamente pueden hacerse bajo las lógicas de la nueva Ley, puesto que, siguiendo a nuestro máximo Tribunal Constitucional, *mutatis mutandis*, las etapas que forman el procedimiento de

¹³ Tesis: 1a. LXXV/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. 161960, 1 de 1. Primera Sala. Tomo XXXIII, Mayo de 2011. Pág. 240. Tesis Aislada (Constitucional, Penal).



queja en la Comisión están regidas “*por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo. Por tanto, si antes de actualizarse una etapa del procedimiento el legislador modifica su tramitación, suprime un recurso, amplía un término, modifica la valoración de las pruebas o el procedimiento mismo, no existe retroactividad de la ley, ya que las facultades que dan la posibilidad de participar en cualquier etapa del procedimiento, al no haberse actualizado ésta, no se afectan*”.

27. A mayor abundamiento, debe dejarse asentado que las Recomendaciones Generales, tienen como presupuesto básico que su consolidación parte de considerar la información contenida en aquellos expedientes de queja en los que, por diversas razones, no se contó con elementos suficientes¹⁴ para tener por acreditadas violaciones a derechos humanos en los casos concretos y que, por esa razón, no es posible establecer una reparación individual.

28. Asimismo, es importante dejar asentado que la problemática estructural aquí identificada se presenta en las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con impactos diferenciados en cada una de ellas, lo que ha provocado un conflicto de derechos colectivos e intereses difusos, respecto del cual esta Comisión emite la **Recomendación General 01/2020, sobre la falta de garantía del derecho colectivo a la ciudad, por ocupación privada del espacio público.**

II. INVESTIGACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL

29. Para documentar la problemática estructural que se aborda en el presente instrumento recomendatorio, la Tercera Visitaduría General realizó diversas actuaciones¹⁵ de investigación que le permitieron establecer un amplio acervo de información relevante. El análisis y sistematización de dicha información permitió

¹⁴ El artículo 121.X del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece que *las causas por las que se puede concluir un expediente, son las siguientes:*

X. *Por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos.*

Al respecto debe dejarse claramente asentado que sólo algunos casos de aquéllos que se concluyen por fracción X se relacionan con problemáticas estructurales y/o intereses difusos. Dentro de este reducido grupo están algunos de los expedientes que sirvieron como referencia para documentar la problemática estructural abordada en este instrumento recomendatorio. Sin perjuicio de que la documentación de dicha problemática se realizó también a partir de otras fuentes de información, tal como será desarrollado más adelante.

¹⁵ Dentro de tales actuaciones se realizaron requerimientos a distintas Delegaciones (hoy Alcaldías); solicitudes de colaboración dirigidas a autoridades como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la entonces Secretaría de Seguridad Pública, a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, al entonces Instituto Electoral del Distrito Federal, y las entonces Contralorías Internas de los Órganos Políticos Administrativos; reuniones de trabajo con personal de distintas Delegaciones (hoy Alcaldías); llamadas telefónicas a personas servidoras públicas de distintas Delegaciones (hoy Alcaldías); consulta de constancias de procedimiento de recuperación administrativa; recorridos en calles y colonias; entrevistas con diversas personas peticionarias; revisión de la normatividad aplicable en la materia; entre otras.



identificar la naturaleza estructural de la problemática, y los patrones en los comportamientos tanto de las personas que colocaron los obstáculos, como de las autoridades, todo lo cual se describirá a continuación.

III. PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL DOCUMENTADA POR LA CDHCM

EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DURANTE DÉCADAS, SE HA INCREMENTADO PAULATINAMENTE EL CIERRE IRREGULAR DE CALLES O ESPACIOS PÚBLICOS POR PARTICULARES, CON ANUENCIA O TOLERANCIA DE LAS AUTORIDADES.

III.1. Contexto general

30. En las urbes se congregan los mayores porcentajes de población a nivel mundial y es en ellas donde los derechos humanos se pueden ver afectados con mayor frecuencia.¹⁶ Algunas estimaciones sugieren que en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%.¹⁷

31. La Ciudad de México es la más grande urbe del país y una de las más grandes del mundo. Su crecimiento demográfico ha sido acelerado en las últimas décadas. En palabras de Aguilar

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

¹⁶ En idéntico sentido se puede consultar, Ávila Navarro, Claudia et. al. El derecho a la ciudad como un derecho humano emergente desde las peticiones ciudadanas, Revista Dfensor, México, CDHDF, núm. 10, Año XII, octubre, 2014, pp. 16.

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

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



32. Por mucho tiempo, la ciudad ha sido pensada como un espacio público, es decir, como un lugar de "encuentro y de comunicación"¹⁹, de igual manera, la ciudad es el mejor escenario para ello, pues primero es de dominio público; segundo, porque el público cotidianamente la usa y se la apropia, y tercero, porque la ciudad es el lugar de la diversidad.²⁰

33. El *espacio público* deber ser un espacio para el desarrollo político, económico, social y cultural de la población, que relaciona a las personas y que ordena la convivencia social, que marca a la vez el perfil propio de las colonias.²¹ La idea de espacio público nos evoca a parques, plazas, jardines, e incluso lugares cerrados como bibliotecas públicas, centros comunitarios, entre otros. Sin embargo, el espacio público por antonomasia es la calle²². Las calles "*son lugares de convivencia e interacción social por excelencia. Constituyen los ejes articuladores de las ciudades y sus servicios, y desempeñan funciones sociales, institucionales, ambientales, de movilidad y recreación*"²³.

34. En las últimas décadas, se ha observado que en diversas ciudades de Latinoamérica, entre ellas, la Ciudad de México, es común que las calles sean cerradas o restringidas para el paso de personas o vehículos, por las personas cuyas viviendas se encuentran en esas vialidades²⁴.

35. Esta Comisión ha podido identificar que el cierre de las calles se da de distintas maneras, ya sea con rejas, mallas ciclónicas, casetas, plumas, cadenas, macetones e incluso con bardas. Y es posible que algunos de esos dispositivos sean controlados por personas o elementos de seguridad privada que son pagadas por los residentes de esas

¹⁹ Ramírez Kuri, Patricia, "La fragilidad del espacio público en la ciudad segregada", en Rolando Cordera (coord.), Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI, IIS-UNAM/Siglo XXI, México, 2008, p. 117. Citado en Casas Palma, Rocío, Privatización del espacio público: calles cerradas en la colonia Pantitlán, delegación Iztacalco, D.F, Revista Mexicana de Opinión Pública, México, enero - junio 2014, p.99

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

²¹ Alvarado Alegría, Norberto, El derecho a la ciudad como derecho humano emergente. Revista DIGITALCIENCIA@UAQRO (1) 2014, pp. 6 y 8. Disponible para consulta en https://www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/ArchivosPDF/v7-n1/07Articulo.pdf

²² Duhau, Emilio et. al., "Conflictos por el espacio y el orden urbano", en Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 19, número 2 (56), p. 272.

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

²⁴ Capron, Guénola. "Cierre de calles: un desafío para la habitabilidad de la ciudad". Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura, vol. 7, núm. 1, enero-junio, 2017, pp.127-145. Ver también, Molla Ruiz-Gómez, Manuel. "La privatización del espacio público como respuesta al miedo. El caso de la Ciudad de México". Disponible en: https://www.academia.edu/3458945/La_privatizaci%C3%B3n_del_espacio_p%C3%ABlico_como_respuesta_al_miedo._El_caso_de_la_ciudad_de_M%C3%A9xico. Consultado por última vez el 31 de mayo de 2019.



calles; o que los vecinos tengan llaves que les permite gozar de un acceso restringido por tales vialidades.

36. El fenómeno del cierre de calles es tan recurrente a nivel nacional que el INEGI, para la elaboración del Censo de Población de 2010, en lo tocante al Entorno Urbano, incluyó en sus temáticas la infraestructura y características del entorno urbano²⁵, y dentro de esta temática, el subtema de **acceso vial** y comercio en vía pública²⁶ centrado en *“la identificación de situaciones que limitan u obstaculizan el tránsito en las vías públicas de peatones o automóviles. Dichas restricciones se pueden explicar por cuestiones de seguridad, privacidad o exclusividad, pero también por la presencia de puestos de comercio sobre las banquetas y arroyos vehiculares que también afectan el desplazamiento de la población”*²⁷.

37. Específicamente, por lo que hace al acceso de peatones y de automóviles, el INEGI, al explicar la inclusión de este subtema, refirió que *“[e]n ciertas zonas de las ciudades los colonos instalan algún tipo de obstáculo físico (rejas, puertas, plumas o muros, generalmente ubicadas en las bocacalles, o bien, casetas de vigilancia) para restringir o impedir el tránsito por las calles, tanto a personas no residentes como a vehículos, práctica que puede considerarse justificable, pero que le quita el carácter público a la vialidad y contraviene derechos de las personas para su desplazamiento, al apropiarse de los espacios públicos y coartar la circulación de transeúntes”*²⁸, por lo que incluir estas variables en sus encuestas, tiene como objetivo *“generar información que permita ubicar y dimensionar la magnitud de este fenómeno”*²⁹.

38. En la Ciudad de México, esta práctica de la ocupación privada del espacio público tiene sus primeros antecedentes documentados en la década de los años ochenta, aumentando a partir de la segunda mitad de los años noventa.³⁰

39. De acuerdo a una nota periodística publicada el 04 de mayo de 2011, en el periódico *La Jornada*³¹; en un reporte presentado por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) del

²⁵ INEGI. Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características del entorno urbano del Censo de Población y Vivienda 2010. 2012, p. 2.

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

²⁷ INEGI. Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características del entorno urbano del Censo de Población y Vivienda 2010. 2012, p. 18.

²⁸ INEGI. Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características del entorno urbano del Censo de Población y Vivienda 2010. 2012, p. 18-19.

²⁹ INEGI. Síntesis metodológica y conceptual de la infraestructura y características del entorno urbano del Censo de Población y Vivienda 2010. 2012, p. 19.

³⁰ Capron, Guénola. “Cierre de calles: un desafío para la habitabilidad de la ciudad”. Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura, vol. 7, núm. 1, enero-junio, 2017, pp.127-145. Ver también, Molla Ruiz-Gómez, Manuel. “La privatización del espacio público como respuesta al miedo. El caso de la Ciudad de México”. Disponible en: https://www.academia.edu/3458945/La_privatizaci%C3%B3n_del_espacio_p%C3%BAblico_como_respu esta_al_miedo._El_caso_de_la_ciudad_de_M%C3%A9xico. Consultado por última vez el 31 de mayo de 2019.

³¹ Llanos, Raúl. “Enrejadas, al menos 805 calles de la ciudad: informe de la SSP-DF”, Periódico La Jornada,

entonces Distrito Federal, ante la Asamblea Legislativa, por lo menos 805 calles de diferentes colonias estaban cerradas, ya sea por plumas, macetas, o rejas, de manera tal que impedían o restringían el libre tránsito peatonal y vehicular, de acuerdo a la siguiente información estadística:

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

40. Sin embargo, estos datos son conservadores ya que hay una diferencia considerable entre los números reportados por la citada Secretaría y los datos recabados por el INEGI en 2010 y 2014³²; éstos últimos se analizan de la siguiente manera.

Comparativo de resultados del INEGI sobre infraestructura y características del entorno urbano por Delegaciones 2010 ³³ y 2014 ³⁴								
Distrito Federal								
	2010		2014		2010		2014	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Álvaro Obregón					Azcapotzalco*			
Manzanas consideradas en la encuesta	4,536	100 %	4,553	100%	2,047	100%	2,124	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	1908	42.06 %	1863	40.91 %	348	17%	276	12.99 %
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	378	8.33 %	369	8.10 %	46	2.47 %	47	2.21%
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	179	3.94 %	201	4.41 %	42	2.05 %	25	1.17%
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	50	1.10 %	59	1.29 %	2	0.09 %	1	0.04 %
Benito Juárez					Coyoacán*			
Manzanas consideradas en la encuesta	2,164	100%	2,172	100%	3,032	100%	3,080	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	142	6.56 %	134	6.16 %	1,140	37.59 %	941	30.55 %
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	37	1.70 %	37	1.70 %	491	16.19 %	493	16%

4 de mayo de 2011, p. 36. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2011/05/04/capital/036n1cap#>. Consultado por última vez el 03 de junio de 2019.

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

³³ Datos tomados de: INEGI, Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano 2010. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Tabulados>. Consultado por última vez el 03 de junio de 2019.

³⁴ Datos tomados de: INEGI, Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano 2014. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/?init=2>. Consultado por última vez el 03 de junio de 2019.

Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	0	0	0	0	103	3.39 %	116	3.76 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	0	0	0	0	56	1.84 %	58	1.88 %
	Cuajimalpa de Morelos				Cuahtémoc			
Manzanas consideradas en la encuesta	735	100%	748	100%	2,367	100%	2,399	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	279	37.95 %	234	31.28 %	311	13.13 %	292	12.17 %
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	57	7.75 %	51	6.81 %	53	2.23 %	54	2.25 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	35	4.76 %	30	4.01 %	4	0.16 %	5	0.20 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	4	0.54 %	9	1.20 %	1	0.04 %	1	0.04 %
	Gustavo A. Madero*				Iztacalco*			
Manzanas consideradas en la encuesta	7,299	100%	7,383	100%	2,131	100%	2,148	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	1984	27.18 %	1,856	25.13 %	500	23.46 %	475	22.11 %
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	195	2.67 %	14	0.18 %	120	5.63 %	137	6.37 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	129	1.76 %	139	1.88 %	33	1.54 %	37	1.72 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	19	0.26 %	7	0.09 %	2	0.09 %	3	0.13 %
	Iztapalapa*				La Magdalena Contreras			
Manzanas consideradas en la encuesta	10,141	100%	10,133	100%	1,237	100%	1,260	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	2,570	25.34 %	2,313	22.82 %	611	49.39 %	461	36.58 %
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	586	5.77 %	557	5.49 %	59	4.76 %	63	5% %
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	292	2.87 %	398	3.92 %	23	1.85 %	21	1.66 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	44	0.43 %	54	0.53 %	8	0.645 %	7	0.55 %
	Miguel Hidalgo				Milpa Alta			
Manzanas consideradas en la encuesta	2,090	100%	2,152	100%	816	100%	958	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	226	10.81 %	212	9.85 %	334	40.93 %	273	28.49 %
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	88	4.21 %	90	4.18 %	48	5.88 %	54	5.63 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	11	0.52 %	10	0.46 %	0	0	1	0.10 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	3	0.14 %	3	0.13 %	0	0	1	0.10 %
	Tlalpan*				Tláhuac			
Manzanas consideradas en la encuesta	4,095	100%	4,157	100%	2,275	100%	2,424	100%
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	1074	26.22 %	854	20.54 %	355	15.60 %	306	12.62 %
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	294	7.17 %	297	7.14 %	87	3.82 %	101	4.16 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	158	3.85 %	168	4.04 %	9	0.39 %	13	0.53 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	165	4.02 %	147	3.53 %	7	0.30 %	11	0.45 %
	Venustiano Carranza*				Xochimilco*			

Manzanas consideradas en la encuesta	2865	100%	2,909	100%	2,512		2,598	
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para automóviles	610	21.29 %	600	20.62 %	1,026	40.84 %	901	34.68 %
Manzanas con acceso restringido de manera parcial para peatones	285	9.94 %	278	9.55 %	180	7.16 %	212	8.16 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para automóviles	40	1.39 %	37	1.27 %	68	2.70 %	64	2.46 %
Manzanas con acceso restringido de manera total para peatones	4	0.13 %	4	0.13 %	15	0.59 %	17	0.65 %

41. De lo anterior se desprende que en todas las demarcaciones territoriales de la CDMX existen calles a las cuales se les han colocado rejas, casetas, plumas, jardineras, portones, tubos u otros objetos con la finalidad de restringir, parcial o totalmente, la circulación a automóviles y/o a peatones; asimismo, se observa que **el 23% de las manzanas de la Ciudad se encuentran parcialmente obstruidas al paso vehicular, en tanto que 5.90% se encuentran parcialmente obstruidas al paso peatonal.**³⁵

42. De otro lado, es importante destacar que el cierre de calles se ha dado en colonias de todos los niveles socioeconómicos³⁶. Para ilustrar este aspecto, en la siguiente tabla se muestra la clasificación por tipo de manzana en colonias relacionadas con algunos expedientes que se tramitaron en este Organismo:

Clasificación de algunas de las colonias relacionadas con los expedientes tramitados en la CDHCM		
Colonia	Uso de suelo ³⁷	Tipo de manzana ³⁸
Coyoacán		
Colonia Ex Ejidos San Francisco Culhuacán.	H2/50/MB: Habitacional Dos niveles/ 50% de área libre/ Densidad muy baja. 1 vivienda por cada 200 metros cuadrados.	Manzana Popular, Baja, Media y No Habitacional
Colonia Olímpica	H3/30/MB: Habitacional Tres niveles/ 30% de área libre/ Densidad muy baja. 1 vivienda por cada 200 metros cuadrados.	Manzana Alta, Popular y Cuota Fija
Colonia Prado Churubusco.	H2/40/MB: Habitacional Dos niveles/ 40% de área libre/ Densidad muy baja. 1 vivienda por cada 200 metros cuadrados.	Manzana Popular, Media y Baja

³⁵ Datos tomados de: INEGI, Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano 2014. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/?init=2>. Consultado por última vez el 03 de junio de 2019.

³⁶ Sobre este punto ver, Mollá Ruiz-Gómez, Manuel. "La privatización del espacio público como respuesta al miedo. El caso de la Ciudad de México". Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: https://www.academia.edu/3458945/La_privatizaci%C3%B3n_del_espacio_p%C3%BAblico_como_respu_esta_al_miedo._El_caso_de_la_ciudad_de_M%C3%A9xico. Consultado por última vez el 21 de mayo de 2019.

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

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



Colonia El Rosario	H2/30/MB: Habitacional Dos Niveles/ 30% de área libre/Densidad Muy Baja/ 1 vivienda por cada 200 metros cuadrados H3/30/B: Habitacional Tres Niveles/ 30% de área libre/ Densidad Baja/ 1 vivienda por cada 100 metros cuadrados	Manzana Baja, Media y Alta
Santa Cecilia	H/2/40/MB Habitacional, dos niveles/40% área de libre. densidad muy baja 1 vivienda por cada 200 metros de terreno.	Manzana media y alta.
Gustavo A. Madero		
Colonia Villa Aragón.	H3/30/B: Habitacional Tres niveles/ 30% de área libre/ Densidad baja. 1 vivienda por cada 100 metros cuadrados.	Manzana Media y No Habitacional
Colonia Lindavista I.	H5/30/A: Habitacional 5 niveles/ 30% de área libre/ Densidad alta. 1 vivienda por cada 33 metros cuadrados.	Manzana Baja y No habitacional
Colonia Solidaridad Nacional.	H3/30/B: Habitacional Tres niveles/ 30% de área libre/ Densidad baja. 1 vivienda por cada 100 metros cuadrados.	Manzana Popular, Baja y No habitable
Colonia San Pedro El chico.	HC3/20/M: Habitacional con comercio en planta baja. Tres niveles/ 20% de área libre/ Densidad media. 1 vivienda por cada 50 metros cuadrados. HM4/30/A: Habitacional Mixto 4 niveles/ 30% de área libre/ Densidad Alta. 1 vivienda por cada 33 metros cuadrados H5/30/A: Habitacional. 5 niveles/ 30% de área libre/ Densidad Alta. 1 vivienda por cada 33 metros cuadrados.	Manzana Baja, Media, Alta y No Habitable
Iztapalapa		
Colonia Unidad Modelo.	H3/40/Z: Habitacional Tres niveles/ 40% de área libre/ Lo que indique la zonificación del programa	Manzana: Popular, Baja, Media, Baja
Colonia Lomas Estrellas.	HC3/40/B: Habitacional con comercio en planta baja. Tres niveles/ 40% de área libre/ Densidad baja. 1 vivienda por cada 100 metros cuadrados.	Manzana: Popular, Baja, Alta, No Habitable
Tlalpan		
Colonia Magisterial.	H3/40/MB: Habitacional Tres niveles/ 40% de área libre/ Densidad muy baja. 1 vivienda por cada 200 metros cuadrados.	Manzana Alta, Media, Popular y No Habitable
San Andrés Totoltepec.	HRC3/30/R: Habitacional rural con comercio y servicios, tres niveles/ 30% de área libre/ Densidad restringida, 1 vivienda por cada 500m2 de terreno o lo que indique el programa correspondiente.	Manzana Popular, Baja, Media, Alta y No Habitacional
Venustiano Carranza		
Colonia Jardín Balbuena.	H3/25/M: Habitacional, Tres niveles/ 25% de área libre/ Densidad media. 1 vivienda por cada 50 metros cuadrados.	Manzana Popular, Baja, Media, Alta y No Habitacional
Xochimilco		
Fraccionamiento Jardines del Sur.	H2/40/R (500): Habitacional. Dos niveles/ 40% de áreas libres/ Restringido. 1 vivienda por cada 500 metros cuadrados	Manzana: Popular, Baja, Media, Alta, No Habitacional y Cuota Fija
Barrio 18	E/2/30 Equipamiento, dos niveles/ 30% área libre y E/2/40/R(500) Equipamiento, dos niveles/ 40% área libre, restringido, una vivienda por cada 500 m2 o 1000 metros cuadrados.	Manzana popular

43. Ahora bien, al analizar los factores que impulsan a las personas a realizar una ocupación privada del espacio público sin autorización, se tiene que uno de los principales argumentos expuestos tanto por las personas vecinas de las calles en las que se colocaron las rejas u otros obstáculos, así como las entonces autoridades delegacionales implicadas en los casos documentados por esta Comisión, es la

inseguridad; sin embargo, existen otras causas. Así, luego de la investigación realizada por esta CDHCM se identificó la tipología siguiente:

1. Ocupación privada del espacio público por razones de seguridad.
2. Ocupación privada del espacio público por razones de mejora del entorno y la calidad de vida. La cual incluye la búsqueda de privacidad o exclusividad, la preservación del uso de suelo netamente residencial y la búsqueda de beneficios económicos o de valorización de los inmuebles.
3. Ocupación privada del espacio público por razones de segregación social urbana³⁹.

44. Esta tipología permite sostener, como punto de partida que, tras los motivos identificados con los numerales 1. y 2. las personas incurren en la ocupación privada del espacio público con la intención de procurarse el ejercicio de algunos derechos para sí, para sus familias y para una colectividad que, en general está organizada, aun cuando esto implique confrontar otros derechos individuales y colectivos.

45. A este respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) al emitir su recomendación 81/2019⁴⁰, consideró que:

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

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

³⁹ Separación espacial de los diferentes grupos sociales en una ciudad o un área geográfica de acuerdo a diferencias étnicas, religiosas, de ingresos, etc. Demajo, Lucía (2011). Barrios cerrados en ciudades latinoamericanas. URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales, 1(1), 151-160. Disponible en: http://www2.ual.es/urbs/index.php/urbs/article/view/demajo_meseguer. Última consulta 27 de mayo de 2019.

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



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

Carpetas de investigación PGJ de la Ciudad de México iniciadas por Alcaldía

Alcaldía	Año										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Álvaro Obregón	8	27	39	51	70	161	788	12280	14254	16322	5361
Azcapotzalco	15	36	35	40	61	119	634	10020	11234	11995	3415
Benito Juárez	26	57	83	122	207	466	1464	16412	19969	21916	6117
Coyoacán	17	33	41	46	87	205	1042	13547	15173	16673	4629
Cuajimalpa	4	7	14	20	27	57	279	2797	3042	3398	1122
Cuauhtémoc	129	201	268	443	626	1208	3828	31415	36225	39078	1079 ⁸
Gustavo A. Madero	32	55	50	74	137	237	1203	18910	22584	24876	7543
Iztacalco	5	14	23	36	46	101	474	8047	9638	10852	3462
Iztapalapa	37	62	89	123	170	324	1616	29173	33195	36782	1138 ⁹
Magdalena Contreras	3	5	11	18	30	42	216	3044	3202	3543	1208
Miguel Hidalgo	20	52	57	71	131	293	1155	12541	15542	16240	4692
Milpa Alta	2	1	3	5	4	17	88	1125	1422	1737	483
Tláhuac	6	7	12	19	25	66	274	4148	5138	5735	1695
Tlalpan	11	41	33	53	77	157	860	11571	12584	14145	4176
Venustiano Carranza	26	23	27	53	60	133	650	10823	12707	14845	4280
Xochimilco	9	12	17	30	54	95	451	6173	6848	7414	2108

47. Es innegable que las cifras arriba referidas dan cuenta del incremento en el número de carpetas de investigación en todas las Alcaldías de la Ciudad de México, sobre todo en los últimos años, por lo que es posible suponer que el argumento de controlar los accesos en las calles de esta urbe con diversos dispositivos, tiene un fundamento que, en principio, resulta atendible; asimismo, en términos de lo establecidos por la CNDH en su Recomendación 81/2019 es importante considerar otro aspecto determinante en el cierre de las calles: la percepción que sobre la seguridad pública tienen las personas. Esta Comisión considera que la percepción, en sí misma, no es condición suficiente y requiere el cotejo de datos objetivos para cualquier autorización de ocupación privada del espacio público.

48. Según los resultados recabados por el INEGI en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, respecto a la percepción de seguridad pública de la población de 18 años, los porcentajes de esa población que

⁴¹ Disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-cdmx/table/>
Consultado por última vez el 5 de junio de 2019.

considera a la inseguridad como el problema más importante para la entidad federativa va en aumento de acuerdo a lo siguiente: 62 % en 2014⁴², 67.6 % en 2015⁴³, 70.5 % en 2016⁴⁴, 73.9 % en 2017⁴⁵ y 77.2 % en 2018⁴⁶.

49. Asimismo, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), realizada por el INEGI en la primera quincena de marzo de 2019, en la Ciudad de México, los porcentajes de la población residente de 18 años y más que considera que vivir en esta ciudad es inseguro, son los siguientes: Región Norte CDMX (Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza) 89.6%; Región Sur CDMX (Benito Juárez, Coyoacán, La Magdalena Contreras y Tlalpan) 81.6 %; Región Oriente CDMX (Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco) 87.0 %; Región Poniente CDMX (Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo) 77.1 %⁴⁷.

50. Aunado a la percepción ciudadana sobre la seguridad pública, también es relevante considerar los grados de eficiencia de las autoridades para atender los problemas de inseguridad.

51. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha destacado que, frente al aumento de la violencia y la criminalidad, en varios países de la región (continente americano), la falta de una adecuada respuesta del Estado ante la violencia y el delito, en ocasiones ha conducido a reproducir lógicas de relacionamiento social fundadas en la intolerancia y la estigmatización de personas o grupos de personas⁴⁸.

52. Sea fundado o no el temor a la inseguridad, dado que es un factor por el que muchas calles se han "privatizado", es importante reflexionar sobre si la colocación de rejas en las calles de la Ciudad de México, es un mecanismo idóneo para evitar la comisión de

⁴² INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, Presentación ejecutiva por entidad. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2014/doc/envipe2014_df.pdf. Consultado por última vez el 06 de junio de 2019.

⁴³ INEGI. ENVIPE 2015, Presentación ejecutiva por entidad. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2015/doc/envipe2015_df.pdf. Consultado por última vez el 06 de junio de 2019.

⁴⁴ INEGI. ENVIPE 2016, Presentación ejecutiva por entidad. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2016/doc/envipe2016_cdmx.pdf. Consultado por última vez el 06 de junio de 2019.

⁴⁵ INEGI. ENVIPE 2017, Presentación ejecutiva por entidad. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2017/doc/envipe2017_cdmx.pdf. Consultado por última vez el 06 de junio de 2019.

⁴⁶ INEGI. ENVIPE 2018, Presentación ejecutiva por entidad. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_cdmx.pdf. Consultado por última vez el 06 de junio de 2019.

⁴⁷ INEGI. Comunicado de prensa núm. 187/19 del 17 de abril de 2019. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/ensu/ensu2019_04.pdf. Consultado por última vez el 5 de junio de 2019.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, p. 100.



delitos, dado que en algunos sectores el cierre de calles se ha dado prácticamente en la totalidad de las vías públicas de una colonia, sin que se cuente con evidencia clara de que el mecanismo de cierre en realidad es efectivo.

53. De otro lado, se tiene documentado que los cierres de las vialidades obedecen también a la intención de conservar la naturaleza residencial de la calle y/o de la colonia y evitar determinadas situaciones que afectan el modo de vida de las personas residentes; por ejemplo, porque personas “ajenas” a la colonia transitan con frecuencia por ella por ser el paso hacia otras zonas; porque esas calles forman parte de la ruta de circulación de transporte público o de transporte pesado; porque se han colocado puestos en la vía pública; porque talleres (mecánicos, hojalatería y pintura, vulcanizadoras, etc.) extienden o realizan sus labores sobre las calles; y porque, en opinión de los vecinos, circunstancias como esas degradan el entorno en el que habitan.

54. Las calles cerradas representan, en muchos casos, la posibilidad de mejorar la calidad de vida de las personas que colocan las rejas y demás obstáculos, y que se ve amenazada con las “intrusiones” de todas aquellas personas que no “pertenecen” a esos lugares, de quienes no tienen sus viviendas en esas calles y que, por tanto, no se “justifica” su presencia y permanencia en ellas, al respecto se ha afirmado que:

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

55. En un estudio realizado para analizar el cierre de calles en la zona de Coapa, en la ahora Alcaldía de Tlalpan⁵⁰, se observó al conversar con los habitantes que este fenómeno se relacionaba con la inseguridad, con controlar cambios que mermaran la tranquilidad de los vecinos y que el cierre de calles fue paulatino:

“Los primeros intentos de cierre se remontan a hace más o menos quince años, cuando son colocadas macetas y jardineras. El objetivo era disminuir la circulación automotriz en la zona, en defensa de la tranquilidad del lugar y su carácter residencial, evitando el tránsito de personas ajenas, sobre todo el transporte público (...) el cierre no se realiza de forma repentina, de un día al otro. Se torna cada vez más efectivo conforme aumentan el desorden y la ocupación incontrolada del espacio público alrededor de las dos manzanas, y conforme se agudiza el sentimiento de inseguridad en esa zona. Los

⁴⁹ Giglia, Ángela. Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la Ciudad de México. El caso de las calles cerradas en la zona de Coapa (Tlalpan, Distrito Federal). Revista Trace, [S.l.], n. 42, ago. 2018 p. 76. Disponible en: <<http://trace.org.mx/index.php/trace/article/view/536>>. Última consulta 24 de mayo de 2019.

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



dispositivos de cierre drástico y definitivo –con caseta, pluma y vigilantes o con rejas fijas– sólo aparecen en los últimos años⁵¹.

56. A este respecto, aunque el cierre de calles supone interacción, organización política y participación de las y los vecinos para tomar la decisión de cerrar las calles y organizar la ejecución y mantenimiento del cierre de las mismas, este mismo proceso puede generar que esa convivencia no se mantenga permanente cuando hay desacuerdos, por ejemplo con el pago del mantenimiento de las rejas, remuneración de las y los vigilantes, etc., dando pie a conflictos y al repliegue de los vecinos al interior de sus viviendas y por ende, afectar la relación vecinal al interior; en ese sentido se destaca que *“también se afecta la interacción al exterior, [e]n la medida en que representan una privatización del espacio público y en la medida en que discriminan e impiden el acceso según criterios arbitrarios”*.⁵²

57. Entonces, más allá de la irregularidad que implica el cierre de una calle por las y los vecinos, este hecho trae consigo diversos problemas, que es necesario tener en cuenta, por ejemplo, la generación y exacerbación del conflicto entre los vecinos que colocan las restricciones en la calle y aquellos que se oponen; afectaciones al acceso a diversos servicios cotidianos (correo, gas, recolección de residuos sólidos, entrega de paquetería, etcétera) y servicios de emergencia (ambulancia, patrullas, bomberos, protección civil); cambios en la cotidianidad de las personas que habitan en esas calles, y de las que transitaban por las mismas; afectaciones al trazo urbano; la insatisfacción de la demanda de seguridad; control de acceso a las calles por parte de particulares; y afectación al trazo urbano y a la movilidad en las zonas cercanas a las calles obstruidas, entre otras.

58. Esta problemática también implica una pérdida de confianza en las autoridades que son vistas como tolerantes con la irregularidad de los cierres de las calles; como ineficaces para recuperar la vía pública; como incapaces de garantizar la seguridad y la tranquilidad que los vecinos demandan, así como de garantizar la libre circulación; también este hecho expone a las autoridades a ser percibidas como incapaces de encontrar alternativas que concilien los intereses de todas las personas implicadas; lo que a su vez refuerza la decisión de las personas de cerrar las calles por sus medios, asumir el control del acceso a las mismas, generándose el efecto de multiplicación del fenómeno.

59. En ese contexto, desde la creación de la Tercera Visitaduría General en 2006, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, de manera recurrente, ha recibido quejas a partir de las cuales se ha evidenciado la existencia de un conflicto social que, requeriría la intervención articulada de diversas instancias de gobierno para ofrecer

⁵¹ Giglia, Ángela. Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la Ciudad de México. El caso de las calles cerradas en la zona de Coapa (Tlalpan, Distrito Federal). Revista Trace, [S.l.], n. 42, ago 2018, p. 74. Disponible en: <<http://trace.org.mx/index.php/trace/article/view/536>>. Última consulta 24 de mayo de 2019.

⁵² Giglia, Ángela. Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la Ciudad de México. El caso de las calles cerradas en la zona de Coapa (Tlalpan, Distrito Federal). Revista Trace, [S.l.], n. 42, ago. 2018, p. 77. Disponible en: <<http://trace.org.mx/index.php/trace/article/view/536>>. Última consulta 24 de mayo de 2019.



una solución integral a la problemática estructural que impide el pleno ejercicio de diversos derechos humanos de las personas que habitan y transitan por los espacios públicos afectados por la existencia de tales objetos, y de las personas que en general habitan y transitan la Ciudad de México.

60. En vista de lo descrito, esta Comisión advierte que estamos frente a una problemática estructural, con repercusión colectiva que afecta el derecho a la ciudad y otros derechos interdependientes en diferentes colonias, pueblos o barrios de la Ciudad de México, debido a la instalación de diversos obstáculos u objetos que impiden el goce efectivo de varios derechos humanos, en agravio de múltiples personas o colectividades; tales objetos se han instalado por particulares con anuencia o tolerancia de las autoridades, mismas que no han logrado generar una solución integral que satisfaga los distintos derechos humanos en colisión, lo cual implica un menoscabo al disfrute efectivo del derecho a la ciudad de todas y todos.

III.2. Caracterización de la Problemática estructural

61. Tal como ya fue precisado, la problemática estructural descrita limita el ejercicio efectivo de derechos colectivos e intereses difusos vinculados con el usufructo equitativo de la Ciudad, con motivo de la ocupación privada del espacio público; respecto de dicha problemática estructural, esta Comisión ha podido identificar algunos patrones, como los que se describen a continuación.

62. La ocupación privada del espacio público se ha realizado a partir de procesos de organización colectiva, bajo preocupaciones específicas por problemas de inseguridad. De la información obtenida a partir de los expedientes de queja y de la aportada por las autoridades se ha podido documentar que la instalación de rejas y otros elementos para ocupar el espacio público, ha implicado complejos procesos de organización social en torno a una misma cuestión o preocupación social (preeminentemente cuestiones de seguridad ciudadana) y en muchos casos, existen decisiones de amplios grupos de personas de determinada colonia o sector.

63. La ocupación privada del espacio público, en la mayoría de los casos, inició hace muchos años y permanece en la actualidad. En la mayoría de los casos contemplados la colocación de rejas no es reciente; si bien hay algunos casos que datan de hace apenas un par de años, la mayoría de los casos tienen más tiempo, reportándose casos en los que desde hace 18 o 20 años comenzó la obstrucción de las calles en las colonias, y paulatinamente se han ido incrementado los obstáculos, de tal manera que incluso la mayoría de las calles, en algunas colonias están cerradas.

64. La ocupación privada del espacio público genera dificultades en el acceso peatonal, vehicular y en algunos casos a los servicios de emergencias. El cierre de calles (y en algunos casos también de parques, andadores y áreas verdes) dificulta el acceso peatonal y vehicular de las y los vecinos que habitan en esas calles, y de las personas que deciden o requieren pasar por esas vialidades. Pero además, muchas

veces también representa un obstáculo para el paso de los servicios, ya sea de emergencia u ordinarios (gas, recolección de basura, telefonía, alimentos, agua, entre otros). Lo que lleva a expresar mayor preocupación considerando que es razonable establecer que las dificultades de acceso repercuten con especial intensidad en las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria como las personas mayores o las personas con discapacidad.

65. El retiro de las rejas y otros obstáculos se enfrenta a la oposición de algunas personas y conflictividad social. Como ya fue señalado en muchos casos la colocación de rejas y otros obstáculos está precedida de una decisión colectiva. Empero dichas decisiones no siempre son tomadas de manera unánime y ello implica que haya personas que no están de acuerdo y busquen revocar dicha ocupación del espacio público, lo que genera confrontación que muchas veces va más allá de un simple desacuerdo, presentándose agresiones y represalias entre las y los vecinos.

66. En algunos casos, la colocación de rejas u obstáculos representa una erogación a las y los vecinos. La colocación de las rejas, plumas y otros obstáculos trae consigo, en algunos casos, la contratación de personal de seguridad privada, cámaras y otros enseres, que hacen necesario que las personas que habitan en esas calles deban pagar cuotas de dinero para cubrir los gastos derivados de esta contratación e instalación y su mantenimiento. Lo que muchas veces implica nuevas razones de conflictividad social entre quienes sí pagan y quienes no pueden o no quieren hacerlo.

67. Las condiciones y reglas para acceder y circular por las vialidades son determinadas por quienes están a favor los obstáculos de acceso. Al ser las propias personas vecinas quienes colocan los obstáculos, son ellas quienes determinan las condiciones para acceder a las calles, no sólo a las personas habitantes de esas vialidades, ya sea que estén de acuerdo o no en la obstrucción, sino a todas las personas que pretenda acceder a ellas, generando también clasificaciones como residente y visitante que terminan por ser criterios de selección para lograr el acceso.

68. Las autoridades tienen conocimiento de la ocupación privada del espacio público. Ya sea por las denuncias o solicitudes de las y los vecinos afectados, o a partir de la presentación de las quejas ante esta Comisión, las autoridades tienen conocimiento de la colocación de rejas u obstáculos y asimismo, saben que las rejas u obstáculos están en la vía pública.

69. En ningún caso las personas que colocaron los obstáculos solicitaron autorización alguna a las autoridades. En todos los casos que ha documentado esta Comisión se tiene que las personas que deciden colocar rejas, plumas y otros obstáculos no solicitan los permisos correspondientes ante las Delegaciones (hoy Alcaldías). Asimismo, en aquellos casos en donde se han iniciado procedimientos de recuperación de la vía pública, dicho procedimiento ha sido ineficiente, ya sea porque no se llega a una determinación, o porque teniéndola no se ejecuta argumentando imposibilidad, generalmente por la oposición de las y los vecinos que las colocaron, entre otros factores.

70. El retiro de las rejas se enfrenta a la fuerte oposición de vecinos. Una constante que se pudo documentar es que las y los vecinos que decidieron implementar la ocupación privada del espacio público en general se oponen al retiro de las rejas u obstáculos, llegando a la confrontación abierta con las autoridades y con las personas que inician los procedimientos administrativos para la recuperación del espacio público.

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

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

IV. LOS DERECHOS HUMANOS COLECTIVOS Y LOS INTERESES DIFUSOS IMPLICADOS

IV.1. Marco jurídico aplicable

IV.1.1. Disposiciones generales en materia de Derechos Humanos

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

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

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

⁵³ Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 4.A.1. En el mismo sentido, el primer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM.

⁵⁴ Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 4.A.2.

⁵⁵ Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 4.A.2, in fine; y artículo 5.B.

⁵⁶ Constitución Política de la Ciudad de México. Artículos 4.A.3, 4.A.4 y 4.A.5

⁵⁷ Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 4.A.6.

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

74. En este sentido, el tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM establece:

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

75. Por su parte, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶¹ como la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶² establecen las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos humanos. Además, en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció:

166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.⁶³

76. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) estableció que "*los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano*"⁶⁴; a su vez, la Suprema Corte ha

⁵⁸ Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 4.A.3.

⁵⁹ Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 4.A.4.

⁶⁰ Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 4.A.5.

⁶¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), artículo 2.1.

⁶² Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 1.1.

⁶³ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 166.

⁶⁴ Ver, Poder Judicial de la Federación (PJF), Tesis P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, abril 2014, pág. 202. Tesis de rubro DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA



entendido que el principio de supremacía constitucional implica que a la eficacia normativa directa de la Constitución se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas⁶⁵. En sentido amplio, la interpretación conforme implica que todas las autoridades del Estado mexicano deben interpretar las leyes a la luz y conforme a los derechos humanos previstos en la constitución y tratados internacionales, mientras que, en sentido estricto, implica que cuando existan varias interpretaciones válidas, preferirá aquella que sea acorde a la norma constitucional y a los instrumentos internacionales⁶⁶. Criterio que se vincula inescindiblemente con el principio pro persona, el cual busca maximizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos y permite “*optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio*”⁶⁷.

77. A su vez, el Artículo 4.B de la CPCM establece:

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

78. En este contexto, la CDHCM en el ámbito de sus competencias y atribuciones como organismo protector de derechos humanos tiene la obligación legal⁶⁸, constitucional⁶⁹ y

CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

⁶⁵ Ver, PJF, Tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2017, pág. 239. Tesis de rubro INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.

⁶⁶ Ver, Sánchez Cordero, Olga, “El Control de Constitucionalidad en México, a partir de la Reforma de junio de 2011”, En, Caballero, José Luis (coord.), Derechos constitucionales e internacionales. Perspectivas, retos y debates, Tirant lo Blanch, México, 2018, pp. 930-931.

⁶⁷ Ver, PJF, Tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, Octubre de 2014, pág. 613. Tesis de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

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

⁶⁹ El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que “*todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover,*



convencional⁷⁰ de garantizar los derechos humanos, inclusive, de ser el caso, la de realizar un control de convencionalidad *ex officio*⁷¹.

79. Así, la CDHCM funda sus Recomendaciones, inclusive las Recomendaciones Generales, en las disposiciones de derechos humanos establecidas tanto en la CPEUM y en la CPCM, como en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH), inclusive la interpretación que los organismos internacionales de derechos humanos realizan respecto del contenido y alcance de los derechos de fuente internacional, favoreciendo en todos los casos la mayor protección de las personas y sus derechos humanos.

80. De esta manera, a continuación, se hará explícito el parámetro normativo a partir del cual se determinará el contenido y alcance de los derechos colectivos e intereses difusos implicados en el presente instrumento recomendatorio. Lo anterior no pretende ser una sistematización exhaustiva de los elementos normativos de los derechos implicados, sino la determinación del contenido específico de los derechos humanos, que le han servido a esta CDHCM para concretar el análisis integral de la problemática estructural que se aborda en este instrumento recomendatorio.

IV.2. Derecho a la Ciudad

IV.2.1. Estándar general y sus derechos asociados

81. El preámbulo de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), señala que la Ciudad pertenece a sus habitantes y se concibe como un espacio civilizatorio, ciudadano, laico y habitable para el ejercicio pleno de sus posibilidades, el disfrute equitativo de sus bienes y la búsqueda de la felicidad.

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."

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

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



82. De igual manera, a lo largo del Título Segundo, la CPCM señala las características de la ciudad a la que tenemos derecho y debemos aspirar; esto es una ciudad garantista, de libertades y derechos, democrática, educadora y del conocimiento, solidaria, productiva, incluyente, habitable y segura.

83. Ahora bien, de manera específica, la CPCM reconoce el derecho a la ciudad en su artículo 12, y lo define como:

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

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

84. La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, en su artículo 96 reconoce que:

“Artículo 93. El derecho a la Ciudad es el derecho de todas las personas, presentes y futuras, para usar, ocupar, producir y disfrutar una ciudad justa, democrática, inclusiva, sustentable, habitable y disfrutable, considerada como un bien común esencial para una vida plena.

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

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social y ambiental de la propiedad y de la Ciudad, su gestión democrática, la inclusión social y productiva de sus habitantes, el manejo sustentable y responsable de los bienes ambientales y de los recursos económicos; la distribución equitativa y el disfrute de los bienes públicos, el fortalecimiento del tejido social y de la convivencia; el respeto a la composición pluricultural de la Ciudad y a los derechos de los pueblos indígenas. Garantiza la preservación de los ecosistemas, las áreas de conservación y patrimonio natural, las no urbanizables, el patrimonio cultural construido, la gestión y mitigación de riesgos por causas naturales o antropogénicas, asegura la justicia territorial.

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

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

85. El derecho a la ciudad, además de ser un “derecho llave” que articula al modelo de Ciudad establecido por la CPCM, tiene un contenido esencial que se concreta en su



caracterización como un derecho colectivo que comprende “*el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad*”.

86. Vistos en conjunto el preámbulo y el artículo 12 de la CPCM, el derecho a la Ciudad impone reconocer que la CDMX pertenece a todos sus habitantes y que todas y todos ellos tienen el derecho de usarla y usufructuarla de manera plena y equitativa. Es así que el concepto usufructo pleno y equitativo de la Ciudad, en su concepción más general debe entenderse como el derecho colectivo de usar y gozar de los bienes, servicios y frutos de la ciudad, con la obligación de conservar su esencia y finalidad colectiva; todo lo cual debe atenerse a los principios⁷² de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

87. La CPCM reconoce en su artículo 3 apartado 2, la función social de la ciudad que tiene como finalidad la participación democrática de las personas respecto de la ciudad, en donde la ciudad es pensada por y para todas y todos.

88. Atendiendo a la naturaleza colectiva del derecho a la ciudad y en función del usufructo equitativo a que está destinada, es de especial protección el espacio público al considerarlo como un valor en sí mismo, un bien colectivo del que depende el acceso a una vida digna como parte del contenido del Derecho a la Ciudad. La CPCM, en su artículo 13, Apartados C y D, establece:

Artículo 13. Ciudad habitable.

[...]

C. Derecho a la vía pública

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

D. Derecho al espacio público.

1. Los espacios públicos son bienes comunes. Tienen una función política, social, educativa, cultural, lúdica y recreativa. Las personas tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar todos los espacios públicos para la convivencia pacífica y el ejercicio de las libertades políticas y sociales reconocidas por esta Constitución, de conformidad con lo previsto por la ley.

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

89. En tanto que en el artículo 16, apartado G.4, señala:

Artículo 16. Ordenamiento territorial

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



[...]

G. Espacio público y convivencia social

[...]

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

[...]

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

Artículo 96. Toda persona tiene derecho al uso pacífico de la vía pública, en los términos previstos por la Constitución Local y la legislación de la materia. El Gobierno de la Ciudad adoptará las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho, con base en los objetivos de funcionalidad y movilidad de las vías públicas. Las personas tienen derecho a usar, disfrutar y aprovechar los espacios públicos de la Ciudad, tales como plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, bosques, parques públicos y demás lugares de encuentro.

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

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

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

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

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

Artículo 211.- Tienen el derecho de utilizar las vialidades, quienes habitan o transitan en el Distrito Federal, por lo que los particulares o autoridades no podrán limitar el tránsito de peatones y vehículos.

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

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

[...]

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

94. Precisamente en torno al espacio público se da la problemática materia de esta Recomendación General. Es claro que la gran mayoría de los conflictos urbanos contemporáneos, encuentran el origen y características de sus disputas y discrepancias en el espacio público. Lo anterior encuentra su explicación al considerar que los espacios públicos son un fenómeno propio del surgimiento de la ciudad, son en sí mismos la ciudad, de modo que los cambios que acontecen en ésta son resultado de los cambios generados en el espacio público. El espacio público es el lugar donde se desarrolla la vida en común, donde se desarrollan las pugnas pero también los encuentros y conciliaciones, es el espacio en el que se desarrolla la posibilidad de construir ciudad, de diseñarse a partir del pluralismo propio de las ciudades y, en términos particulares, es el espacio donde se consume, se hace exigible y encuentra su particularidad el derecho a la ciudad.⁷³

95. Ahora bien, el derecho a la ciudad es un derecho humano emergente⁷⁴ y su contenido se encuentra inacabado y en desarrollo.⁷⁵ Empero, dentro de sus características esenciales se encuentra su naturaleza de derecho colectivo, tal como lo reconoce la CPCM y la Ley Constitucional. Así, esta naturaleza colectiva se constituye en la medida que incorpora un interés colectivo, es decir, una necesidad que no es atribuible a los individuos, sino a todos, a muchos. Dicho interés colectivo se sintetiza en el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene para ofrecer, bajo criterios de sostenibilidad, igualdad, equidad y justicia social; no puede ser ejercido por una sola voluntad, sino que su misma naturaleza ordena un proceso de construcción social, de interacción y corresponsabilidades entre los ciudadanos, las organizaciones sociales, el sector privado y, desde luego, la presencia ineludible de las autoridades públicas.⁷⁶

96. En este sentido debe destacarse que, las destinatarias del derecho a la ciudad son todas las personas sin discriminación de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual⁷⁷, y por

⁷³ Ávila Navarro, Claudia Paola. "La construcción del derecho a la ciudad desde la vivencia institucionalizante". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2014, p. 78.

⁷⁴ Instituto de derechos Humanos de Catalunya. Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad, Barcelona 2011. Disponible en: https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/DHE_7_esp_1.pdf. Última consulta el 26 de junio de 2019.

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

⁷⁶ Correa Montoya, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. Territorios, 22, p. 145.

⁷⁷ Carta Mundial por el derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas-Quito, Julio 2004, Foro Mundial Urbano-Barcelona, octubre 2004, Foro Social Mundial-Porto Alegre, enero 2005, Revisión II Foro Urbano Mundial previa a Barcelona, septiembre 2005, art. I.1.

ende tiene especial relevancia para los grupos vulnerables y desfavorecidos⁷⁸ que gozan de atención prioritaria en el marco de la CPCM.

97. Si bien todas las autoridades del Estado tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la Ciudad; la naturaleza colectiva de dicho derecho presupone un sistema de corresponsabilidades entre dichas autoridades locales con otras autoridades, las organizaciones sociales, la familia, el individuo y el sector privado; bajo este postulado, la comunidad en general debe participar activamente de estos espacios, buscarlos, abrirlos, conservarlos y actuar responsablemente en ellos.⁷⁹

98. La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece que la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todas las personas habitantes, el usufructo pleno de los recursos que ésta misma ofrece; es decir, se debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto.⁸⁰ Implica garantizar a todas y todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece; que los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de las y los ciudadanos deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental; en la participación, formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.⁸¹

99. El derecho a la ciudad posibilita la interdependencia de los derechos humanos y a la vez su verdadera extensión y alcance se deriva de la confluencia de diversos derechos humanos; lo anterior “significa que cada uno de estos son derechos autónomos, es decir, consagrados en los instrumentos internacionales y los ordenamientos jurídicos internos, que pueden ser reclamados y exigidos de forma individual, social o colectiva por los mecanismos judiciales y administrativos previstos para ello. Pero, no obstante su autonomía están en relación de interdependencia con el derecho a la ciudad, es decir, entendidos cada uno de ellos desde su faceta colectiva, como prestación debida a los habitantes de la ciudad, integran como continuum el derecho a la ciudad”⁸².

100. Ahora bien, de manera ilustrativa podemos observar el carácter colectivo del derecho a la ciudad y su interdependencia con otros derechos, específicamente con el

⁷⁸ Carta Mundial por el derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas-Quito, Julio 2004, Foro Mundial Urbano-Barcelona, octubre 2004, Foro Social Mundial-Porto Alegre, enero 2005, Revisión II Foro Urbano Mundial previa a Barcelona, septiembre 2005, art. I.2.

⁷⁹ Correa Montoya, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. Territorios, 22, pp. 139-141.

⁸⁰ Instituto de Investigaciones Parlamentarias, El derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México. Una propuesta de interpretación, México, diciembre 2017, p.43

⁸¹ Carta Mundial por el derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas-Quito, Julio 2004, Foro Mundial Urbano-Barcelona, octubre 2004, Foro Social Mundial-Porto Alegre, enero 2005, Revisión II Foro Urbano Mundial previa a Barcelona, septiembre 2005, art. II(2.4).

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

derecho a la salud, con la actual crisis mundial desatada por la pandemia por COVID-19. Según ONU-Hábitat, el 95% del total de casos de COVID-19 se dan en zonas urbanas⁸³; y las Ciudades más pobladas sufren un impacto mayor, tal como sucede en la CDMX⁸⁴, en donde este mayor impacto de la pandemia exige reconocer que diversos grupos de atención prioritaria tienen derecho a contar con esquemas de protección colectiva y de solidaridad.⁸⁵

101. Ahora, garantizar a las personas habitantes de las ciudades el acceso al derecho a la salud en esta crisis sanitaria, requiere de un derecho a la movilidad más robusto. Tal como se ha podido documentar por esta Comisión, la ocupación privada del espacio público conlleva límites de facto al paso pronto de vehículos de emergencia, lo que dificulta el disfrute equitativo de la Ciudad.

102. Por otro lado, la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 9°, reconoce el derecho a la vida digna por la cual obliga a las autoridades de la Ciudad a adoptar las medidas necesarias para que progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.

103. En una visión interdependiente, la garantía del derecho a la ciudad representa un medio para transformar la urbe en un espacio más justo, plural y propicio para la vida digna, al considerarlo como un derecho colectivo de las y los habitantes de las ciudades, que "les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales."⁸⁶

104. De tal forma, el derecho a la ciudad tiende a cumplir con una función social, con vistas a lograr progresivamente la plena realización del derecho a un adecuado nivel de vida, sin discriminación, con igual acceso para todas y todos a los bienes públicos y a servicios de calidad en áreas como seguridad alimentaria y nutrición, salud, educación, infraestructura, movilidad y transporte, energía, calidad del aire y medios de vida.⁸⁷

⁸³ ONU-Habitat. Plan de Respuesta al COVID-19. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/plan-de-respuesta-al-covid-19>. Consultado el 26 de noviembre de 2020.

⁸⁴ Al 26 de noviembre de 2020, en el país se tenía registro de 1'078,594 casos confirmados y 104,242 personas fallecidas por COVID19, de los cuales 196,028 casos confirmados y 13,315 defunciones corresponden a la Ciudad de México, siendo la entidad con más casos. Datos consultados en: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView> el 26 de noviembre de 2020.

⁸⁵ Las personas con afecciones de salud subyacentes, como las enfermedades no transmisibles (ENT), como las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y el cáncer, tienen un mayor riesgo de enfermedad grave y más probabilidades de morir por COVID-19. Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Consultado en <https://www.paho.org/es/ent-covid-19> el 26 de noviembre de 2020. En este sentido ver, Paulo Coto Murillo y Julio Solís Moreira, "Territorios, bien común y derecho a la ciudad: propuestas de acción social en tiempos de crisis COVID-19". Rev. Rupturas 10, Número especial COVID-19, Costa Rica, Mayo 2020, pp. 83-94.

⁸⁶ Hidalgo Flores, Héctor Ivar, *El derecho a la ciudad y el acceso a la justicia*, Revista Nexos. Ver en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5821>. Consultado por última vez el 02 de julio de 2019.

⁸⁷ ONU-Hábitat, "La Nueva Agenda Urbana. El contexto global", 2017, p. 5. Disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>. Consultado por última vez el 01 de julio de 2019.

f

105. Es por todo lo expuesto, que la ocupación privada del espacio público, mediante la instalación de rejas, plumas y otros obstáculos constituye un abierto desafío al derecho a la Ciudad, ya que, como se ha señalado, este derecho colectivo busca que todas y todos tengamos la posibilidad de usar y usufructuar equitativamente la Ciudad, para el adecuado ejercicio de nuestros derechos humanos en la esfera pública. Asimismo, se observa que la equidad del usufructo de la Ciudad, como principio básico de este derecho, por sí mismo no es una razón suficiente para vetar cualquier posibilidad de autorización de uso privado del espacio público. Empero, la equidad exige igualar las oportunidades y compensar las diferencias, por lo que cualquier autorización que las autoridades puedan dar para instalar obstáculos en el espacio público requiere una fundamentación y motivación que haga explícitas las razones de equidad que la justifiquen y que tomen en cuenta las diversas realidades y motivaciones que han tenido las personas en la Ciudad para llegar a dicha ocupación privada del espacio público.

106. La equidad también impone el deber de buscar la solución de las diversas conflictividades sociales y presupone que éstas sean consideradas en las acciones públicas y que las causas y reclamaciones que dichas conflictividades envuelven sean efectivamente consideradas y atendidas por las autoridades públicas con un enfoque de derechos humanos. En una Ciudad de Derechos, como la que estableció la CPCM, es natural que los derechos entren en tensión, empero, las soluciones no se deben postergar porque los conflictos sociales no resueltos alimentan la división e imposibilitan la realización efectiva de los derechos humanos.

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

IV.2.2. Derecho a la movilidad

108. La CPCM, en su artículo 13.E establece el Derecho a la movilidad, en los siguientes términos:

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

derechos de los usuarios más vulnerables de la vía, el cual será adecuado a las necesidades sociales y ambientales de la ciudad.

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

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

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

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

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

111. Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, define a la movilidad como *"el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la movilidad será la persona"*.

112. La movilidad a partir de los bienes de uso común⁸⁸, en términos de lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación *está catalogado como un derecho colectivo y difuso, que va desde el derecho de los usuarios del transporte público colectivo a recibir un servicio de calidad, hasta el derecho de todos los habitantes a la movilidad y accesibilidad segura, sustentable y equitativa de transitar en diversas zonas del lugar en el que habitan, a través de cualquier medio.*⁸⁹

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

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

113. A su vez, esta Comisión ha establecido que el derecho a la movilidad *tiene una relación estrecha y complementaria con el derecho de libre circulación*⁹⁰, pues mientras éste –identificado como un derecho civil de autonomía– cubre una parte esencial del derecho a la movilidad, al impedir que existan interferencias sin justificación en los movimientos de las personas, aquél –identificado como un derecho de carácter social– actúa garantizando las condiciones de igualdad y prestacionales necesarias para que ambos sean efectivos.⁹¹

114. El Comité de Derechos Humanos, ha puesto de presente que el Estado Parte debe velar porque se protejan los derechos garantizados por el artículo 12, no sólo de la injerencia pública, sino también de la privada.⁹²

115. Este Organismo encuentra que si bien históricamente se ha reconocido el derecho a la circulación únicamente en su dimensión individual, la Comisión Interamericana ha propuesto desarrollar una dimensión colectiva del mismo⁹³ y en ese sentido la presente Recomendación General busca dejar asentado que la ocupación privada del espacio público constituye una alteración a la libre circulación de todas las personas que viven y transitan por la Ciudad, puesto que, de facto, existen zonas inaccesibles o de acceso limitado por las que no se puede circular libremente. Por ejemplo, la Segunda Sala de la Suprema Corte sostiene que una vía pública no puede obstruirse privando a las personas del simple tránsito por ella, pues dicha conducta atenta contra la libertad de circulación de la mayoría de los habitantes, además de que constituye un abuso por parte de quien pone en práctica el mecanismo de cierre.⁹⁴

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

La Corte Interamericana ha señalado que el derecho de circulación y residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona y se refiere al derecho de quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado a circular libremente en él, así como escoger su lugar de residencia; y que el disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de quien desea circular o permanecer en un lugar. Ver, Corte IDH, *caso Familia Barrios Vs. Venezuela*, sentencia del 24 de noviembre de 2011, serie C No. 237, párrafo 162.

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

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

Ver, Medina Ardila, Felipe, La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano, véase en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26724.pdf>.

⁹³ Ver Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones. Sentencia del 27 de junio de 2012, Serie C. No. 245, párr. 134.

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

116. Como se indicó antes, la CPCM vincula el Derecho a la movilidad con el derecho a la ciudad. En este punto, el uso equitativo del espacio vial, implica garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y promover la remoción de barreras arquitectónicas y la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación,⁹⁵ siguiendo la lógica de pensar la ciudad por y para todos, así como para el acceso a una vida urbana digna.⁹⁶

117. Las calles están destinadas principalmente al tránsito de personas y vehículos⁹⁷, por lo que todas las personas que habitan o transitan en la Ciudad de México tienen derecho a utilizarlas,⁹⁸ es por eso que, sin justificación legal, ni las autoridades, ni los particulares podrán restringir la circulación de las personas⁹⁹.

118. Es fundamental considerar que “[l]a movilidad involucra el consumo de distintos bienes materiales o inmateriales. El primer consumo es inmaterial y está relacionado con el tiempo de desplazamiento, ya que el tiempo es un recurso escaso para todos. Disminuir el consumo de tiempo al mínimo posible siempre es el objetivo final para que quienes se desplazan puedan usarlo también en la realización de otras actividades. El segundo consumo es el de espacio. La movilidad demanda espacio en dos oportunidades: primero, cuando hay construcción (o en su caso habilitación) de infraestructura de circulación, y en segundo lugar, cuando las personas utilizan dicha infraestructura”.¹⁰⁰

119. Al respecto, la movilidad urbana ha sido conceptualizada como *un factor determinante tanto para la productividad económica de la ciudad como para la calidad de vida de sus ciudadanos y el acceso a servicios básicos de salud y educación*.¹⁰¹ Desde esta perspectiva, el derecho a la movilidad brinda acceso a otros derechos humanos, tales como el desarrollo, un nivel de vida adecuado, la salud y la educación, entre otros.

120. Por su parte, ONU-Hábitat ha establecido que *la movilidad urbana sostenible está determinada por el grado en que la ciudad en su conjunto es accesible a todos sus residentes, incluidos los pobres, los ancianos, los jóvenes, las personas con*

⁹⁵ Carta Mundial por el derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas-Quito, Julio 2004, Foro Mundial Urbano-Barcelona, octubre 2004, Foro Social Mundial-Porto Alegre, enero 2005, Revisión II Foro Urbano Mundial previa a Barcelona, septiembre 2005, art. XIII.

⁹⁶ Ávila Navarro, Claudia et. al. El derecho a la ciudad como un derecho humano emergente desde las peticiones ciudadanas, Revista Dfensor, México, CDHDF, núm. 10, Año XII, octubre, 2014, pp. 20.

⁹⁷ Artículo 9, fracción CIII de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

⁹⁸ Artículo 211 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

⁹⁹ Artículo 194 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

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

¹⁰¹ Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), *Qué es movilidad urbana*, 22 de agosto de 2013, disponible en:

http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/642/OMU02_22082013.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Consultada por última vez: 26 de junio de 2019.

f

*discapacidad, las mujeres y los niños;*¹⁰² lo que abona a determinar el alcance de la dimensión colectiva del derecho a la movilidad.

121. En su Informe Especial sobre el derecho a la movilidad, la CDHCM definió el derecho a la movilidad como *“el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo”*.¹⁰³

122. El derecho a la movilidad implica que haya disponibilidad, entre otras, de infraestructura vial y de espacios públicos para una efectiva realización de movimientos en el territorio que permitan la satisfacción de necesidades básicas de acceso al trabajo, educación, salud, alimentación, vivienda y recreación, entre otras.

123. La ocupación privada del espacio público sin autorización, tiene como una de sus más complejas implicaciones la reducción de la movilidad en toda la Ciudad y la limitación, de facto, de la posibilidad de circular libremente por todo el territorio de la CDMX, lo que afecta a todas las personas que la viven y transitan.

124. Siendo de esta manera, cualquier autorización que se otorgue a un particular para ocupar el espacio público, además de ser equitativa, en los términos ya señalados, deberá ser estrictamente necesaria y proporcional, para no afectar los derechos a la movilidad, a la libre circulación y a la Ciudad en los términos que ya han sido expuestos.

IV.2.3. Derecho a la seguridad ciudadana

125. La CPCM establece que la Ciudad debe ser garantista, de libertades y derechos, democrática, educadora y del conocimiento, solidaria, productiva, incluyente, habitable y segura. Al respecto, en el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad de México se establece el principio de una ciudad segura y en su apartado B, se reconoce el derecho a la seguridad ciudadana de la siguiente forma:

Artículo 14. Ciudad segura

[...]

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

¹⁰² ONU-Hábitat y PNUMA, *TEMAS HABITATHÁBITAT III. 19 - TRANSPORTE Y MOVILIDAD*, p. 1. Disponible en: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-19_Transporte_y_movilidad-SP.pdf. Consultada por última vez: 26 de junio de 2019.

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



126. El derecho a la seguridad ciudadana surge desde una dimensión individual a partir de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona¹⁰⁴. Empero, seguridad ciudadana, tiene una clara dimensión como derecho colectivo, al constituir un *“plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos”*¹⁰⁵, los cuales encuentran asidero en diversas disposiciones internacionales, nacionales y locales en materia de derechos humanos.

127. En la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México se establece que la seguridad ciudadana es un proceso articulado, coordinado e impulsado por el Gobierno de la Ciudad, en colaboración con la ciudadanía y las Alcaldías, para resguardar la libertad, los derechos y las garantías de las personas que habitan y transitan en la Ciudad, a fin de garantizar el orden y la convivencia pacífica, lo cual fortalece el estado de derecho a través de la prevención de los delitos y la erradicación de los diferentes tipos de violencia en todos los ámbitos de la vida colectiva de la Ciudad¹⁰⁶.

128. La Ley en cita dispone que la seguridad ciudadana tiene entre otros objetivos: recuperar y mantener el orden y la paz pública; sancionar infracciones administrativas, impartir justicia, y la reinserción social; y preservar la convivencia y el fomento de la cohesión social. En la misma Ley se establece que las acciones en materia de seguridad ciudadana tendrán como eje central a la persona, asegurando en todo momento, el ejercicio de su ciudadanía, libertades y derechos fundamentales, así como propiciar condiciones durables que permitan a los habitantes de la Ciudad desarrollar sus capacidades y el fomento de una cultura de paz en democracia. Además de otorgar al Gobierno de la Ciudad de México la responsabilidad exclusiva en colaboración con las Alcaldías y sus habitantes para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica¹⁰⁷.

129. En específico, la Ley en cita en su artículo 8, determina que las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito; sobre las causas estructurales que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la

¹⁰⁴ En este sentido ver, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, pág. 9. El derecho a la seguridad personal está reconocido en diversos instrumentos internacionales como el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, p. 7.

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

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

protección de las víctimas de la violencia y el delito. Por su parte, el artículo 4 establece que las autoridades, órganos de coordinación y participación, así como los cuerpos policiales de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado y profesional y que su función se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como principios rectores, entre otros, la prevención social de las violencias y del delito; la atención a las personas; la garantía del ejercicio de los derechos humanos y libertades; y la convivencia pacífica entre todas las personas.

130. De otro lado, en la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México encontramos un instrumento jurídico que tiene por objeto, entre otros, establecer reglas mínimas de comportamiento cívico; garantizar la sana convivencia, el respeto a las personas, los bienes públicos y privados y regular el funcionamiento de la administración pública de la Ciudad de México en su preservación; fomentar la cultura de la legalidad que fortalezca la convivencia armónica, la difusión del orden normativo de la ciudad, además del conocimiento de los derechos y obligaciones de la ciudadanía y de las personas servidoras públicas; sentar las bases de organización y funcionamiento de la cultura cívica; y establecer las acciones que deberán llevar a cabo las autoridades para que las personas que habitan en la Ciudad de México puedan dirimir sus conflictos a través de mecanismos consensados de justicia alternativa¹⁰⁸.

131. A mayor abundamiento, la Ley de Cultura Cívica contempla que para lograr la convivencia armónica de sus habitantes, son valores fundamentales los siguientes: I. La corresponsabilidad entre las personas habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana; II. La autorregulación sustentada en la capacidad de los habitantes de la Ciudad de México para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento; III. La prevalencia del diálogo, la conciliación y la mediación como medios de solución de conflictos y la utilización de Auxiliares para la gestión y solución de conflictos; IV. La imparcialidad de las Autoridades para resolver un conflicto V. El respeto por la diferencia y la diversidad de la población de la Ciudad de México; VI. El sentido de pertenencia a la comunidad y a la Ciudad de México; VII. La colaboración como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida; VIII. La legalidad como un sistema normativo y una cultura de acciones orientadas al ejercicio, respeto y cumplimiento de la ley por parte de las personas ciudadanas y las personas servidoras públicas; y IX. La capacitación de los elementos de policía en materia de cultura cívica.¹⁰⁹

132. Por otro lado, en la Ley de Prevención Social del Delito y la Violencia para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, se establece que la prevención social del delito y la violencia “se entenderá como el conjunto de políticas, estrategias e intervenciones orientadas a reducir el riesgo de que se produzcan efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, así como a intervenir para influir en sus múltiples causas y manifestaciones”. Para tal fin, esta norma jurídica dispone que el Gobierno de la Ciudad de México, en coordinación con las Alcaldías,

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

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

“desarrollará políticas e intervenciones integrales a través de medidas de cooperación permanentes, estructuradas y concretas, mismas que se coordinarán con las estrategias para el desarrollo social, económico, político y cultural”¹¹⁰.

133. La Ley referida dispone que formarán parte de la Política de prevención social del delito y la violencia, los programas, estrategias y acciones del Gobierno y las hoy Alcaldías, vinculadas a la seguridad pública, procuración de justicia, economía, trabajo, educación, cultura, derechos humanos y desarrollo social; particularmente, las orientadas a comunidades, familias, jóvenes, niñas y niños, mujeres y grupos vulnerables¹¹¹. y define diversos principios para lograr tal cometido, teniendo en cuenta entre otros, el respeto irrestricto a los derechos humanos, la integralidad, interseccionalidad, transversalidad y proximidad¹¹². Esta última entendida como la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios.

134. Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la seguridad ciudadana consiste en “el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento”.¹¹³ En este sentido, “la seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de los delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz, y de una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia”¹¹⁴.

135. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para abordar problemas de criminalidad y violencia desde la perspectiva de derechos humanos, en lugar de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público”, ya que la seguridad ciudadana se enfoca en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona como

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

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

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

¹¹³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La seguridad ciudadana, p. 1. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>.

¹¹⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La seguridad ciudadana, p. 1. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>.



objetivo central de las políticas; en cambio, “seguridad pública”, “seguridad nacional”, “seguridad interior”, hacen referencia a la seguridad del Estado¹¹⁵.

136. La seguridad ciudadana vela por la calidad de vida de las personas y consigue en un sentido amplio enmarcar las cuestiones económicas y sociales. Por otro lado se plantea desde el respeto de la integridad de la persona, del goce y disfrute de una vida tranquila sin temor a ser víctima de algún crimen¹¹⁶.

137. La CIDH ha establecido que:

“[En] el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados¹¹⁷.”

138. La seguridad ciudadana implica el desarrollo humano¹¹⁸ e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados¹¹⁹.

139. En consonancia con lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos y al tenor de lo desarrollado en esta Recomendación General, el derecho a la seguridad ciudadana para su plena vigencia implica el desarrollo de políticas públicas, a fin de crear o

¹¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, p. 8.

¹¹⁶ Miguel Concha Malo. Seguridad nacional como seguridad ciudadana. Los números nos indican que la estrategia para combatir el crimen organizado no está teniendo los resultados esperados. Revista. Folios reflexión y palabra abierta. Disponible en: <http://www.revistafolios.mx/dossier/seguridad-nacional-como-seguridad-ciudadana>. Última consulta 18 de junio de 2019.

¹¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, p. 9.

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

¹¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, p. IX.



transformar las condiciones en que se desenvuelven las personas o grupos en la Ciudad; para este fin debe considerarse que “una política pública es, por tanto, un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados”¹²⁰.

140. Por otra parte, necesariamente las políticas públicas deben ser sustentables, debido a que, por su naturaleza, requieren tiempos de ejecución en el mediano y largo plazo. Esta característica significa que la implementación de una política pública no puede medirse de acuerdo a la duración de un período de gobierno. En consecuencia, cualquier clase de política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que es también central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región.

141. De tal manera, en el área de la seguridad ciudadana, su cumplimiento sólo es posible a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, a partir de las orientaciones y dentro de los límites que establecen los estándares y los principios de derechos humanos recogidos en el marco de los Sistemas Universal y Regional de derechos humanos. A este respecto, para alcanzar la seguridad ciudadana es legítimo limitar o restringir el ejercicio de ciertos derechos humanos, en acato a los principios de necesidad; finalidad legítima; proporcionalidad; razonabilidad y no discriminación¹²¹.

142. A manera de recomendación a los Estados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que las políticas públicas sobre seguridad ciudadana se relacionan con lo siguiente:

“la creación o consolidación de una institucionalidad estatal que proporcione respuestas eficaces y eficientes a las demandas de una sociedad democrática en esta materia. Esto se refleja, principalmente, en la respuesta que esta estructura institucional brinde a los siguientes temas que se consideran prioritarios: la atención a las víctimas de la violencia y el delito; el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad; la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana; la profesionalización y modernización

¹²⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos dispone que las políticas públicas se caracterizan por ser: (1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); (2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); (3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); (4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y (5) intergubernamentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, p. 22.

¹²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, p. 102.

de las fuerzas policiales; y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana¹²².

143. En suma, teniendo en consideración los postulados de la Constitución Política de la Ciudad de México, los instrumentos jurídicos internacionales y locales citados y las consideraciones del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debe dejarse asentado que la ocupación privada del espacio público constituye, en muchos casos, una especie de alternativa a la seguridad ciudadana en su dimensión de derecho colectivo. Como se ha asentado ampliamente en este instrumento, la principal razón por la cual las personas han instalado obstáculos como rejas o plumas en las calles de la Ciudad es su percepción de inseguridad; pero además la instalación de dichos obstáculos ha roto la convivencia pacífica y solidaria en algunas colectividades de la ciudad.

144. Es urgente la definición de una política de seguridad ciudadana focalizada a atender la problemática estructural aquí descrita, en la que por lo menos el 23% de las manzanas de la Ciudad se encuentran parcialmente obstruidas al paso vehicular, en tanto que 5.90% se encuentran parcialmente obstruidas al paso peatonal¹²³ y dichas obstrucciones son sustentadas a partir de arreglos comunitarios dirigidos a autogestionar modelos de seguridad colectiva que, en muchos casos, implica conflictividad social que a su vez rompe el sentido de un modelo integral de seguridad ciudadana.

145. No pasa desapercibido para esta Comisión que, de los datos reportados en el portal de la Agencia Digital de Innovación Pública, Datos Abiertos Ciudad de México del Gobierno de la Ciudad de México, no todas las colonias, en los últimos años, presentan algún incremento en la comisión de delitos. Algunas colonias que tienen un alto número de rejas en sus calles, tienen bajo número de carpetas de investigación iniciadas en los delitos incluidos en las tablas que anteceden. Por el contrario, otras colonias, a pesar de estar prácticamente cerradas, tienen un índice delictivo alto, por lo que no es posible convalidar una relación directamente proporcional entre el cierre de calles y el combate a la inseguridad.

146. Es así que, cuando las autoridades competentes tengan que analizar si se autoriza o no cualquier ocupación privada del espacio público al analizar los elementos de equidad, necesidad y proporcionalidad, deben considerar la real contribución de la obstrucción de las vías públicas a la pretendida reducción de la inseguridad, en cada caso concreto.

147. No debe perderse de vista que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del juicio de amparo en revisión 5207/2018, determinó:

¹²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, pp. 101-102.

¹²³ Datos tomados de: INEGI, Resultados sobre infraestructura y características del entorno urbano 2014. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cleu/2014/?init=2>. Consultado por última vez el 03 de junio de 2019.



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

148. De esta manera, para la valoración de la proporcionalidad de una autorización otorgada por las autoridades para la ocupación privada del espacio público debe tenerse en cuenta que cuando se autoriza el cierre de una calle, ese cierre en ningún caso puede ser total, debiéndose permitir el ejercicio del derecho a la circulación y además el cierre de las calles debe apegarse al marco normativo aplicable, por lo que a los requisitos de equidad, necesidad y proporcionalidad se debe agregar el requisito de legalidad, tal como se desarrollará en el apartado que sigue.

IV.3. Derecho a la Seguridad Jurídica y principio de legalidad

149. El preámbulo de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) establece que ésta *“busca la consolidación del Estado garante de los derechos humanos y de las libertades inalienables de las personas”*. En el mismo sentido, desde hace setenta años, el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que es *“esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho”*; es así que el Estado de Derecho¹²⁵ debe ser entendido, esencialmente, como un instrumento para la protección de los Derechos Humanos.

150. De esta manera, al analizar integralmente el contenido del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) se puede advertir claramente que el objetivo de generar un régimen de derecho para proteger los derechos humanos ha sido desarrollado paulatinamente en

¹²⁴ SCJN. Segunda Sala. Resolución de Amparo en revisión 5207/2018 del 21 de noviembre de 2018. Ponente Ministro Eduardo Medina Mora I., pp. 34-35. Énfasis añadido.

¹²⁵ En nuestro contexto actual, el Estado de Derecho se refiere a *“aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales”*. Ver, Ferrajoli, Luigi. *Pasado y Futuro del Estado de Derecho en Neoconstitucionalimos* (Edición de Miguel Carbonell), Editorial Trotta, Madrid, España, 2005, 3era edición, pp. 13 y 14.

el Derecho Internacional de los derechos Humanos (DIDH). Así, en ambos tratados internacionales (de los que el Estado mexicano es Parte) se establece un axioma básico según el cual los derechos humanos deben estar "**garantizados por disposiciones legislativas**"¹²⁶ o de otro carácter, estableciendo explícitamente la obligación¹²⁷ jurídica convencional de adoptar tales disposiciones en el derecho interno, para hacer efectivos los derechos humanos¹²⁸.

151. Asimismo, tanto el PIDCP como la CADH, cuentan con una serie de disposiciones que explícitamente reservan al legislador (reserva de ley) la regulación de ciertos contenidos normativos de los derechos¹²⁹ y enfatizan la prohibición de arbitrariedad¹³⁰ respecto de la afectación de diversos derechos humanos. En este mismo tenor, bajo diversas fórmulas¹³¹, los dos tratados ya referidos adoptan de manera explícita el mandato convencional de que las restricciones a los derechos humanos tienen reserva de ley.¹³² De otro lado, el objetivo de generar un régimen de derecho para proteger los

¹²⁶ Ver PIDCP, artículo 2.2 y CADH, artículo 2.

¹²⁷ La Corte IDH, en relación con el artículo 2 de la CADH, ha establecido que "*el mismo **obliga a los Estados Parte** a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, **las medidas legislativas** o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención. Es decir, el deber general derivado de este artículo implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías". Ver, *inter alia*, Corte IDH, caso de la Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros vs. Honduras, sentencia del 8 de octubre de 2015, párr. 206.*

¹²⁸ Ver, Corte IDH, caso *Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, sentencia del 24 de noviembre de 2009, párr. 240.

¹²⁹ Ver, CADH, entre otros, artículos 4.1, 7.2, 12.3, 13.2, 15, 16.2, 22, 23; también PIDCP, artículos 9.1, 12.3, 18.3, 19.3, 21 y 22.2. Ver también artículos 6.H, 7.C.1, 7.D.3, 7.E.2, 7.F.3, 8.C.2, 9.A.3, 9.D.6, 10.B.13, 13.B.2, y 13.C de la CPCM.

¹³⁰ Ver, CADH, artículos 4.1, 7.3, 11.2 y 20.3; también PIDCP, artículos 6.1, 9.1, 12.4 y 17.1; y CPCM, artículo 7.E.3.

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

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

derechos humanos es desarrollado en los referidos tratados internacionales bajo el derecho de acceder a la justicia (obligación general de garantizar los derechos humanos, protección judicial y garantías judiciales)¹³³.

152. En este sentido, se advierte claramente que la comunidad internacional ha propugnado, durante siete décadas, por establecer las bases para la construcción de *un estado de derecho que proteja los derechos humanos*. Tal objetivo universal implica reconocer que uno de los valores estrechamente ligados al Estado de Derecho es la seguridad jurídica;¹³⁴ ésta se concreta en exigencias objetivas tanto de corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico), como de corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los *órganos del Estado*¹³⁵ encargados de su aplicación)¹³⁶.

153. El derecho a la seguridad jurídica tiene dos facetas; la primera de ellas, la objetiva, se refiere a lo inherente al sistema jurídico, las normas jurídicas y sus instituciones.¹³⁷ Por su parte, la certeza del Derecho supone la faceta subjetiva de la seguridad jurídica, al presentarse como la proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva. Para ello se requiere la posibilidad del conocimiento del Derecho por sus destinatarios. Gracias a esa información, realizada por los adecuados medios de publicidad, el sujeto de un ordenamiento jurídico debe poder saber con claridad y de antemano aquello que le está mandado, permitido o prohibido. En función de ese conocimiento, los destinatarios del Derecho pueden organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura bajo pautas razonables de previsibilidad. La certeza representa la otra cara de la seguridad objetiva: su reflejo en la conducta de los sujetos del Derecho¹³⁸.

154. En su dimensión de derecho humano, la seguridad jurídica es interdependiente del principio de legalidad¹³⁹, siendo estos dos conceptos afines e íntimamente ligados.

popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común. Ver, Corte IDH, *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, serie A, núm. 6, párras. 22 y 32.

¹³³ Ver, PIDCP, artículos 2.1 y 2.3; También CADH, artículos 1.1, 8 y 25.

¹³⁴ Ver, Pérez Luño, Antonio-Enrique, *La Seguridad Jurídica: Una garantía del Derecho y la Justicia*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, Boletín N° 15, 2000, págs. 25-38.

¹³⁵ Un órgano de Estado, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que tiene el individuo está constituida por la función que desempeña y por el cargo jurídico específico. Ver, por ejemplo, Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, 5ta reimpresión, pp. 229 y 230.

¹³⁶ Pérez Luño, Antonio-Enrique. (2000). Seguridad Jurídica. En Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta (Eds.). *El derecho y la justicia*. Madrid: Editorial Trotta, S.A., p. 483.

¹³⁷ Ver en Zavala Egas, Jorge, *Teoría de la seguridad jurídica*, Iuris Dictio, 12(4) p. 220. Disponible en <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdiccion/article/view/709>. Consultado por última vez el 04 de diciembre de 2020.

¹³⁸ Pérez Luño, Antonio-Enrique. Seguridad Jurídica. En Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta (Eds.). *El derecho y la justicia*. Madrid: Editorial Trotta, S.A. 2000 pp. 483-484.

¹³⁹ Tal como lo ha precisado la Corte IDH, en una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al "ejercicio efectivo de la democracia representativa", que se

155. La Corte IDH ha establecido que el principio de legalidad “*debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte [corrección estructural], y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas [corrección funcional]*”¹⁴⁰. Así, el principio de legalidad cuenta con diversas garantías instrumentales (los requisitos de autoridad competente, fundamentación y motivación, entre otras) así como garantías procesales, las cuales informan el derecho humano a la seguridad jurídica.

156. En este sentido, en el marco de la CPEUM, el derecho a la seguridad jurídica, se encuentra reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ha sido delimitado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el derecho a “*no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en ‘saber a qué atenerse’ respecto del contenido de las leyes [corrección estructural] y de la propia actuación de la autoridad [corrección funcional]*”.¹⁴¹

157. Tal como se desprende de este criterio jurisprudencial, la esencia de la seguridad jurídica versa sobre el principio de legalidad y sus dos exigencias de corrección estructural y funcional. Es así que, las actuaciones administrativas deben estar siempre sujetas a un régimen de facultades expresas, de manera que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una **facultad expresamente**¹⁴² **conferida en la ley** se considerará arbitrario.¹⁴³

158. Es por ello que, en virtud del principio de legalidad, las autoridades públicas solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultadas expresamente por la norma jurídica, con la finalidad de brindar seguridad jurídica a las personas. Esto incide en el control del poder público y busca impedir la arbitrariedad o discrecionalidad de las autoridades y de las personas que ejercen un servicio público, al sujetarlas a una serie

traduce, *inter alia*, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común. Ver, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, *op. cit.*

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ Ver, P.J.F., tesis 2a./J. 103/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación. Tesis de rubro: CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.

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

¹⁴³ Ver, P.J.F., tesis IV.2o.A.51 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación; libro 3, tomo III, febrero de 2014, pág. 2239. Tesis de rubro 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.



de reglas previstas en el orden jurídico vigente; las autoridades trastocan este derecho cuando se conducen al margen de la ley, ya sea por incurrir en conductas de acción u omisión **contrarias a lo consignado por la norma** o bien extralimitándose en sus funciones, es decir, al hacer más de lo que la ley en sentido material les permite.¹⁴⁴

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

IV.3.1. Sobre las facultades y atribuciones de las Alcaldías, antes Delegaciones

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

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

161. Es de esta manera que, en virtud de los principios de seguridad jurídica y legalidad, debe tenerse constitucionalmente establecido que la ocupación privada de los espacios públicos, por regla general, no está permitida y está a cargo del gobierno impedirlo de conformidad con la Ley.

162. Sobre el concepto de espacio público que se acaba de establecer y que no está sujeto a la ocupación privada, de acuerdo a la normatividad de la Ciudad de México se refiere a las vías públicas y a las áreas destinadas para la recreación, tales como: plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos jardines, bosques urbanos, parques públicos y demás de naturaleza análoga¹⁴⁵. Dado que en esta Recomendación General se hará referencia principalmente a las calles, es importante hacer referencia a las definiciones que la Ley de Movilidad del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, establece respecto vía pública y vialidad. Refiriéndose a la primera como: todo espacio de uso común destinado al tránsito de peatones y vehículos; así como a la prestación de servicios públicos y colocación de mobiliario urbano¹⁴⁶; y a la segunda como: conjunto integrado de vías de uso común que conforman la traza urbana de la ciudad, cuya función es facilitar el tránsito eficiente y seguro de personas y vehículos¹⁴⁷.

163. Como ya se señaló, la función de impedir la ocupación privada del espacio público está sujeta al principio de legalidad, por lo que, debe acudir al derecho vigente para analizar en qué términos dicha ocupación privada debe impedirse.

164. Al respecto, la Ley de Movilidad del Distrito Federal, señala en su artículo 15 que las Delegaciones (hoy Alcaldías) tendrán, entre otras, la atribución de “[m]antener, dentro

¹⁴⁴ CDHDF, Recomendación 11/2013 del 30 de agosto de 2013, pág.10. Ver también PJJ, tesis aislada IV.2o.A.51 K (10a.), Semanario Judicial de la Federación, libro 3, tomo III, febrero de 2014, pág. 2239.

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

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

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



del ámbito de su competencia, la vialidad libre de obstáculos y elementos que impidan, dificulten u obstaculicen el tránsito vehicular y peatonal, **excepto en aquellos casos debidamente autorizados**, en cuyo caso, en la medida de lo posible, no se deberán obstruir los accesos destinados a las personas con discapacidad¹⁴⁸; en tanto que, en el artículo 16 señala como facultad de los órganos políticos administrativos, respecto de las vías públicas: “retirar todo tipo de elementos que obstaculicen, limiten o impidan el uso adecuado de estas vías y que hayan sido colocados **sin documento que acredite su legal instalación o colocación**. Los objetos retirados se reputarán como mostrencos [y] su destino quedará al arbitrio de la Delegación que los retiró. Para el cumplimiento de las facultades anteriores, las Delegaciones establecerán mecanismos de coordinación con Seguridad Pública”¹⁴⁹. Asimismo, en su artículo 194 la Ley en cita señala que ni la autoridad, ni los particulares pueden limitar el tránsito de personas en las vialidades.

165. Por otro lado, el Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México, expresamente señala la prohibición de cerrar u obstruir la vía pública de la siguiente manera:

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

[...]

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

[...]

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

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

Artículo 25. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

[...]

II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, **siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello**. Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural, de asociación o de reunión pacífica;

[...]

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

[...]

VI. Cambiar, de cualquier forma, el uso o destino de áreas o **vía pública, sin la autorización correspondiente**.

¹⁴⁸ Ley de Movilidad del Distrito federal, artículo 15, fracción II.

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

¹⁵⁰ Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México, artículo 34, fracciones VI y VII.

167. Vista la normatividad anteriormente transcrita, queda claro que tanto la Ley de Movilidad del Distrito Federal, como la Ley de Cultura Cívica y el Reglamento de Tránsito de la Ciudad parten de que, por regla general, está prohibido (para los particulares y las autoridades mismas) cerrar u obstruir las vías públicas con vehículos, plumas, rejas o cualquier otro objeto. Empero, dichas normatividades también establecen la posibilidad de que dicha prohibición sea exceptuada, mediante el otorgamiento de autorización (autorización debida, permiso), la cual, para el caso de la Ley de Movilidad, exige que sea dada "*mediante documento que acredite su legal instalación o colocación*".

168. De lo hasta ahora planteado queda claro que, por regla general, en la Ciudad de México está prohibida la ocupación privada de los espacios públicos, vías de circulación y áreas no urbanizables, salvo que exista la debida autorización para tales efectos. Una interpretación sistemática de esta excepción a la regla general, considera que dicha autorización, para que sea la **debida**, implica que se dé por escrito, mediante un acto administrativo, cuya legalidad y constitucional pueda ser cuestionada y combatida.

169. Siendo de esta manera, en la Ciudad de México la prohibición para la ocupación privada de los espacios públicos y vías de circulación, es una regla constitucional que admite excepciones, las cuales pueden ser aplicadas en los casos concretos, mediante debidas autorizaciones.

170. Una de las principales características de la problemática estructural abordada en esta Recomendación General lo es la falta de una práctica administrativa que atienda la necesidad social de contar con criterios de razonabilidad y proporcionalidad para atender y determinar, en debida forma, las solicitudes que las personas y colectivos puedan presentar en esta materia. Las Delegaciones (hoy Alcaldías) mantienen una actitud permisiva respecto de la ocupación privada de los espacios públicos y vías de circulación, mediante la instalación de los obstáculos ya referidos, con lo cual la sociedad recibe un mensaje equivocado de que no tiene consecuencias el que actores privados ocupen el espacio público, según sus criterios y necesidades específicas.

171. En desarrollo de lo antes planteado, es importante precisar que, en su artículo 53.A la CPCM dota de competencia en materia de movilidad a las alcaldías, mientras que en su apartado B, establece que las personas titulares tendrán de manera exclusiva, la atribución de "[o]rdenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso"¹⁵¹.

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

Artículo 112. El Distrito Federal está facultado para retener administrativamente los bienes que posea.

Cuando se trate de recuperar la posesión provisional o definitiva de bienes del dominio público, podrá seguirse el procedimiento administrativo que se señala

¹⁵¹ Artículo 53.B.3.XXXIII.



más adelante, o, podrán deducirse, a elección del Distrito Federal, ante los Tribunales del Fuero Común las acciones que correspondan, mismas que se tramitarán en la vía ordinaria de conformidad con las disposiciones aplicables del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

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

I. La orden de recuperación deberá ser emitida por el Delegado correspondiente, en la que se especificarán las medidas administrativas necesarias que se ejecutarán para la recuperación de los bienes;

II. La Delegación procederá a ejecutar las medidas administrativas dictadas en la orden de recuperación y a recobrar los inmuebles que detenten los particulares, pudiendo solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejecutar la orden de recuperación administrativa, y

III. Si hay oposición por parte del interesado, o si éste impugna la resolución administrativa a que se refiere la Fracción I de este artículo, por tratarse de bienes del dominio público, cuya posesión por parte del Distrito Federal es de interés social y de interés público, no procederá la suspensión del acto y, por lo tanto, el Distrito Federal, por conducto de la Delegación podrá tomar de inmediato la posesión del bien.

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

Artículo 17.- La ejecución directa del acto por la Administración Pública de la Ciudad de México, será admisible cuando se trate de retirar obstáculos, vehículos o cualesquiera otros efectos o bienes irregularmente colocados, ubicados o asentados en bienes del dominio público de la Ciudad de México. En estos casos deberá hacerse un previo apercibimiento al propietario, poseedor o tenedor de la cosa, si éste estuviere presente en el lugar en tal momento, para que lo retire con sus propios medios; si éste no estuviere presente, o si estándolo se negara a cumplir el acto o no lo cumpliera dentro de un plazo razonable que se le fijará al efecto, podrá procederse a la ejecución del acto que ordena su remoción quedando obligado el propietario, poseedor o tenedor a pagar los gastos de ejecución en que hubiere incurrido la Administración Pública de la Ciudad de México.

Cuando el acto que se ejecute directamente fuere invalidado por autoridad competente, corresponderá a la Administración Pública de la Ciudad de México restituir lo que hubiere cobrado de gastos de ejecución en los términos previstos por el Código Fiscal de la Ciudad de México.

174. Tal como se advierte del análisis integral de la problemática aquí abordada, los diversos procedimientos administrativos que pueden seguirse para impedir o hacer cesar la ocupación privada del espacio público, cuando una persona, legítimamente exige a la autoridad que recupere un espacio público indebidamente ocupado por particulares, dicha exigencia no se refiere a la defensa de derechos individuales que recaen en su esfera individual o su patrimonio, sino a una amplia legitimación que la CPCM le da a todas las personas para la defensa de los derechos individuales y colectivos (inclusive naturalmente los que están relacionados con los intereses difusos).



175. Siendo de esta manera, tal como ya se señaló, el presente instrumento recomendatorio evidencia que existe una tipología sobre las razones por las cuales una persona o una colectividad decide limitar u obstaculizar el libre tránsito mediante la instalación de algún tipo de obstáculo físico como rejas, puertas, plumas o muros, generalmente ubicadas en las bocacalles, o bien, casetas de vigilancia. Dicha tipología es la siguiente:

1. Instalación de obstáculos al libre tránsito por razones de seguridad.
2. Instalación de obstáculos al libre tránsito por razones de mejora del entorno y la calidad de vida. La cual incluye la búsqueda de privacidad o exclusividad, la preservación del uso de suelo netamente residencial y la búsqueda de beneficios económicos o de valorización de los inmuebles.
3. Instalación de obstáculos al libre tránsito por razones de segregación social.

176. Sobre este particular, al analizar las eventuales solicitudes de ocupación privada del espacio público las autoridades competentes deberían tener en cuenta, a partir de un escrutinio estricto, que cuando se advierta que dicha obstrucción tiene por propósito o por resultado un acto de segregación social, bajo ningún supuesto puede autorizarse dicha ocupación y por el contrario se deben adoptar todas las medidas necesarias para prevenirlo y, en su caso, sancionarlo. Por lo que, a los requisitos de equidad, necesidad, proporcionalidad y legalidad, debe agregarse el de no discriminación.

177. El Artículo 4.B de la CPCM establece:

En la aplicación transversal de los derechos humanos las autoridades atenderán las perspectivas de género, **la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad**, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el diseño universal, la interculturalidad, la etaria y la sustentabilidad.

178. El artículo 12 de la CPCM, reconoce el derecho a la ciudad como:

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

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

179. En el artículo 13. de la CPCM dispone:

2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán el carácter colectivo, comunitario y participativo de los espacios públicos y promoverán su creación y regeneración en condiciones de calidad, **de igualdad, de inclusión,**



accesibilidad y diseño universal, así como de apertura y de seguridad que favorezcan la **construcción de la ciudadanía** y eviten su privatización.

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

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

181. En la Observación general del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, No. 27, Libertad de circulación (artículo 12), señala:

1. La libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona [...].

[...]

16. [...] La aplicación de restricciones en cualquier caso particular debe tener **un fundamento jurídico claro y cumplir con el criterio de ser necesarias y con el requisito de proporcionalidad**. [...]

Las medidas restrictivas deben responder a lo siguiente:

“ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; debe ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse. El principio de proporcionalidad debe respetarse no sólo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen.” [...] **La aplicación de las restricciones permisibles [...] debe ser compatible con otros derechos [...] y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación [...] distinciones de cualquier clase, como raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social constituiría una clara violación [...].**¹⁵²

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

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

¹⁵² Naciones Unidas, Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Observación general 27: Libertad de Circulación (art. 12), CCPR/c/21/rev.1/add.9, 2 de noviembre de 1999, párr. 15 y 18.

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

183. Para determinar el fin legítimo, podría referirse el siguiente criterio establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“[En] el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados¹⁵³.”

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

IV. Posicionamiento de la Comisión de Derechos Humanos

185. Esta Comisión considera fundamental que, en el marco de la Constitución Política de la Ciudad de México, sigamos abonando a un entendimiento amplio de la progresividad de los derechos humanos, en el que las conquistas ya alcanzadas en materia de derechos individuales no sean discutidas ni amenazadas y que, por el contrario, sirvan como punto de apoyo para buscar y consolidar un enfoque colectivo de los derechos humanos en el que, de manera también colectiva, trabajemos para superar las fallas estructurales que puedan dificultar o impedir el ejercicio efectivo de todos nuestros derechos. Este enfoque de derechos humanos implica que todas y todos

¹⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, p. 9.



impulsemos las agendas de derechos colectivos que no han sido desarrolladas, en la práctica, hasta ahora.

186. Así, estamos convencidas de que la lucha por los derechos colectivos, incipiente y pendiente, encuentra en el **derecho a la ciudad**, un paraguas potente que, al ser interpretado y aplicado en su natural interdependencia e indivisibilidad con otros derechos de idéntica entidad como el derecho a la movilidad, y el derecho a la seguridad ciudadana, permite avanzar en el propósito de contar con una Ciudad garantista, de libertades y derechos, democrática, solidaria, incluyente, habitable y segura.

187. De esta manera, el derecho a la ciudad presupone que las políticas públicas de movilidad, uso del espacio público y seguridad ciudadana, que se adopten para solucionar la problemática estructural documentada en este instrumento, sean impulsadas e implementadas con la participación responsable y equitativa de las y los habitantes de la Ciudad. Esta participación implica que las personas y comunidades que habitan la Ciudad tengan plena conciencia de sus derechos, individuales y colectivos, así como de sus deberes.

188. De esta manera, el artículo 23 de nuestra Constitución capitalina impone a todas las personas deberes con su familia, su comunidad y su entorno y específicamente, además de ejercer los propios, respetar los derechos de los demás reconocidos en esta Constitución y contribuir al acceso universal de los mismos; conocer y cumplir la Constitución y las leyes, promover la defensa del interés general por encima del interés particular y promover los valores comunitarios. Es criterio de esta Comisión que, en conjunto, estos deberes constitucionales contribuyen a dar contenido a un verdadero “efecto horizontal” de los derechos humanos, que implica que todas las personas que viven y transitan la Ciudad, siendo plenos titulares de derechos humanos, también tienen deberes específicos frente a los derechos individuales y colectivos, de las demás personas. Así, cuando opera el fenómeno de la ocupación privada del espacio público, sin contar con las autorizaciones correspondientes, se materializa un impacto negativo en los derechos a la ciudad, a la movilidad, a la seguridad ciudadana y a la seguridad jurídica, en los términos expuestos en esta Recomendación.

189. Lo anterior no significa, en ningún sentido, que las autoridades públicas puedan o deban declinar de su obligación general de garantizar estos derechos, ni con su obligación específica constitucional de impedir la ocupación privada del espacio público. Significa más bien, que la superación de una problemática estructural como la que se ha documentado en este instrumento impone que las autoridades cumplan con sus obligaciones y las y los ciudadanos con nuestros deberes.

190. Asimismo, debe ponerse especial énfasis en el alcance expansivo de la problemática estructural aquí descrita. Las autoridades deben consolidar un mecanismo claro y específico que regule la posibilidad de autorizar la instalación de rejas, plumas y otros obstáculos, respetando los principios de excepcionalidad, no discriminación, equidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad que fueron ya desarrollados ampliamente.

191. Asimismo, debe considerarse en dicha regulación que las personas deciden ocupar el espacio público por lo menos por tres razones: combate a la inseguridad, mejora de la calidad de vida y segregación social. Esta última finalidad deberá estar proscrita sin excepciones; y en todos los casos ser combatida como una forma de discriminación prohibida por la normatividad de la Ciudad, de la Nación y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

192. La seguridad ciudadana y la **reducción de la inseguridad** constituyen un fin legítimo que, excepcionalmente, puede justificar la ocupación privada del espacio público, pero en cada caso concreto deberán valorarse las circunstancias y condiciones y la proporcionalidad de cualquier autorización en ese sentido.

193. La **mejora en la calidad de vida** de las personas y las comunidades también puede ser una finalidad a considerar para autorizar, excepcionalmente, la ocupación privada del espacio público; empero, cualquier autorización en ese sentido deberá garantizar que se busque compensar a la Ciudad y a sus habitantes por el usufructo equitativo que se estaría cediendo por todas y todos, a una parte específica de la población que pretende una mejora en su calidad de vida, a partir de la ocupación del espacio público.

194. Sin perjuicio de las consideraciones ya establecidas, la problemática estructural que aquí fue documentada y analizada con enfoque de derechos humanos implica señalar, sin ambages, que la ocupación privada del espacio público sin las debidas autorizaciones, ocurrida durante las dos últimas décadas, se ha visto amparada por la ineficacia de diversas autoridades públicas, y con ello se imposibilita la consolidación de la Ciudad de México como una ciudad incluyente, productiva, habitable, colectiva, comunitaria, democrática y participativa. Por ello, se hace un llamado respetuoso y urgente al Congreso de la Ciudad para que, en el ámbito de su función legislativa, en el debate actual o futuro sobre los diversos proyectos de Ley que pudieran involucrar cuestiones de espacio público y de seguridad ciudadana, se considere como un factor ineludible la necesidad de consolidar soluciones claras y efectivas a la problemática estructural aquí establecida.

195. Además del presente instrumento recomendatorio, esta Comisión ha emitido otros de diversa índole que pueden contribuir al análisis de esta problemática estructural. Por ejemplo, en el año 2012 esta Comisión emitió el *Informe Especial sobre el derecho a la Movilidad en el Distrito Federal*¹⁵⁴, y en el año 2018 el *Informe Especial sobre Crecimiento Urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*¹⁵⁵ y el *Informe Especial "El estado*

¹⁵⁴ Comisión de Derechos humanos del Distrito Federal, Informe Especial sobre el Derecho a la Movilidad. 2011-2012. Documento disponible para consulta en: https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/Informe_especial/2013_Informe_esp_Movilidad.pdf.

¹⁵⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Informe Especial Sobre Crecimiento Urbano y Derechos Humanos en la Ciudad de México, 2018. Documento disponible para consulta: <https://cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Informe-crecimiento-urbano.pdf>



*que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de 2017 en la Ciudad de México*¹⁵⁶.

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

VI. RECOMENDACIONES.

197. Tal como ya fue expuesto claramente, las Recomendaciones Generales que emite la CDHCM se refieren a problemáticas estructurales e intereses difusos en los que **no es posible establecer reparaciones individuales**; siendo de esta manera, las medidas que se recomiendan en un instrumento de estas características buscan contribuir a solucionar la problemática de que se trate y, en todo caso, a la efectiva garantía de los derechos e intereses difusos en juego; siendo que tales derechos e intereses no corresponden a personas individualmente consideradas sino a colectividades indeterminadas que se ven afectadas por la problemática estructural.

198. Es así que esta Comisión está convencida de que, para avanzar hacia la plena vigencia en el ejercicio del derecho a la ciudad y del acceso equitativo a los espacios públicos, particularmente en lo relacionado con la obstrucción irregular de calles y espacios públicos, es indispensable una acción articulada y una conjunción de esfuerzos por parte de las instancias competentes del gobierno central de la Ciudad, de las dieciséis Alcaldías y del poder legislativo, así como de las personas que habitan la Ciudad. Todo ello desde un enfoque de derechos humanos.

199. En ese sentido, se recomienda:

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

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



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

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

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

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

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

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

Particularmente, la SEDUVI realizará aportaciones desde sus facultades para el establecimiento de políticas sobre el espacio público, mediante la denominada *Autoridad del Espacio Público*; la SOBSE participará desde sus atribuciones respecto de los servicios urbanos; y la Secretaría de Administración y Finanzas, desde su competencia



en materia presupuestal y de gasto público, específicamente el programa presupuestal de espacios públicos.

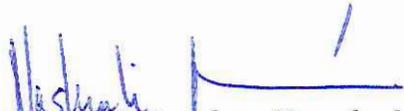
El medio para la participación de las tres Secretarías, será la atención a las convocatorias de encuentros de trabajo por parte de la Secretaría de Gobierno, en los términos planteados en la recomendación PRIMERA de este instrumento.

AL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

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

Así lo determina y firma,

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



Nashieli Ramírez Hernández

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

C.c.p. Dip. Víctor Hugo Lobo Román, Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

C.c.p. Dip. Margarita Saldaña Hernández, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México. Para su conocimiento.

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

