

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022
RECURRENTE: CELIA CORNEJO
VACA, ALEJANDRO GALICIA
LÓPEZ Y PEDRO ROJAS GÓMEZ

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
COTEJÓ:
SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA
COLABORÓ: GALO DANIEL MARMOLEJO RODRÍGUEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Unas personas con discapacidad visual reclamaron de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Dirección General y Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, una serie de omisiones relacionadas con su derecho a la accesibilidad al Metro de la Ciudad de México y sus estaciones.

	Apartado	Criterio y decisión	Pág s.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	14-15
II.	OPORTUNIDAD LEGITIMACIÓN	Y Resulta innecesario abordar estos dos requisitos, pues fueron previamente analizados por el Tribunal Colegiado de conocimiento al momento de solicitar que esta Suprema Corte atrajera el asunto.	15
III.	PROCEDENCIA	Esta Segunda Sala considera que procede sobreseer en el juicio respecto del acto consistente en la omisión de vigilar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles, atribuido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Por lo cual,	15-18

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

		procede sobreseer en el juicio con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.	
IV.	SUPLENCIA DE LA QUEJA	Esta Segunda Sala considera que en el presente caso es obligatorio suplir la deficiencia de la queja, pues las personas quejasas cuentan con una discapacidad visual.	18-19
V.	CORRECTA DE LOS ACTOS PRECISIÓN RECLAMADOS	Esta Segunda Sala considera que la fijación del acto reclamado por parte del Juez de Distrito fue incorrecta. De la demanda de amparo se desprende que su queja va más allá del acto concreto precisado, pues sostiene que la falta de esa medida deriva de una omisión general por parte de las autoridades de garantizar la accesibilidad a las personas con discapacidad	19-22
VI.	ESTUDIO DE FONDO		
	A) Parámetro de control constitucional y convencional	a) El derecho a la accesibilidad b) La accesibilidad en el transporte c) El derecho a la movilidad d) El derecho a la movilidad de las personas con discapacidad	23-44
	B) Análisis del caso concreto	a. ¿Tienen las autoridades una obligación de implementar medidas de accesibilidad y ajustes razonables en el Sistema	

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

		de Transporte Colectivo Metro? b. ¿Tienen las autoridades la obligación de garantizar que el primer vagón del metro sea exclusivo para personas con discapacidad como ajuste razonable para las personas quejasas? c. ¿Tienen las autoridades un deber de vigilancia sobre las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables? d. ¿Tienen las autoridades la obligación de establecer medidas para la toma de conciencia de la población en torno a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad?	44-63
VII.	EFFECTOS	En los términos expuestos, se confirma en una parte la sentencia recurrida y, en otra, se revoca. La Justicia de la Unión niega la protección constitucional en una parte y la concede en otra.	63-65
VIII.	DECISION	La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar parcialmente fundados los agravios, procede negar en una parte y, en otra, conceder el amparo y protección de la justicia federal a las personas quejasas para los efectos precisados en el apartado anterior.	65-66

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022
RECURRENTE: CELIA CORNEJO
VACA, ALEJANDRO GALICIA
LÓPEZ Y PEDRO ROJAS GÓMEZ

VISTO BUENO
SR. MINISTRO.

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ:

SECRETARIA: PAULA XIMENA MÉNDEZ AZUELA

COLABORÓ: GALO DANIEL MARMOLEJO RODRÍGUEZ

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 686/2022, interpuesto por Yasmín Rosales Muñoz, en representación de Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez, en contra de la resolución dictada el veintiocho de enero de dos mil veintidós por el Juzgado Décimo Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el expediente amparo indirecto 1375/2021.

El problema jurídico a resolver por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si las autoridades administrativas que tienen a su cargo el establecimiento y supervisión de medidas a favor de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México, incurrieron en omisiones en relación

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

con sus obligaciones derivadas de los derechos a la accesibilidad y la movilidad de las personas con discapacidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** Celia Cornejo Vaca, Alejandro Galicia López y Pedro Rojas Gómez son personas con discapacidad visual usuarias del Metro de la Ciudad de México.
2. Las personas quejasas en el presente asunto utilizan el Metro de la Ciudad de México diariamente para realizar diversas actividades tanto laborales como personales, razón por la cual la accesibilidad de este medio de transporte colectivo resulta indispensable para asegurar que no se vean excluidas de la utilización de éste.
3. A partir de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Estado mexicano ha asumido diversas obligaciones entre las cuales se encuentra la de adoptar medidas para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso, en igualdad de condiciones, a los espacios abiertos al público o de uso público, como lo son los distintos medios de transporte colectivo.
4. A pesar de ello, las personas quejasas alegan que las autoridades responsables del Metro de la Ciudad de México han sido omisas en llevar a cabo diversas acciones, teniendo como resultado que no se ha garantizado la accesibilidad a las estaciones y vagones del Metro.
5. Por esta razón, las personas quejasas sostienen en su demanda que ante “la imposibilidad de tener acceso al transporte y movilidad” solicitaron el apoyo del Instituto Federal de Defensoría Pública con el

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

objetivo de obtener asesoría jurídica especializada en derechos de las personas con discapacidad.

6. **Demanda de amparo.** Mediante escrito recibido en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación el veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, Yasmín Rosales Muñoz, asesora jurídica en el Instituto Federal de Defensoría Pública, promovió un juicio de amparo indirecto en representación de Celia Cornejo Vaca, Alejandro García López y Pedro Rojas Gómez, quienes fueron identificadas como personas con discapacidad visual. Este fue registrado con número de expediente 1375/2021, y correspondió conocer del mismo al Juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.
7. En su escrito de demanda reclamaron lo siguiente:

I. Del Director General del Sistema de Transporte Colectivo:

- A. *La omisión del cumplimiento de las facultades previstas en el artículo 21, fracciones III, IV y V del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo. Es decir, ser omiso de establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones del metro se realicen de manera eficaz, al abstenerse de llevar a cabo la adecuada vigilancia para garantizar la accesibilidad y el buen funcionamiento de las guías podotáctiles, lo cual contraviene los artículos 1º y 2º de la Constitución, en relación con los artículos 2, 4, 6, 8 9, 10, 11, 12, 13, 19, 20 y demás relativos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 19 y demás relativos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.*
- B. *La omisión de llevar a cabo estrategias de sensibilización del personal operativo y de seguridad del metro, así como la capacitación en la atención y abordaje de estas autoridades operativas con respecto de las personas con discapacidad, mediante la integración de un catálogo de técnicas, informes, mensajes auditivos, visuales e infogramas que promuevan el respeto de todos los grupos vulnerables y el resto de la población a las áreas de accesibilidad y los ajustes razonables puestos en práctica para evitar los malos tratos y discriminación por parte de aquellas.*

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

C. *La omisión de crear y poner en funcionamiento un vagón del metro de la Ciudad de México exclusivo para personas con discapacidad. Por razones de accesibilidad y con el objetivo de eliminar barreras arquitectónicas, el primer vagón del metro es el que debe ser destinado para uso exclusivo de las personas con discapacidad, pues de lo contrario se estarían violando los artículos 1° y 2° de la Constitución, en relación con los artículos 2, 4 6, 8 9, 10, 11, 12,13,28 y demás relativos de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 12 y,16 17, 19 demás relativos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.*

II. Del Secretario de Comunicaciones y Transportes:

A. *La violación directa del artículo 19 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 56, 57, 58, 59 y demás relativos del Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, al ser omiso de promover en el ámbito de su competencia el respeto hacia las personas con discapacidad en su tránsito por la vía y lugares públicos, así como para evitar que cualquier tipo de discriminación en el uso del transporte público aéreo, terrestre o marítimo; al ser omiso para garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el sistema de transporte colectivo.*

8. **Ampliación de la demanda.** Mediante escrito presentado en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil veintiuno las personas quejasas ampliaron la demanda de amparo, señalando una nueva autoridad respecto de los mismos actos reclamados.

I. Titular de la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo:

A) *La omisión del cumplimiento de las facultades previstas en el artículo 21, fracciones III, IV y V del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo. Es decir ser omiso de establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones del metro se realicen de manera eficaz, al abstenerse de llevar a cabo la adecuada vigilancia para garantizar la accesibilidad y el buen funcionamiento de las guías podotáctiles, lo que implica violentar el artículo 1° y 2° de la Constitución, en relación con los artículos 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 20 y*

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

demás relativos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 19 y demás relativos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

B) *La omisión de llevar a cabo estrategias de sensibilización del personal operativo y de seguridad del metro así como la capacitación en la atención y abordaje de estas autoridades operativas con respecto de las personas con discapacidad, que integre un catálogo de técnicas de informes, mensajes auditivos, visuales e infogramas que promuevan el respeto de todos los grupos vulnerables y el resto de la población a las áreas de accesibilidad y los ajustes razonables puestos en práctica para evitar malos tratos y discriminación por parte de aquellas.*

C) *La omisión de la creación y puesta en funcionamiento del primer vagón del metro, como exclusivo para personas con discapacidad. Toda vez que por accesibilidad debiese ser el primer vagón del tren, derivado de las barreras arquitectónicas y de logística que afrontan las personas con discapacidad, por lo que la omisión en tal sentido violenta derechos humanos contenidos en los artículos 1° y 2° de la Constitución, en relación con los artículos 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 28 y demás relativos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 19 y demás relativos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.*

9. Informe justificado de la Secretaría de Infraestructura,

Comunicaciones y Transportes. Mediante escrito de fecha treinta de noviembre de dos mil veintiuno, el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes rindió informe justificado, en el que argumentó que se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 63, fracción IV de la Ley de Amparo, relativa a la inexistencia de los actos reclamados.

10. Argumentó que de la lectura del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo —particularmente, los artículos 2°, 4° y 31°— se

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

desprende que el Metro es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal de la Ciudad de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo anterior se traduce en que la vigilancia y aplicación de las políticas en favor de grupos vulnerables dentro del Metro de la Ciudad de México corresponde a la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo, autoridad que efectivamente fue señalada como responsable en el presente juicio de amparo.

11. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por su parte, es una autoridad que pertenece a la Administración Pública Federal y que por lo tanto carece de competencia para garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en las estaciones del Metro de la Ciudad de México. Desplegar cualquier conducta como la solicitada por la parte quejosa se traduciría en una invasión a la esfera competencial del Gobierno de la Ciudad de México.
12. Finalmente, argumentó que de la lectura del artículo 19° de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad se desprende que dicha Secretaría tiene la obligación de garantizar los derechos de las personas con discapacidad, particularmente en el acceso al transporte. Sin embargo, dicha competencia se proyecta exclusivamente en el ámbito federal, lo cual reafirma la imposibilidad legal de dicha dependencia de garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en un sistema de transporte colectivo local, como lo es el Metro de la Ciudad de México.
13. **Informe justificado de la Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo.** Mediante escrito de fecha primero de diciembre de dos mil veintiuno, el apoderado legal del Sistema de

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

Transporte Colectivo rindió informe justificado en representación del Director General de dicho organismo argumentando, en esencia, la inexistencia de las omisiones reclamadas a la autoridad. Asimismo, incluyeron oficios a través de los cuales consideran que se demuestra que diversas autoridades del Sistema de Transporte Colectivo sí dan atención a la movilidad de las personas con discapacidad.

14. **Informe justificado de la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo.** Mediante escrito de fecha cuatro de enero de dos mil veintidós, el apoderado legal del Sistema de Transporte Colectivo rindió informe justificado en representación de la Dirección de Medios de dicho organismo argumentando, en esencia, tres cuestiones:
15. En primer lugar, considera que las omisiones reclamadas no son atribuibles a la Dirección de Medios, pues de la lectura del artículo 31 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo —en el cual se establece un listado de las facultades y obligaciones de la Dirección— no se desprende que sea la autoridad competente para realizar las conductas que señala la quejosa.
16. En segundo lugar, sostiene que ha cumplido con su obligación de adoptar medidas de accesibilidad en el Metro de la Ciudad de México, pues todos los vagones cuentan con asiento para personas con discapacidad. Incluso, en los vagones exclusivos para mujeres existen asientos reservados para mujeres y niñas con discapacidad.
17. En tercer lugar, argumenta que las personas quejasas en el presente juicio sostuvieron erróneamente que la Dirección de Medios incurrió en la omisión del cumplimiento de las facultades previstas en el artículo 21 fracciones III, IV y V del Estatuto Orgánico, pues de la lectura del referido artículo se desprende que todas y cada una de sus fracciones

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

se refieren a las facultades de la Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo, y no se refieren a obligaciones a cargo de la Dirección de Medios.

18. **Sentencia de amparo.** El veintiocho de enero de dos mil veintidós el Juez dictó sentencia en el sentido de sobreseer el juicio de amparo.
19. Tras haber analizado integralmente la demanda de amparo, el Juez de Distrito fijó, en el considerando segundo de la sentencia, los actos reclamados por las personas quejasas, como se muestra a continuación:

“Del Director General y Director de Medios, ambos del Sistema de Transporte Colectivo:

- a) *La omisión de cumplir las facultades previstas en el artículo 21, fracciones III, IV y V del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, al ser omisos en establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones del metro se realicen de manera eficaz, así como abstenerse de llevar a cabo la adecuada vigilancia para garantizar la accesibilidad y el buen funcionamiento de las guías podo táctiles.*
- b) *La omisión de llevar a cabo estrategias de sensibilización del personal operativo y de seguridad del metro, así como la capacitación en la atención y abordaje de estas autoridades operativas con respecto de las personas con discapacidad, que integre un catálogo de técnicas de informes, mensajes auditivos, visuales, infogramas que promueven el respeto de todos los grupos vulnerables y el respeto de la población a las áreas de accesibilidad y los ajustes razonables puestos en práctica para evitar los malos tratos y discriminación.*
- c) *La omisión de la creación y puesta en funcionamiento del primer vagón del metro, como exclusivo para personas con discapacidad, toda vez que por accesibilidad debiese ser dicho vagón para esas personas, derivado de las barreras arquitectónicas y de logística que afrontan por su discapacidad.*

Del Secretario de Comunicaciones y Transportes Gobierno de la Ciudad de México:

- a) *El ser omiso en promover en el ámbito de su competencia, el respeto hacia las personas con discapacidad en su tránsito por la vía y lugares públicos, así como para evitar cualquier tipo de discriminación en el uso de transporte público, aéreo, terrestre o marítimo y la*

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

omisión de garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el sistema de transporte colectivo.”¹

20. Como primera cuestión, recordó que cuando se impugnan actos omisivos por vía de amparo, corresponde a las autoridades responsables acreditar que no incurrieron en tales conductas, siempre y cuando se trate de cuestiones que se encuentran en el ámbito de sus atribuciones.
21. Además, se refirió a la tesis 1a. XXIV/98 de la Primera Sala de esta Suprema Corte, en la cual se estableció que para que se actualice una omisión para efectos del juicio de amparo no es suficiente verificar las afirmaciones de la quejosa y las manifestaciones de la responsable. Para determinar la existencia o inexistencia de un acto de naturaleza omisiva es necesario acudir a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar su conducta.
22. A partir de lo anterior, examinó los artículos 21° y 31° del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo en los que se establecen las facultades y atribuciones de la Dirección General y de la Dirección de Medios de dicho organismo, concluyendo que ambas autoridades son competentes para realizar la conducta solicitada por la parte quejosa.
23. No obstante, concluyó que las autoridades señaladas como responsables adoptaron diversas medidas encaminadas a garantizar que las personas con discapacidad tengan una movilidad segura y accesible dentro de las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México.

¹ Véanse páginas 7 y 8 de la sentencia del Juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

24. Consideró que de las documentales que se encuentran agregadas al juicio de amparo² se aprecia que en el Metro de la Ciudad de México las autoridades han desplegado diversas conductas encaminadas a facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad, entre las cuales se encuentran las siguientes: **1)** libre acceso con perros guía; **2)** guías de invidentes y tactogramas; **3)** maniobras de control y dosificación de usuarios en horas de máxima afluencia; **4)** entrega de tarjetas de cortesía a personas con discapacidad; **5)** expedición de tarjetas de accesibilidad para elevadores; **6)** vigilancia para la seguridad y protección de estaciones; **7)** 10,584 asientos reservados en los trenes para las personas con discapacidad, tercera edad y embarazadas; **8)** puesta en marcha del Programa de Accesibilidad, mediante el cual fueron creadas rutas accesibles conformadas por diferentes elementos de señalización, rampas, escaleras, plataformas y elevadores.
25. Adicionalmente, mediante una prueba de inspección ocular llevada a cabo el día diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno por un actuario judicial adscrito al Juzgado Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México se asentó que dentro de las estaciones Centro Médico, Tacubaya y Garibaldi existen señalamientos podotáctiles en buen estado y además cuentan con guías en el piso para el efecto de guiar a las personas con discapacidad visual.³
26. Por último, consideró que, si bien es cierto que los primeros vagones son de uso exclusivo para mujeres, ello responde a las modificaciones que se hicieron el cuatro de octubre de dos mil siete en el marco del Programa Acoso Cero, puesto en marcha por el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. A pesar de dicha circunstancia,

² *Ibid.*, páginas 13 y 14.

³ *Ibid.*, página 15.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

todos los demás vagones cuentan con asientos para personas con discapacidad.

27. Así, concluye que las autoridades del Sistema de Transporte Colectivo no incurrieron en la omisión que la parte quejosa les atribuye, por lo que sobreseyó conforme a lo dispuesto por el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.
28. En cuanto a la omisión atribuida al Secretario de Comunicaciones y Transportes, consideró que de la lectura de los artículos 2º, 4º y 31º del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo, se desprende que la aplicación de las políticas y acciones encaminadas a la protección de grupos vulnerables corresponde exclusivamente a las autoridades locales del Gobierno de la Ciudad de México.
29. De ahí que no recae en el ámbito de competencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en las estaciones del Metro, pues no puede usurpar facultades de las autoridades del gobierno local.
30. Por lo tanto, al no quedar demostrada la existencia de las omisiones a las que hizo referencia la parte quejosa, el Juez de Distrito decidió sobreseer conforme a lo dispuesto en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.
31. **Recurso de revisión.** Inconformes con la sentencia dictada por el Juez de Distrito, las personas quejasas interpusieron recurso de revisión mediante escrito presentado el doce de febrero de dos mil veintidós, del cual conoció el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito por razón de turno.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

32. Como primer agravio, la representación de la parte quejosa sostuvo que la sentencia recurrida revela una falta de congruencia y exhaustividad, además de ser contraria a la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, particularmente en lo que se refiere a la obligación del Estado de adoptar medidas de accesibilidad y movilidad.
33. Insiste en que las autoridades del Sistema de Transporte Colectivo incurrieron en la omisión de garantizar la accesibilidad en el Metro de la Ciudad de México, lo cual termina por acrecentar las barreras físicas, actitudinales y de comunicación a las que se enfrentan las personas con discapacidad y que limitan su derecho de acceso al transporte en condiciones de igualdad.
34. Además, sostuvieron que destinar el primer vagón del metro para uso exclusivo de personas con discapacidad no tendría por objeto anular los derechos de las mujeres usuarias del Metro de la Ciudad de México ni invisibilizar la violencia que viven. Simplemente respondería a la necesidad de garantizar la movilidad segura de otro grupo especialmente vulnerable, como lo son las personas con discapacidad.
35. Finalmente, en su segundo agravio, expresaron que las personas con discapacidad están legitimadas para solicitar tanto ajustes razonables como medidas de accesibilidad. Las autoridades, a su vez, están obligadas no solamente a implementar esos ajustes razonables y medidas de accesibilidad, sino también a establecer sistemas independientes para supervisar su idoneidad y efectividad, así como mecanismos de reparación seguros y oportunos cuando dichas medidas no hayan sido implementadas adecuadamente.
36. **Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito.** Mediante resolución emitida el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, el Vigésimo

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito resolvió el recurso de revisión 95/2022 derivado del juicio de amparo 1375/2021.

37. Con fundamento en el artículo 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado suplió la deficiencia de la queja y levantó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto a la omisión de destinar el primer vagón del metro para uso exclusivo de personas con discapacidad, atribuida al Director General y Director de Medios del Sistema de Transporte Colectivo. Consideró que los quejosos reclamaron la omisión de destinar el primer vagón del Metro para uso exclusivo de personas con discapacidad, y que la defensa de la autoridad en cuanto a justificar por qué no se les puede destinar ese primer vagón en función de las políticas de género, prueba que la omisión sí es existente.
38. Asimismo, el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento respecto al acto atribuido al Secretario de Comunicaciones y Transportes, consistente en la omisión de destinar el primer vagón del Metro para uso exclusivo de personas con discapacidad. El Tribunal Colegiado consideró que, contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene la obligación de coordinarse con las autoridades de los tres órdenes de gobierno para garantizar la accesibilidad en el transporte.
39. Que aun cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es una autoridad federal, sí cuenta con facultades para realizar los actos reclamados, por lo cual deben tenerse por ciertas las omisiones reclamadas.
40. Así, el Tribunal Colegiado modificó la sentencia recurrida en los términos señalados y solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

Nación que reasuma su competencia originaria para conocer del recurso de revisión por “tratarse de la definición de derechos humanos en relación con las normas generales que regulan el funcionamiento de Sistema de Transporte Colectivo denominado Metro”⁴.

41. **Reasunción de competencia.** Mediante proveído de tres de enero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que procede asumir la competencia originaria para conocer del recurso de revisión 95/2022 derivado del juicio de amparo indirecto 1375/2021, por lo cual radicó el asunto en la Segunda Sala de esta Suprema Corte en razón de la materia del recurso. Asimismo, registró el expediente relativo con el número 686/2022 y ordenó que se turnara al Ministro Javier Laynez Potisek para su estudio.

I. COMPETENCIA

42. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión de conformidad con los artículos 107, fracción VIII, inciso a) Constitución Federal; 83, segundo párrafo, 86 y 91 de la Ley de Amparo, y 10, fracción III, 14, fracción II, párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente tras el Decreto de reforma legal en la materia publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, así como los puntos Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023, toda vez que se trata de un amparo en revisión cuya competencia fue asumida por la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y cuya litis corresponde a una

⁴ Foja 24, del Acuerdo del Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, recaído a los autos del expediente 95/2022.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

materia de la especialidad de la Segunda Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

43. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

44. Resulta innecesario abordar estos requisitos, pues fueron previamente analizados por el Tribunal Colegiado de conocimiento al momento de solicitar que esta Suprema Corte atrajera el asunto.

III. PROCEDENCIA

45. Conforme a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley de Amparo, por tratarse de una cuestión de orden público, el análisis de las causas de improcedencia debe efectuarse con independencia de que las partes las planteen o no. Bajo esa misma premisa, esta Segunda Sala considera que, contrario a lo resuelto por el Tribunal Colegiado, en el caso se actualiza un motivo adicional de improcedencia. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 122/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA”.
46. Así, en el caso se advierte una **incongruencia** tanto en la sentencia recurrida como en la resolución dictada por el Tribunal Colegiado, que **conduce a sobreseer** en el juicio respecto del acto consistente en “la omisión de llevar a cabo la vigilancia del adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el Metro de la Ciudad de México” atribuido a

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por las razones que se explican a continuación.

47. Esta Segunda Sala advierte que de la lectura del escrito de demanda presentado por las personas quejasas se desprende que éstas señalaron al Secretario de Comunicaciones y Transportes (Federal) como una de las autoridades responsables en el presente juicio de amparo. Concretamente, reclamaron la omisión de garantizar el adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el Sistema de Transporte Colectivo a cargo del titular de dicha dependencia.
48. Lo anterior se corrobora a partir de que fue la misma Secretaría de Comunicaciones y Transportes la que presentó informe justificado una vez que fue notificada sobre la admisión a trámite de la demanda de amparo interpuesta por las personas quejasas.
49. Sin embargo, el Juez de Distrito equivocadamente se refirió a la Secretaria de Comunicaciones y Transportes del Gobierno de la Ciudad de México en su sentencia. Al precisar el acto reclamado atribuido al Secretario de Comunicaciones y Transportes — perteneciente a la administración pública federal—, sustituyó a dicha autoridad por el Secretario de Comunicaciones y Transportes del Gobierno de la Ciudad de México.
50. Si bien es cierto que las personas juzgadoras de amparo tienen la obligación de analizar los escritos de demanda en su integralidad, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta manera, armonizar los datos y los elementos que las conforman, esta facultad no puede alcanzar el extremo de modificar el alcance y contenido de la misma.⁵ Además, de la Ley Orgánica del Poder

⁵ Tesis P. VI/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Abril de 2004, página 255, registro digital 181810.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

Ejecutivo de la Administración Pública de la Ciudad de México⁶ se desprende que ni siquiera existe la autoridad a la que hizo referencia el juez de amparo.

51. Como segunda cuestión, esta Segunda Sala advierte que el Tribunal Colegiado de Circuito incurrió en un error al levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de la omisión atribuida a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
52. En efecto, el Tribunal Colegiado señaló, en la parte final del considerando cuarto de la sentencia, que “la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene como obligación actuar en coordinación con las autoridades de los tres órganos de gobierno y diseñar programas de accesibilidad, lo cual está relacionado con el acto reclamado, consistente en la omisión de creación y puesta en funcionamiento del primer vagón del metro”.
53. El Tribunal Colegiado realizó una lectura incorrecta del escrito de demanda. Las personas quejasas no reclamaron por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la omisión de destinar un vagón para uso exclusivo de personas con discapacidad, sino la

⁶ **Artículo 16.-** La persona titular de la Jefatura de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta Ley, de las siguientes dependencias: I. Secretaría de Gobierno; II. Secretaría de Administración y Finanzas; III. Secretaría de la Contraloría General; IV. Secretaría de Cultura; V.

Secretaría de Desarrollo Económico; VI. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; VII. Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación; VIII. Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil; IX. Secretaría de Inclusión y Bienestar Social; X. Secretaría del Medio Ambiente; XI. Secretaría de Movilidad; XII. Secretaría de las Mujeres; XIII. Secretaría de Obras y Servicios; XIV.

Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; XV. Secretaría de Salud; XVI. Secretaría de Seguridad Ciudadana; XVII. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; XVIII. Secretaría de Turismo; y XIX. Consejería

Jurídica y de Servicios Legales.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

omisión de llevar a cabo la vigilancia del adecuado funcionamiento de las guías podotáctiles en el Metro de la Ciudad de México. Y en ese sentido, el acto respecto del cual se tenía que analizar la procedencia del juicio, era este último.

54. Al respecto, esta Sala considera que en tanto que el Sistema de Transporte Colectivo es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal de la Ciudad de México, la supervisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a medidas de accesibilidad en el Metro, implicaría una invasión a las competencias locales. Si bien, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, exige que la Secretaría realice labores de coordinación con autoridades estatales y municipales para garantizar la accesibilidad en el transporte, esa obligación genérica no resulta suficiente para considerar que se encuentra vinculada, por mandato de ley, a realizar labores de vigilancia dentro de las instalaciones del Metro de la Ciudad de México.
55. Por lo tanto, no se le puede atribuir la omisión señalada por las personas quejasas y esta Segunda Sala estima procedente sobreseer en el juicio de amparo respecto del acto que se le reclama a dicha autoridad, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.
56. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

IV. SUPLENCIA DE LA QUEJA

57. En este caso, de conformidad con el artículo 107, fracción II constitucional, el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo, y con

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

apoyo en la tesis 2a. L/2020 (10a.) de esta Segunda Sala de rubro **SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. DEBE APLICARSE EN FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE AMPARO**⁷, esta Segunda Sala considera que es obligatorio suplir la deficiencia de la queja para proteger en toda su amplitud los derechos de las personas quejasas, quienes cuentan con una discapacidad sensorial.

58. En ese sentido, el Juez de Distrito debió aplicar dicha suplencia al momento de fijar los actos reclamados, sobre todo, en tanto que de la demanda de amparo no se desprende únicamente el reclamo de los actos puntuales que señaló el a quo, sino que se desprende también una pretensión más general como se sostiene a continuación.

V. CORRECTA PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO

59. Primero es preciso señalar que, en tanto que el Tribunal Colegiado únicamente levantó el sobreseimiento respecto de uno de los actos reclamados por las personas quejasas, esta Segunda Sala únicamente está en posibilidad de analizar el acto consistente en la omisión de designar como exclusivo el primer vagón del Metro, atribuido a la Dirección General y Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo.
60. Como se señaló en el apartado anterior, esta Segunda Sala considera que la fijación del acto reclamado por parte del Juez de Distrito fue incorrecta. Ello porque si bien la parte quejosa señaló como omisión concreta de las autoridades responsables el no disponer el primer vagón como exclusivo para personas con discapacidad, lo cierto es que de su demanda de amparo se desprende que su queja va más

⁷ Tesis 2a. L/2020 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 80, Noviembre de 2020, Tomo II, página 1139, registro digital: 2022415.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

allá de la medida directa que reclama, pues sostiene que la falta de esa medida deriva de una omisión general por parte de las autoridades de garantizar la accesibilidad a las personas con discapacidad y la “creación de ajustes razonables de procedimiento que aminoren esa falta de accesibilidad”.

61. Es preciso recordar que la valoración del acto reclamado no debe hacerse a partir de una valoración rígida o literal de la misma; por el contrario, tiene que hacerse de la manera menos restrictiva y atendiendo a la intención de los quejosos, con el objeto de lograr atender a la verdadera pretensión de las personas quejosas, proteger en amplitud sus derechos y resolver conforme a lo que establece el artículo 17 constitucional, es decir, privilegiando la solución del conflicto.
62. Sirve como fundamento la tesis P. VI/2004 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro **ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO**⁸.
63. En ese sentido, de la lectura integral de la demanda de amparo se desprende que las personas quejosas reclamaban la violación a sus derechos de accesibilidad y movilidad, y que señalan medidas específicas que a su parecer llevarían a garantizar esa accesibilidad, por ejemplo, a través de la designación del vagón exclusivo.
64. Así, por ejemplo, en la demanda de amparo argumentan que cada una de las autoridades señaladas “se encuentra violentando en contra de los quejosos, los derechos humanos a la accesibilidad y a la movilidad de las personas con discapacidad”⁹. También alegan que “las autoridades responsables en el ámbito de sus competencias

⁸ Tesis P. VI/2004 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Abril de 2004, página 255, registro digital: 181810.

⁹ Foja 25 de la demanda de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

trasgreden la obligación de promover los derechos humanos de accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad al servicio público de transporte”¹⁰ y que “las inmensas barreras tanto de comunicación como de movimiento y accesibilidad(...) vuelve una tarea prioritaria la creación de ajustes razonables de procedimiento que aminoren esta falta de accesibilidad incluido el otorgamiento del vagón exclusivo de metro”¹¹:

65. Destaca sobre todo que al exponer el segundo concepto de violación en su demanda de amparo, **las personas quejasas se refirieron a la violación de diversos derechos constitucionales y convencionales por la abstención de las autoridades “de llevar a cabo la adecuada vigilancia para garantizar la accesibilidad al otorgar a las personas con discapacidad el acceso exclusivo al primer vagón del tren, incumpliendo además con la obligación de las autoridades de generar la toma de conciencia de todos los gobernados”¹².**
66. En una lectura menos restrictiva de este concepto de violación, esta Segunda Sala considera que el acto reclamado debe fijarse de la siguiente manera:

De la Dirección General y Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México:

La omisión de establecer ajustes razonables y medidas de accesibilidad, incluida la vigilancia de éstas, a favor de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. De manera específica se reclama la omisión de destinar el primer vagón para uso

¹⁰ Ibidem, foja 26.

¹¹ Ibidem, foja 30.

¹² Idem.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

exclusivo de personas con discapacidad y la ausencia de medidas para la toma de conciencia de los gobernados.

67. Por lo tanto, esta Sala procede a analizar si, como lo argumentan las personas quejasas, las autoridades han incurrido en omisiones que han dado como resultado una violación a sus derechos a la accesibilidad, la movilidad, y la igualdad y no discriminación.

VI. ESTUDIO DE FONDO

68. Del acto reclamado fijado por esta Sala se pueden desprender las siguientes preguntas jurídicas que deberán de responderse para determinar si se debe conceder o no el amparo a la parte quejosa:
- a. **¿Tienen las autoridades la obligación de implementar medidas de accesibilidad y ajustes razonables en el Sistema de Transporte Colectivo Metro?**
 - b. **¿Tienen las autoridades la obligación de garantizar que el primer vagón del Metro sea exclusivo para personas con discapacidad como ajuste razonable para las personas quejasas?**
 - c. **¿Tienen las autoridades un deber de vigilancia sobre las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables?**
 - d. **¿Tienen las autoridades la obligación de establecer medidas para la toma de conciencia de la población en torno a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad?**

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

69. Por el contexto de este asunto y para poder dar respuesta a estas interrogantes, esta Sala estima conveniente, en primer lugar, desarrollar el contenido del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad. En segundo lugar, se analizará el derecho a la movilidad y cómo éste impacta de manera diferenciada a las personas con discapacidad. Y finalmente, se responderá a las preguntas jurídicas planteadas en las líneas que anteceden.

A. PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

a) El derecho a la accesibilidad

70. Como se ha venido sosteniendo por varios años en la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte, la concepción de la discapacidad se ha transformado en lo que se conoce como el modelo social o de derechos humanos de la discapacidad. Aunque este modelo encuentra diversas definiciones en la doctrina, lo que resulta coincidente en todos los casos es un rechazo frontal al modelo médico-rehabilitador de la discapacidad que se centra en las deficiencias de la persona y busca como ésta puede adaptarse de mejor manera a la sociedad. Por el contrario, el modelo social de la discapacidad encuentra que la falta de inclusión de las personas en la sociedad se debe a las barreras físicas, actitudinales, tecnológicas, entre otras, que evitan que las personas con discapacidad puedan disfrutar de bienes y servicios en igualdad de condiciones con las demás personas.
71. En ese sentido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante “CDPD”) señala que “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”¹³.

72. Al respecto, esta Suprema Corte se ha pronunciado en varios asuntos, y destaca el criterio de rubro ***DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD***¹⁴.

73. Esta concepción de la discapacidad reviste una importancia fundamental cuando hablamos de **accesibilidad**, pues ésta se refiere justamente a la “**eliminación de obstáculos y barreras de acceso**” para “asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales”¹⁵.

74. El derecho a la accesibilidad encuentra su fundamento en el artículo 9 de la CDPD¹⁶, y posteriormente ha sido retomado en el sistema

¹³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Preámbulo, inciso e).

¹⁴ Tesis 1a. VI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, página 634, registro digital: 2002520.

¹⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 9.

¹⁶ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 9 Accesibilidad 1.** A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

jurídico mexicano mediante la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad¹⁷, y a nivel local, en la Constitución Política de la Ciudad de México¹⁸.

75. A nivel jurisprudencial, encontramos algunas reflexiones de esta Suprema Corte que han ido trazando el contenido del derecho a la accesibilidad¹⁹, sin embargo, dado que no existen aún suficientes criterios de este Tribunal, resulta oportuno que esta Segunda Sala tome como guía interpretativa lo que ha desarrollado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (en adelante “Comité”), órgano interprete de la CDPD.
76. La accesibilidad es uno de los reclamos más importantes del movimiento de personas con discapacidad que, entre otras cosas, dio lugar a la CDPD. La accesibilidad “es una condición previa para que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones”²⁰. Es

de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. 2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para: a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público; b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad; c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad; d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;

¹⁷ Ver artículos 2, 6 F. v, 12 F. II, 16, 17, 18, 19, 27 F. I, 42 F. IV, todos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

¹⁸ Artículos 3.2.a), 4. A. 4., 4. B. 4., 11. G. 1., 13. D. c) 2., 13.E.1., 16. G. 7., 16. H. 1,2,3 f)., todos de la Constitución Política de la Ciudad de México.

¹⁹ Por ejemplo, en el amparo en revisión 1136/2015, amparo en revisión 189/2022, amparo en revisión 989/2014, acción de inconstitucionalidad 255/2020.

²⁰ Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/CG/2, 11° período de sesiones, 22 de mayo de 2014, párr. 1.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

por ello, que en la CDPD la accesibilidad no sólo se consagró como un derecho, sino como uno de los principios rectores, transversales de dicha Convención²¹.

77. La accesibilidad, además, tiene una conexión intrínseca con el derecho a la igualdad en su vertiente de igualdad sustantiva, “la accesibilidad es una parte esencial del nuevo deber de respetar, proteger y hacer realidad los derechos a la igualdad”²². En ese sentido, el Comité sugiere que la denegación de acceso al entorno físico, transporte, etc., podría ser un factor de discriminación y tiene que ser analizado bajo esta óptica.²³
78. Esta Suprema Corte también ha sostenido la importancia de la igualdad sustantiva tratándose de personas con discapacidad. Así, en la tesis aislada 2a. XLVIII/2020 (10a.) de rubro **DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**²⁴ esta Segunda Sala señaló que, para dar un tratamiento igual a las personas con discapacidad, es necesario que se reconozcan las barreras y dificultades a las que se enfrentan éstas y que las políticas públicas se adapten a dichas necesidades.
79. Por otra parte, como se señaló antes, la accesibilidad es indispensable para asegurar el derecho de las personas con discapacidad a una vida independiente (artículo 19 de la CDPD). En el amparo directo en revisión 989/2014, la Primera Sala señaló que “[e]l derecho humano a

²¹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 3.

²² Ibidem, *supra nota* 18, párr. 15.

²³ Ibidem, párr. 23.

²⁴ Tesis 2a. XLVIII/2020 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 80, Noviembre de 2020, Tomo II, página 1134, registro digital 2022401.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

la accesibilidad desde la perspectiva de la discapacidad, determina un entorno en el que un sujeto con cualquier limitación puede funcionar de forma independiente, a efecto de que participe plenamente en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones con las demás”.

80. Pues bien, en este contexto normativo surge la pregunta **¿qué significa que algo sea accesible?** “Las personas con discapacidad deben tener igualdad de acceso a todos los bienes, productos y servicios abiertos al público o de uso público de una manera que garantice su acceso efectivo y en condiciones de igualdad y respete su dignidad”²⁵. La accesibilidad en su vertiente de accesibilidad física a espacios se refiere a que exista “una cadena irrestricta de desplazamientos de la persona de un espacio a otro, y dentro de un espacio en particular, sin barrera alguna”²⁶. Es importante señalar aquí que la accesibilidad no se agota en la accesibilidad física. La CDPD se refiere a la eliminación de barreras en el entorno físico, el transporte, la información y la comunicación, y los servicios. Sin embargo, en este análisis se harán precisiones respecto de la accesibilidad a espacios físicos y el transporte por la materia del asunto que tenemos que analizar.

81. De conformidad con lo que señala la propia CDPD y lo que sostuvo el Comité en su Observación General No.2 en torno a la accesibilidad, podemos identificar varios factores que un Estado debe atender para garantizar el derecho a la accesibilidad:

- **Identificación de barreras.** - La obligación de accesibilidad de conformidad con la CDPD se refiere, en primer lugar, a la

²⁵ Ibidem., *supra* nota 18, párr. 13.

²⁶ Ibidem, párr. 15.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

identificación de obstáculos y barreras para su posterior eliminación. En específico, el artículo 9 de la CDPD se refiere de manera enunciativa a que los Estados deben identificar barreras en los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo.

- **Adaptación, modificación o creación.** - Una vez identificadas las barreras, los Estados deben tomar acciones para eliminarlas progresivamente y para no reproducir esas barreras en los nuevos objetos, infraestructuras, bienes, servicios, tecnologías, etc. En el caso de las cosas preexistentes, el Comité señala que “debe cumplirse gradualmente” con la obligación de accesibilidad, que no significa que los Estados lo podrán hacer en un futuro incierto, sino que se deben fijar plazos y asignar recursos para eliminar las barreras existentes²⁷.
- **Concientización y sensibilización.** - Muchas veces la falta de accesibilidad se debe a la falta de consciencia tanto de quienes tienen a su cargo cumplir con las obligaciones de accesibilidad, como de la población en general. Por ello “el artículo 9 obliga a los Estados parte a ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad”²⁸.
- **Supervisión de las medidas.** - Una vez que los Estados han implementado las medidas de accesibilidad, resulta fundamental que existan “mecanismos de supervisión efectivos que garanticen la accesibilidad”²⁹. Es decir, no resulta suficiente que

²⁷ Ibidem, párr. 24.

²⁸ Ibidem, párr. 19.

²⁹ Ibidem, párr. 24

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

los Estados parte eliminen las barreras y hagan las adaptaciones necesarias para garantizar la accesibilidad, sino que se requiere una participación posterior que asegure que esas medidas están siendo efectivamente aplicadas.

- **Desarrollo, promulgación y supervisión de normas.** - Los Estados deben revisar su legislación sobre accesibilidad o emitir una para asegurar que las entidades públicas y privadas tomen en cuenta y respeten el derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad³⁰. Esas reformas o creaciones normativas requieren de participación estrecha y consulta con las personas con discapacidad. Asimismo, es necesario que se prevean y apliquen sanciones contra quienes incumplan las normas de accesibilidad³¹.

82. Por la materia de este asunto, es importante precisar que **la obligación de adoptar medidas de accesibilidad se traduce en un deber amplio y continuo**, es decir, que no se agota en la implementación de políticas o la adopción de medidas una vez que las autoridades identifican barreras para las personas con discapacidad. Por el contrario, una de las notas distintivas del derecho es que este impone la obligación a cargo de las autoridades de supervisar, de manera continua, que las medidas de accesibilidad implementadas continúen funcionando adecuadamente, pues la idoneidad de las medidas de accesibilidad y su efectividad son condiciones que verifican el cumplimiento de la obligación del Estado³².

³⁰ Ibidem, párrs. 18 y 28

³¹ Ibidem, párr. 24.

³² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, CRPD/C/GC/4. 25 de noviembre de 2016, párr. 30 y 31. Retomado en el amparo en revisión. 714/2017, página 45, párrafos primero y segundo.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

83. En efecto, el artículo 9.1 a) de la CDPD dispone no solamente la obligación de desarrollar y promulgar normas mínimas y directrices sobre accesibilidad, sino también la obligación de verificar su aplicación y funcionamiento.³³ Los Estados deben supervisar la accesibilidad, mediante el establecimiento de mecanismos de fiscalización efectivos que, además de garantizar la accesibilidad, prevean: **1)** la posibilidad de que las personas con discapacidad expresen su opinión en torno a la idoneidad y efectividad de las medidas; **2)** la posibilidad de modificarlas o adaptarlas en caso de estimarse necesario; y **3)** sanciones frente al incumplimiento de las autoridades.³⁴
84. También resulta importante señalar que el derecho a la accesibilidad pretende construir una sociedad con “diseño universal”, es decir, con productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado³⁵. Por ello, debe haber una pretensión clara de conseguir, progresivamente, que la infraestructura, bienes, servicios, información, etc., estén diseñados y planeados teniendo en mente a la población en su totalidad, incluidas las personas con discapacidad.
85. Otro concepto relacionado con la accesibilidad es el de **“ajustes razonables”**. La CDPD define el concepto en su artículo 2 como **“las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas**

³³ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 9. Accesibilidad.** 2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para: a) desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público.

³⁴ Ibidem., *supra nota 18*, párrs. 24, 30 y 33.

³⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Artículo 2.

con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

86. El concepto también se relaciona con los derechos a la igualdad y no discriminación. De hecho, la CDPD establece que el concepto de “discriminación por motivos de discapacidad” incluye la denegación de “ajustes razonables”³⁶. La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad reproduce de manera textual el contenido de la CDPD en estos conceptos.
87. En la Observación General No. 2 y la Observación General No. 6, el Comité hace una distinción entre, por un lado, la accesibilidad y las medidas que buscan ésta, y por el otro, los ajustes razonables. Señala que las **medidas de accesibilidad** son una obligación *ex ante*, es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar la accesibilidad antes de que haya alguna petición individual. Estas medidas dependen de normas y políticas públicas de accesibilidad que deben emitir los Estados para lograr que, progresivamente, todos los bienes y servicios sean accesibles.³⁷ La accesibilidad es una obligación “proactiva y sistémica”³⁸.

³⁶ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Artículo 2.** (...) Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables; Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;(...)

³⁷ Ibidem, *supra* nota 18, párr.25.

³⁸ Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No.6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación, CRPD/G/GC/6, 119° período de sesiones, 26 de abril de 2018,

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

88. Mientras que, en el caso de los **ajustes razonables**, estos se prevén como medidas que se otorgan por una necesidad específica, en un caso particular, a petición de la persona que lo requiere. En ese sentido, “[l]a accesibilidad se relaciona con grupos de personas, mientras que los ajustes razonables se refieren a casos individuales”.
89. Este carácter individual de la petición o necesidad no quiere decir que esas medidas no puedan tener efectos generales. De hecho, el Comité señala que en muchos casos “los ajustes razonables realizados pasan a ser un bien público o colectivo”³⁹.
90. Los ajustes razonables tienen dos funciones muy específicas:
- Cuando una persona lo requiere para acceder a situaciones o entornos no accesibles⁴⁰. En este caso, el Comité ha señalado que, en tanto que la accesibilidad en el entorno es de realización gradual, “cabe utilizar ajustes razonables entre tanto como medio para facilitar el acceso a una persona con discapacidad”⁴¹.
 - Cuando una persona tiene una discapacidad específica que no puede ser cubierta por el diseño universal. Aun cuando toda la sociedad llegue a un diseño universal perfecto, la diversidad de las personas con discapacidad hace imposible que se prevean medidas que atiendan cada una de las necesidades de las personas con discapacidad, por ello, los ajustes razonables siempre serán necesarios

párr. 24.

³⁹ Ibidem, párr. 24.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Ibidem, párr. 42.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

para atender estos casos y garantizar la accesibilidad y no discriminación de cada una de las personas.

91. La pregunta que entonces surge es **¿Cuáles son las obligaciones de quienes deben proveer los ajustes razonables?** Al respecto, la Observación General No. 6 del Comité da una guía muy clara que permite aterrizar dicha obligación convencional.
92. Primero, como lo dice la definición, los ajustes razonables implican una **“modificación o adaptación”**. Al respecto, en el caso H.M. vs Suecia⁴² el Comité evaluó la negativa por parte del Comité Local de Vivienda que recibió una persona con discapacidad para construir una alberca para su rehabilitación. La autoridad estatal argumentaba que no le podía otorgar el permiso por los planes urbanos de la zona. El Comité dio la razón a la quejosa porque la obligación de dar ajustes razonables implica que en ocasiones se tendrán que hacer modificaciones a planes, programas, políticas; de otra forma la política del Estado estaría generando un impacto desproporcionado en las personas con discapacidad.
93. Además, los ajustes deben ser **“razonables”** en el sentido de que tienen que ser pertinentes, idóneos y eficaces para la persona con discapacidad. A esta cuestión se refiere la definición de ajustes razonables cuando señala que tienen que ser “necesarias y adecuadas” para la persona con discapacidad. Por ello, los ajustes razonables exigen que el garante de los derechos entable un diálogo con la persona que los solicita, es un proceso de negociación y entendimiento de las necesidades que tiene la persona con

⁴² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Comunicación N° 3/2011, CRPD/C/7/D/3/2011, 21 de mayo de 2012.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

discapacidad. Es decir, no basta con que el garante establezca de forma unilateral esos ajustes razonables.

94. El caso X contra Argentina que conoció el Comité retrata muy claramente este ejercicio de negociación. En el asunto, una persona con discapacidad usuaria de silla de ruedas, denunció al Estado por la falta de ajustes razonables en la prisión y hospital penitenciarios en donde se le internó. A pesar de que el Estado llevó a cabo una serie de modificaciones con el objetivo de hacer la prisión más accesible para el Sr. X, el Comité determinó que éstas eran insuficientes e inadecuadas para atender sus necesidades. El Sr. X solicitaba que se recomendara al Estado que le permitiera cumplir su sentencia en detención domiciliaria como ajuste razonable. El Comité, a pesar de conceder las violaciones que el Sr. X alegaba, no consideró necesario que la sentencia se cumpliera en detención domiciliaria, sino que recomendó al Estado llevar a cabo las adecuaciones a la prisión que permitiera, de manera efectiva, que el Sr. X viviera en igualdad de condiciones y sin riesgos a su integridad y salud.⁴³
95. Finalmente, el término **“carga desproporcionada o indebida”** de la CDPD marca el límite de la obligación de proporcionar ajustes razonables, entendido como aquella solicitud que implique una carga excesiva o injustificable para la persona garante. Es decir, el garante de los ajustes razonables no está obligado a aceptar cualquier petición por parte de una persona con discapacidad, sino que podrá negarse y negociar cuando esa petición represente una carga desproporcionada o indebida.
96. Para determinar esto, en el derecho comparado se toman en cuenta distintos factores para evaluar cada caso en lo particular. Por ejemplo,

⁴³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Comunicación N° 8/2012, CRPD/C/11/D/8/2012, 11 de abril de 2014.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

el costo de los ajustes solicitados, la posibilidad de pago que tienen los actores obligados, la facilidad para modificar, el impacto que podría tener en la vida o integridad física de otros⁴⁴. Estos criterios se irán desarrollando en nuestra jurisprudencia conforme se presenten los casos concretos.

b) La accesibilidad en el transporte público

97. Una de las categorías que especialmente preocupa en el tema de accesibilidad, es el tema del transporte. En la Observación General No. 2, el Comité se refiere al transporte accesible como uno de los prerequisites para el disfrute de otros derechos. Así, por ejemplo, se refiere a que sin un transporte accesible las personas con discapacidad no tendrían oportunidad de ejercer su derecho a la educación⁴⁵; a que la atención de la salud y la protección social están fuera de su alcance sin transporte accesible para trasladarse a los lugares en donde se prestan esos servicios⁴⁶; a que, para poder tener un empleo, las personas con discapacidad necesitan transporte y servicios de apoyo accesibles para poder llegar a su lugar de trabajo⁴⁷.
98. De manera lógica, un prerequisite para el acceso al transporte es que no sólo el transporte en sí mismo sea accesible, sino que lo sea también la infraestructura mediante la cual los usuarios tienen que acceder a ese medio de transporte. Es decir, no es suficiente que un avión sea accesible si el aeropuerto no lo es. No es suficiente que el barco sea accesible, si el embarcadero no lo es. Tampoco es

⁴⁴ Véase Bagenstos, Samuel R, Disability Rights Law, Foundations Press, Segunda edición, Estados Unidos 2014, págs. 65-106.

⁴⁵ Ibidem., *supra nota* 18, párr. 39.

⁴⁶ Ibidem, párr. 40.

⁴⁷ Ibidem, párr. 41.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

suficiente que el metro sea accesible si las estaciones del Metro no lo son.

c) El derecho a la movilidad

99. La accesibilidad tiene una estrecha conexión con el derecho constitucional a la movilidad. Este derecho, recientemente incorporado a la Constitución, surge como un derivado del derecho a la libertad de tránsito y el derecho a la ciudad. Así, desde la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, ya se reconocía que “[l]as ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad)”⁴⁸.

100. En México, el derecho a la movilidad empezó a reconocerse en las leyes y constituciones locales, incluyendo la Constitución Política de la Ciudad de México. En la exposición de motivos de ésta se señala que “[e]n materia de accesibilidad y movilidad, se reconoce la prioridad de las personas sobre los vehículos, así como la creación y mantenimiento de infraestructura para la movilidad alternativa y el transporte público de calidad desde las perspectivas de diseño universal y ajustes razonables”⁴⁹. Es decir, la conceptualización del derecho a la movilidad en la Ciudad de México no puede entenderse sin el derecho a la accesibilidad. El artículo en comento establece específicamente lo siguiente:

⁴⁸ Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, artículo XIII.

⁴⁹ Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, consultable en https://www.te.gob.mx/Eleccion_Constituyente/media/pdf/5f4de0311264809.pdf, p. 9.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

H. Accesibilidad y movilidad: El gobierno de la Ciudad de México garantizará la accesibilidad y la movilidad de las personas mediante su consolidación como ciudad policéntrica y la integración de un sistema multimodal de conectividad y transporte. Para tal efecto:

- a) Desarrollará políticas de movilidad de los peatones, de las personas con discapacidad y de los usuarios de vehículos no motorizados. Dará prioridad al desarrollo de transporte colectivo y masivo de calidad, sobre el individual automotor;
- b) Estimulará el uso de vehículos no contaminantes y establecerá áreas reservadas y seguras a los peatones y ciclistas;
- c) Regulará el equipamiento adecuado en las vías y edificaciones de uso público para permitir la accesibilidad de todas las personas;
- d) Implementará campañas de educación en favor de una nueva cultura cívica de la movilidad, fomentar la fluidez, seguridad y prevención de incidentes y accidentes de tránsito, así como el carácter público de las vialidades; y
- e) Reglamentará la participación privada en concesiones para la prestación de los servicios de transporte y estacionamientos públicos.

101. Finalmente, en diciembre de dos mil veinte se incorporó en el texto del artículo 4° de la Constitución Federal, el derecho a la movilidad en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad.

102. En la exposición de motivos de esa reforma constitucional, el constituyente permanente expresó que el derecho a la movilidad surge por la necesidad de brindar mejores condiciones de vida a las personas, especialmente las más vulnerables. Se refiere, a que la movilidad es el “libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura, cuyo cumplimiento permite que las personas alcancen diversos fines que dan valor a la vida”⁵⁰.

⁵⁰ Exposición de motivos sobre la reforma constitucional en materia de movilidad y seguridad vial, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y es consultable a través del enlace siguiente: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608174&fecha=18/12/2020#gsc.tab=0

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

103. Por su parte, en un Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal (2011-2012) llevado a cabo por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (ahora de la Ciudad de México), el Centro de Investigación Aplicada de Derechos Humanos y el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México, se propone definir 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.**
104. El derecho a la movilidad debe ser entendido desde dos dimensiones. La dimensión individual, en tanto derecho de cada persona a decidir libremente tanto su movimiento como la manera de desarrollarlo; y la dimensión colectiva, en que se reconoce el derecho a la movilidad como el derecho de todas las personas y la sociedad a la coexistencia de varias formas de movilidad, que respondan a diversos modos de vida, y que deben permitir la satisfacción de necesidades y el desarrollo de la población en su conjunto.⁵¹
105. Por otro lado, en cuanto a la incidencia que tiene en la vida de las personas, la movilidad tiene dos perspectivas: instrumental y subjetiva. Desde una perspectiva instrumental, el acceso a la movilidad incide directamente sobre el bienestar físico y material de las personas. Según la accesibilidad física, el costo y asequibilidad para las y los usuarios, los tiempos de traslado, el alcance geográfico y conectividad territorial del sistema, la seguridad y sanidad de las infraestructuras,

⁵¹ Centro de Investigación Aplicada a Derechos Humanos, Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Primera Edición, 2013, México, pág.33.

entre otros aspectos, puede haber una repercusión positiva o negativa en el bienestar físico y material de las personas. Mientras que, desde una perspectiva subjetiva, la movilidad es un factor que contribuye a la calidad de vida de las personas, por ejemplo, permitiendo el acceso al esparcimiento, al descanso, al entretenimiento y la cultura, así como para el mantenimiento y construcción de vínculos y lazos sociales.⁵²

106. Por ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirma que “un sistema de movilidad urbano ineficaz y excluyente genera una merma en el bienestar cotidiano de las personas que lo utilizan, así como también en el goce de sus derechos”⁵³.
107. Además, los instrumentos internacionales⁵⁴, los nacionales y la doctrina, ponen especial enfoque en que la movilidad debe buscar la sustentabilidad y protección del ambiente, y por el otro lado, la inclusión con un enfoque especial en las poblaciones más vulnerables.
108. Es también esencial, analizar el derecho a la movilidad desde su labor como prerrequisito de otros derechos. Tal como sostuvimos, el transporte accesible tiene una importancia fundamental para que las personas con discapacidad puedan acceder al derecho al trabajo, la educación y la salud. En este caso, la movilidad tiene la misma función, pues el desplazamiento en condiciones accesibles, seguras, inclusivas, etc. es condición indispensable para que las personas accedan a otros derechos como son al trabajo, a la educación, a la alimentación, la vivienda, el esparcimiento, la cultura, etc.

⁵² Martínez, Maldonado y Schönsteiner (eds.), *Inclusión y Movilidad Urbana con un Enfoque de Derechos Humanos e Igualdad de Género*, CEPAL, 2022, p.12.

⁵³ *Ibidem*, p. 12 y 13.

⁵⁴ Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

109. Ahora bien, resulta indispensable comenzar a dar contenido al nuevo derecho constitucional y dar parámetros de las obligaciones que derivan de éste para las autoridades encargadas de hacerlo efectivo. El derecho constitucional se refiere a que la movilidad se tiene que dar en las siguientes condiciones:

- **Seguridad vial.** - El sistema de movilidad debe considerar la prevención del delito y violaciones a derechos humanos, así como la reducción de accidentes que pueden tener como consecuencia una afectación a la integridad física o vida de las personas.
- **Accesibilidad.** - La movilidad se tiene que garantizar a todas las personas, asegurando que el sistema de movilidad cuente con accesibilidad física, accesibilidad económica, sin discriminación, tomando en cuenta que se debe acondicionar a las necesidades específicas de algunos grupos, y con acceso a la información.
- **Eficiencia.** - El sistema de movilidad debe ser el adecuado para cumplir con su función y debe buscar que las personas puedan desplazarse de un lugar a otro del modo más eficiente posible.
- **Sostenibilidad.** - El sistema de movilidad debe planearse procurando el menor impacto posible al medio ambiente, específicamente, con planificación y tecnología que controle, reduzca y prevenga la emisión de gases de efecto invernadero.
- **Calidad.** - El sistema de movilidad debe garantizar que los espacios, tecnologías, infraestructura y demás elementos que lo conforman se encuentran en buen estado y cumplen con

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

condiciones mínimas de seguridad e higiene. Además, el servicio que se provea debe desempeñarse por personas capacitadas, que den un trato idóneo a las personas usuarias. La calidad incluye también la obligación de dar mantenimiento al sistema de movilidad.

- ***Inclusión e igualdad.*** - El sistema de movilidad debe asegurar que nadie quede excluido del ejercicio del derecho a la movilidad, tomando en cuenta que en algunas ocasiones la igualdad va más allá de no negar el acceso, sino que necesita de medidas específicas para garantizar que los espacios y mecanismos de movilidad pueden ser utilizados por todas las personas en igualdad de condiciones.

d) El derecho a la movilidad de las personas con discapacidad

110. La movilidad en condiciones de inclusión e igualdad, no se reduce a evitar que se le niegue el acceso a una persona o grupos de personas a algún medio de transporte. Es decir, la obligación de las autoridades no se agota en una obligación de “no hacer”, sino que implica llevar a cabo acciones concretas que garanticen que todas las personas pueden hacer uso, en igualdad de condiciones, de **todo** el sistema de movilidad.

111. Cabe recordar que esta Suprema Corte sostiene una visión de la igualdad que incluye la igualdad material o sustantiva, lo cual implica atender las necesidades específicas de un grupo o persona, que evitan que pueda gozar de un derecho, acceder a un servicio, etc. Como se sostiene en la tesis de rubro **DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN**

CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD⁵⁵:

“(…) el Estado mexicano tiene que hacer más que simplemente establecer, a nivel normativo, la "igualdad de derechos" de las personas con discapacidad –igualdad formal–, pues al momento de diseñar, regular e implementar sus programas o políticas públicas, debe reconocer las necesidades, dificultades y desventajas que enfrenta tal grupo vulnerable en sociedad y, al efecto, tomar medidas especiales o afirmativas para abordar la discriminación indirecta y estructural que resienten tales personas, pues sólo de esa forma puede alcanzarse su "igualdad de hecho" –sustantiva o material–.

112. Esta necesidad de implementar medidas especiales para asegurar que las personas puedan ejercer el derecho a la movilidad es especialmente cierta en el caso de las personas con discapacidad. Según un reporte de la CEPAL, una de las categorías de personas susceptibles de discriminación en los sistemas de movilidad es la de las personas con discapacidad, y específicamente por lo que hace a un riesgo a que se limiten sus derechos a la libre circulación, la salud, educación, seguridad y derecho al trabajo.⁵⁶

113. En materia de movilidad de las personas con discapacidad y en una pretensión de garantizar la igualdad sustantiva de este grupo en relación con el derecho a la movilidad, cobra especial relevancia la accesibilidad. El Comité menciona que “[l]as personas con discapacidad y los demás usuarios deben poder desplazarse por calles sin barreras, entrar en vehículos accesibles de piso bajo, acceder a la información y la comunicación y entrar en edificios de diseño universal y desplazarse dentro de ellos”⁵⁷. Asimismo, sostiene

⁵⁵ Tesis 2a. XLVIII/2020 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 80, Noviembre de 2020, Tomo II, página 1134, registro digital: 2022401.

⁵⁶ Ibidem., *supra* nota 50, p.23.

⁵⁷ Ibidem., *supra* nota 18, párr. 15.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

que “la accesibilidad general de todo el entorno construido, los transportes, la información, y la comunicación y las instalaciones y servicios conexos abiertos al público en una comunidad es un requisito para vivir de forma independiente en la comunidad”⁵⁸.

114. Al respecto, resulta indispensable tener presente la definición de “discriminación por motivos de discapacidad” que se establece en la CDPD:

Por “discriminación por motivos de discapacidad” se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;⁵⁹

115. Por lo tanto, se puede afirmar que **la falta de accesibilidad en los sistemas de movilidad que resultan o tienen el efecto de excluir a las personas con discapacidad de esos sistemas o que implican que no pueden hacer uso de esos sistemas en igualdad de condiciones, constituye no sólo una violación a los derechos de accesibilidad y movilidad, sino además discriminación por motivos de discapacidad según la CDPD.**

116. Es preciso señalar que, si bien el propio Comité ha indicado que la accesibilidad no elimina en todos los casos la necesidad de ayudas técnicas y/o asistencia humana⁶⁰, la CDPD tiene una pretensión de buscar la mayor independencia y autonomía posible de las personas

⁵⁸ Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General No. 5: Derecho a Vivir de Forma Independiente y a Ser Incluido en la Comunidad, CRPD/C/GC/5, 27 de octubre de 2017, párr. 78.

⁵⁹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Artículo 2.

⁶⁰ Ibidem, *supra nota 18*, párr. 15

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

con discapacidad⁶¹. De hecho, el derecho a la movilidad de las personas con discapacidad que se establece en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que “[l]os Estados Partes adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con **la mayor independencia posible**”⁶².

117. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

118. *Precedentes citados en este apartado:* amparo en revisión 1136/2015, amparo en revisión 189/2022, amparo en revisión 989/2014, acción de inconstitucionalidad 255/2020

B. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

119. Una vez analizado el parámetro de control constitucional que resulta más relevante para este asunto, se abordarán de manera puntual las preguntas jurídicas que se plantearon al inicio de este análisis.

a) ¿Tienen las autoridades la obligación de implementar medidas de accesibilidad y ajustes razonables en el Sistema de Transporte Colectivo Metro?

120. ***Criterio o ratio decidendi:*** *La Dirección General y la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo Metro, tienen la obligación de garantizar de manera progresiva la accesibilidad del Metro de la Ciudad de México para que las personas con discapacidad*

⁶¹ Ver Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, inciso n) del Preámbulo e inciso a) del artículo 3.

⁶² Ibidem, Artículo 20.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

puedan acceder a éste, asegurando una cadena irrestricta de desplazamientos desde la entrada y salida de sus estaciones hasta su llegada y acceso al vagón correspondiente, con la mayor autonomía posible, y asegurando su seguridad y dignidad.

121. Como se sostuvo en el análisis del parámetro de control de constitucionalidad y convencionalidad, el Estado mexicano tiene la obligación de adoptar medidas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertas al público⁶³. Esto implica que, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de implementar dicha obligación.
122. También quedó claro que, como parte de estas obligaciones en materia de accesibilidad las autoridades están obligadas a 1) establecer medidas de accesibilidad de manera previa a cualquier solicitud, para de manera progresiva conseguir la accesibilidad de todos los espacios, bienes y servicios públicos o de uso público, y 2) otorgar ajustes razonables siempre que estos sean solicitados por una persona con discapacidad que lo necesite, ya sea para acceder a un espacio o servicio que no es accesible o porque su discapacidad requiere ajustes que no se cubren con la accesibilidad que ya ha garantizado la autoridad.
123. Ahora bien, conviene analizar el marco legal competencial de las autoridades señaladas como responsables, para determinar si, de hecho, está dentro de su ámbito de competencias la posibilidad de establecer medidas de accesibilidad y ajustes razonables para

⁶³ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Artículo 9.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

garantizar que el Metro de la Ciudad de México sea accesible para las personas con discapacidad, incluyendo las personas quejosas.

124. Esta Segunda Sala advierte que del artículo 36 del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo se desprenden las siguientes facultades y obligaciones a cargo de la Dirección de Medios:

Artículo 36. *La Dirección de Medios, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

(...)

VI. *Elaborar el programa de comunicación interna para la implantación de una cultura de la calidad total, la excelencia y la no discriminación, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia;*

(...)

XX. *Promover acciones tendientes a fortalecer una cultura de respeto a las minorías, a través de convenios con instituciones u organismos para evitar todo tipo de discriminación en contra de las personas usuarias o del personal del STC;*

(...)

XVIII. *Vigilar la aplicación de las políticas y acciones formuladas por la Dirección General, en materia de comunicación social, atención a personas usuarias, programas prioritarios, grupos vulnerables, personas mayores y con alguna discapacidad;*

(...)

125. Del precepto citado se desprende que la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo cuenta con un ámbito competencial amplio con relación a la implementación y vigilancia de políticas en favor de grupos vulnerables que utilizan el Metro de la Ciudad de México, como es el caso de las personas con discapacidad.

126. Por lo tanto, esta Segunda Sala concluye que recae dentro de su ámbito competencial llevar a cabo acciones relacionadas con accesibilidad y movilidad, incluido el otorgamiento de ajustes razonables.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

127. Por lo que hace a la Dirección General del Sistema de Transporte Colectivo, el artículo 25 del mencionado Estatuto señala:

Artículo 25. *La Dirección General tendrá a su cargo la conducción, organización, control y evaluación del Organismo, conforme al presente Estatuto y a las demás disposiciones aplicables, a fin de que todas las actividades se realicen con eficiencia, eficacia y productividad, contando para ello con las siguientes atribuciones:*
(...)

IV. *Establecer los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones se realicen de manera articulada, congruente y eficaz;*

V. *Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos;*

VI. *Establecer sistemas eficientes para la administración del personal, de los recursos financieros y de los bienes y servicios que aseguren la prestación de los servicios de la Entidad;*

(...)

XIV. *Definir e implantar las medidas necesarias para el mejoramiento técnico administrativo y del servicio del Sistema;*

128. Como se observa del precepto transcrito, la Dirección General tiene una labor de coordinación, supervisión de personal y establecimiento de las políticas del Sistema de Transporte Colectivo. En este sentido, si a su cargo se encuentra la Dirección de Medios que tiene facultades en materia de grupos vulnerables, y en específico de atención a personas con discapacidad, es claro que las facultades de coordinación y establecimiento de políticas de la Dirección General abarcan también las relacionadas con las medidas de atención a las personas con discapacidad, incluida la accesibilidad del Metro.

129. Además, al ser quien tiene a su cargo la conducción, organización, control y evaluación de ese sistema de transporte público, es claro que en esta autoridad recaen de manera primigenia las obligaciones en materia de accesibilidad que tiene el Estado mexicano en cuando a la accesibilidad del Metro de la Ciudad de México.

130. Por lo tanto, también en este caso se concluye que está dentro del ámbito competencial de la Dirección General, coordinar y establecer

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

políticas que tengan como resultado la accesibilidad del Metro para las personas con discapacidad, en tanto son usuarias del sistema que está a su cargo.

131. Confirmado entonces que las autoridades señaladas tienen dentro de su ámbito de competencias asegurar los derechos a la accesibilidad y movilidad de todas las personas usuarias en su paso por el Metro de la Ciudad de México, conviene analizar las obligaciones concretas que se le reclaman.
132. Es preciso recordar que, en su vertiente de accesibilidad física a espacios, la accesibilidad se refiere a que exista “una cadena irrestricta de desplazamientos de la persona de un espacio a otro, y dentro de un espacio en particular, sin barrera alguna”⁶⁴.
133. Además, la accesibilidad en el transporte no se agota en que las personas tengan accesibilidad física a los espacios, sino que implica la necesidad de revisar cada uno de los elementos que garantizan la prestación del servicio público de transporte para que las personas con discapacidad no se encontrarán con barreras para hacer uso de éste en igualdad de condiciones. Por ejemplo, se tiene que asegurar que puedan acceder a la información que les permite hacer uso del Metro, que el resto de asegurar las personas usuarias no obstaculicen el paso de las personas con discapacidad por dicho medio de transporte, entre otras cuestiones.
134. De conformidad con el parámetro de control constitucional y convencional que se analizó en apartados anteriores, las autoridades responsables en este asunto tienen las siguientes obligaciones para garantizar el derecho a la accesibilidad en el Metro de la CDMX: 1) Identificar las barreras existentes para las personas con discapacidad

⁶⁴ Ibidem, párr. 15.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

en el Metro de la CDMX y sus estaciones; 2) Hacer modificaciones o adaptaciones en la infraestructura, los programas y la prestación del servicio de transporte colectivo Metro, para ir eliminando de manera progresiva las barreras identificadas; 3) Establecer mecanismos que permitan a las personas con discapacidad solicitar los ajustes razonables que necesitan; 4) Concientizar a las personas usuarias del Metro sobre su papel en la accesibilidad de las personas con discapacidad y capacitar al personal operativo del Metro para garantizar un buen trato y su apoyo a la accesibilidad de las personas con discapacidad; y 5) Supervisar que las medidas implementadas sean respetadas y estén en buen funcionamiento.

135. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

b) ¿Tienen las autoridades que garantizar que el primer vagón del metro sea exclusivo para personas con discapacidad como ajuste razonable para las personas quejasas?

136. **Criterio o *ratio decidendi*:** *Las autoridades no están obligadas a destinar forzosamente el primer vagón del metro para personas con discapacidad, pero sí están obligadas a establecer medidas de accesibilidad de manera progresiva, y de manera inmediata otorgar ajustes razonables. Éstas deberán establecerlas mediante participación estrecha de las personas con discapacidad y un mecanismo para que puedan solicitar ajustes razonables y entablar procesos de diálogo y negociación para otorgarles aquellos que sean adecuados y necesarios.*

137. Las personas quejasas reclaman que la Dirección General y la Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo,

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

faltaron a sus obligaciones convencionales, constitucionales y legales, por no haber creado y puesto en funcionamiento el primer vagón del Metro como exclusivo para personas con discapacidad, en tanto que, argumentan, las barreras arquitectónicas y logísticas evitan que las personas con discapacidad tengan acceso en condiciones de igualdad al Metro.

138. En su informe, las autoridades sostuvieron que no pueden designar el primer vagón como exclusivo para personas con discapacidad, porque los primeros vagones están asignados a mujeres y niños menores de 12 años, como parte del programa “Acoso Cero” destinado a proteger a las mujeres de acoso y violencia en su paso por el Metro de la CDMX.

139. Procede por lo tanto analizar si las autoridades tienen, como parte de las obligaciones en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad, que garantizar que el primer vagón del Metro sea exclusivo para personas con discapacidad.

140. Como ya se señaló a lo largo de esta sentencia, las medidas que puede implementar la autoridad en materia de accesibilidad caen en dos categorías: las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables.

141. Como también se precisó, las medidas de accesibilidad responden a medidas que de manera proactiva implementa la autoridad para progresivamente garantizar la accesibilidad y acercarse a un diseño universal. Mientras que, en el caso de los ajustes razonables, responden a una petición o necesidad concreta de una o más personas con discapacidad, para compensar la falta de accesibilidad existente.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

142. En el caso de las **medidas de accesibilidad**, las autoridades, **cuentan con un espacio de discrecionalidad para determinar cuáles serán esas medidas**. De manera específica, en los planes de accesibilidad y movilidad del transporte público las autoridades tienen que tomar en cuenta una serie de cuestiones, incluyendo las necesidades de otros grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y la niñez. Por ello, sería difícil argumentar que la obligación de accesibilidad implica implementar una medida en específico, sino que se entiende que dentro de las opciones que tiene la autoridad para avanzar progresivamente hacia la accesibilidad plena, puede elegir aquellas que resulten compatibles con las demás obligaciones que tiene que atender, como la seguridad de los usuarios, la prestación de un servicio eficiente y la atención a otros grupos en situación de vulnerabilidad.

143. Por el lado de los **ajustes razonables**, y como se explicó en el parámetro de control constitucional y convencional, tampoco la autoridad está obligada a llevar a cabo una acción en particular que le solicita una persona con discapacidad, pues **la autoridad puede negociar y entablar diálogos con los solicitantes para acordar medidas** que, siendo adecuadas y necesarias para las personas con discapacidad, no representen una carga indebida o desproporcionada para la autoridad.

144. Pues bien, en este caso las personas quejasas argumentan que las autoridades deberían establecer el primer vagón del metro como exclusivo para personas con discapacidad como ajuste razonable. Lo cierto es que, partiendo de los conceptos antes precisados, a lo que las personas quejasas se refieren es realmente a que las autoridades debieron designar el primer vagón del Metro como exclusivo para personas con discapacidad como una medida de accesibilidad.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

145. Esta Segunda Sala considera que las personas quejasas no tienen razón. Si bien, como ha quedado claro, las autoridades tienen diversas obligaciones para garantizar la accesibilidad, no tienen la obligación específica de designar el vagón como lo reclaman.
146. Tampoco si consideramos que las personas quejasas reclaman la falta de vagón exclusivo como un ajuste razonable, se le puede conceder la razón a la parte quejosa. Lo cierto es que de las constancias del expediente no se desprende que hayan hecho esa petición a la autoridad responsable, permitiendo así un diálogo y negociación para el establecimiento de ajustes razonables que puedan atender de manera adecuada las necesidades de las personas con discapacidad quejasas.
147. Ahora bien, lo que resulta notorio del reclamo de las personas quejasas es que, si bien las autoridades alegan haber llevado a cabo diversas acciones para atender la accesibilidad de las personas con discapacidad, la experiencia de las personas quejasas no es de accesibilidad.
148. El Juez de Distrito señaló que en las documentales aportadas en el juicio, la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo sostuvo:

...que cuentan con apoyos para brindar y facilitar la accesibilidad de personas con discapacidad, entre ellos, el libre acceso con perros guía, las guías de invidentes y tactogramas que se encuentran en diversas estaciones.

Asimismo, dieron a conocer, que los trescientos sesenta y cinco días del año, se presta un servicio de transporte seguro y eficiente, garantizando la seguridad de los usuarios, trabajadores e instalaciones, mediante el mejoramiento continuo de métodos, programas y lineamientos de seguridad para salvaguardar la integridad física de los mismos, por lo que implementaron los procedimientos siguientes:

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

- Maniobras de control, dosificación de usuarios en las estaciones (en horas de máxima afluencia).
- Control, elaboración y entrega de tarjeta de cortesía sin costo a los adultos mayores y personas con discapacidad.
- Expedición de tarjetas para la accesibilidad a elevadores en estaciones.
- Vigilancia para la seguridad y protección de estaciones.
- Que se cuenta con 10,584 asientos reservados en los trenes para las personas con discapacidad, tercera edad y embarazadas (mismos que se encuentran plenamente identificados, ya que si se encuentran ocupados por algún usuario que no pertenezca a ese grupo, debe solicitarse ceda el asiento, y para el caso de negativa, se acuda al Inspector Jefe de Estación, al personal de Seguridad Institucional y/o a algún elemento de la Policía.

De igual forma, hicieron saber que con el fin de garantizar la movilidad dentro de las instalaciones y mejorar las condiciones en que realizan sus desplazamientos diarios los usuarios y las personas con discapacidad, participa en el Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México, encontrándose dentro de sus estrategias la de “Promover la Accesibilidad en las estaciones y en las unidades de transporte público no concesionado”, por lo que ese organismo se dio a la tarea de crear el “Programa de Accesibilidad” que inició desde el año de dos mil doce y que considera rutas accesibles conformadas por los diferentes elementos como señalización, rampas, escaleras, plataformas y elevadores, pues a la fecha se cuenta con 176 elevadores en 67 estaciones de la red del Sistema de Transporte Colectivo y 144 rampas de acceso en 68 estaciones, y se equiparon principalmente en estaciones, terminales y de correspondencia, a fin de crear circuitos de accesibilidad con guía podotáctil, lo que tiene como finalidad guiar a las personas con discapacidad por zonas seguras dentro de la estación.

aunado a que ello se complementa con el trazo coincidente en los muros hasta la cabecera de andén, brindando el acceso en la primer puerta del carro del tren, a fin de que el conductor perciba y en su caso, apoye a dichos usuarios en su acceso, además de que las características del material para la guía, la información y material de las placas y el diseño de la guía sea conciliado con el Instituto para la integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, la que se complementa con la colocación de tactogramas en escritura braille, lo que le permite al usuario acceder a la información que le facilite su movilidad dentro de las estaciones.

Con lo que se puede apreciar que las autoridades responsables, han solicitado a las áreas correspondientes que lleven a cabo las estrategias y medidas para que las personas con alguna discapacidad puedan tener una movilidad segura en las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo, con el fin y objeto de prevenir riesgos, esto es,

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

tratando de garantizar la movilidad dentro de sus instalaciones de forma segura.

*Lo que además se corrobora, con lo asentado en el acta relativa al desahogo de la prueba de inspección ocular llevada a cabo el día diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, por el actuario judicial **licenciado Herman Hiram Del Toro Cardiel**, adscrito a este Juzgado Federal, en virtud de que en dicha diligencia, se asentó que dentro de las estaciones Centro Médico, Tacubaya y Garibaldi, existen señalamientos podotáctiles en buen estado y además existen guías en el piso para el efecto de guiar a las personas con deficiencia visual.*

149. Sin embargo, hay una clara disonancia entre lo que alegan las personas quejasas y lo que sostienen las autoridades, pues la experiencia de las personas quejasas es que, a pesar de que se han establecido esas medidas, el Metro de la Ciudad de México sigue siendo un espacio en donde las personas con discapacidad no tienen acceso en igualdad de condiciones al sistema de movilidad, pues no les es posible desplazarse de manera libre, autónoma y en condiciones seguras.
150. En este sentido resulta preciso recordar que como se ha señalado en varios precedentes del Pleno, una de las cuestiones primordiales que marca la CDPD es la participación de las personas con discapacidad y su involucramiento en las cuestiones que les afectan. La razón que subyace a esta exigencia consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda – favoreciendo un “modelo social” en que las personas con discapacidad son sujetos activos en la definición de sus propias necesidades⁶⁵.
151. Esta participación busca justamente eliminar las disonancias que existen entre las necesidades y experiencias de vida de las personas con discapacidad, y las leyes, políticas, programas y medidas que

⁶⁵ Véanse Acción de Inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, así como la Acción de Inconstitucionalidad 255/2020.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

adoptan las autoridades para atender éstas pero que no resultan eficientes porque desconocen la realidad que viven las personas con discapacidad.

152. Por ello, el Comité sostiene que los Estados deberían “reconocer los efectos positivos en los procesos de adopción de decisiones y la necesidad de asegurar la integración y la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en esos procesos, sobre todo por las experiencias que han vivido y su mayor conocimiento de los derechos que deben hacerse efectivos”⁶⁶.

153. Si bien esta Segunda Sala considera que las partes no aportaron elementos para demostrar que la exclusividad del primer vagón del Metro es la medida más idónea para asegurar la accesibilidad que reclaman, lo cierto es que las autoridades tienen la obligación de analizar esta medida para determinar su viabilidad, contemplando las obligaciones que se han señalado en esta sentencia.

154. También resulta necesario que las autoridades contemplen que, si la experiencia de las personas quejosas no es de accesibilidad, tienen que otorgar de manera inmediata ajustes razonables para que puedan acceder al Metro de la Ciudad de México en igualdad de condiciones con las demás. Precisando que, como se ha sostenido, esos ajustes razonables tendrán que establecerse mediante procesos de diálogo y negociación, y no de manera unilateral por la autoridad.

155. Tomando todo esto en cuenta, esta Segunda Sala concluye lo siguiente:

⁶⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párr. 9.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

- Las personas quejasas en una parte no tienen razón, pues no es obligatorio que las autoridades designen el primer vagón del metro como exclusivo para personas con discapacidad.
- En otra parte, tienen razón. Las medidas y programas de accesibilidad tienen que tomar en cuenta su opinión y su experiencia de vida y se tienen que establecer ajustes razonables de manera inmediata para que puedan acceder al Metro de la Ciudad de México en condiciones de igualdad con las demás personas.

156. Por lo tanto, **el agravio de las personas quejasas resulta parcialmente fundado**, ya que, si bien las personas quejasas no tienen razón en cuanto a la omisión de establecer el primer vagón de metro como exclusivo de las personas con discapacidad, sí la tienen en cuanto a su pretensión de fondo que es que se garantice su derecho a la accesibilidad y se les tome en cuenta en la definición de esas medidas.

157. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

158. *Precedentes citados en este apartado:* Acción de Inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, así como la Acción de Inconstitucionalidad 255/2020.

c) ¿Tienen las autoridades un deber de vigilancia sobre las medidas de accesibilidad y los ajustes razonables?

159. **Criterio o ratio decidendi:** *Las autoridades tienen dentro de sus obligaciones en materia de accesibilidad para las personas con*

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

discapacidad, la de vigilar que aquellas medidas que hayan sido implementadas estén en buen funcionamiento y puedan ser utilizadas por las personas con discapacidad.

160. Como se señaló al analizar el parámetro de constitucionalidad en torno al derecho a la accesibilidad, éste no sólo implica la identificación de barreras y su posterior eliminación. La obligación no se agota con que las autoridades implementen medidas iniciales para que las personas puedan acceder, en este caso, al transporte público Metro. **La accesibilidad no es una obligación de proceso sino de resultado**, el resultado siendo que el transporte sea accesible.

161. Así, **la autoridad tiene que garantizar que las personas con discapacidad de hecho pueden hacer uso de las medidas de accesibilidad que se han implementado y erradicar cualquier barrera del ambiente, generada por las propias autoridades o por terceros, que eviten que puedan hacer uso de esas herramientas accesibilidad y hacer uso de los bienes y servicios en igualdad de condiciones.**

162. En el caso concreto, las personas quejas argumentan que no tiene acceso al Metro de la Ciudad de México en igualdad de condiciones con las demás personas, a pesar de las medidas que las autoridades señalan las autoridades que se han implementado. Y de los argumentos integrales de la demanda de amparo, se desprende que las personas quejas atribuyen parte de esa falta de accesibilidad al hecho de que las autoridades han sido omisas con sus obligaciones de vigilancia respecto de esas medidas.

163. Esta Segunda Sala considera que las personas quejas tienen razón. Si las autoridades no vigilan el buen funcionamiento de las medidas que implementan, haciendo imposible su utilización por parte

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

de las personas quejasas, eso transgrede su derecho a la accesibilidad y a la movilidad.

164. Por ello, se puede afirmar que **la falta de vigilancia de las medidas de accesibilidad en este caso tiene como consecuencia una violación a los derechos a la accesibilidad, la movilidad y la igualdad y no discriminación de las personas quejasas.**

165. En el caso concreto, resulta que la Dirección de Medios tiene dentro de sus facultades “Vigilar la aplicación de las políticas y acciones formuladas por la Dirección General, en materia de comunicación, atención a personas usuarias, programas prioritarios, grupos vulnerables, tercera edad, y personas con alguna discapacidad”⁶⁷. Por lo tanto, podemos afirmar que dicha autoridad sí tiene la facultad de vigilar que las medidas de accesibilidad estén en funcionamiento para garantizar la accesibilidad del Metro para las personas con discapacidad. Además, la Dirección General tiene la facultad de establecer esas políticas de atención a personas con discapacidad, y como parte de esas políticas, se incluye la necesidad de establecer las medidas para la supervisión del buen funcionamiento de las medidas de accesibilidad que se implementen. En este sentido, se puede afirmar que las autoridades sí tienen dentro de su ámbito de competencias las de vigilar la efectividad y buen funcionamiento de las medidas a favor de personas con discapacidad.

166. Hay que recordar que de las constancias presentadas por las autoridades se tiene que han desplegado diversas conductas encaminadas a facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad, entre las cuales se encuentran las siguientes: **1)** libre acceso con perros guía; **2)** guías de invidentes y tactogramas; **3)**

⁶⁷ Artículo 36, fracción XVIII, del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

maniobras de control y dosificación de usuarios en horas de máxima afluencia; **4)** entrega de tarjetas de cortesía a personas con discapacidad; **5)** expedición de tarjetas de accesibilidad para elevadores; **6)** vigilancia para la seguridad y protección de estaciones; **7)** 10,584 asientos reservados en los trenes para las personas con discapacidad, tercera edad y embarazadas; **8)** puesta en marcha del Programa de Accesibilidad, mediante el cual fueron creadas rutas accesibles conformadas por diferentes elementos de señalización, rampas, escaleras, plataformas y elevadores.

167. Esta Segunda Sala considera que, si bien la autoridad probó que implementó medidas de accesibilidad, no demostró que fuera falso lo que alegaban las personas quejasas en el sentido de que omitió llevar a cabo sus funciones de vigilancia que asegurarán que esas medidas sean efectivas y de hecho estén en funcionamiento. En tanto que las personas quejasas reclamaron la omisión de vigilancia, las autoridades tenían la carga de probar que en efecto esas labores se llevaron a cabo. Y más allá de eso, tenía que asegurar que se logró de hecho la accesibilidad; esto porque, como ya se precisó, la obligación de accesibilidad no es de esfuerzo o de proceso, es una obligación de resultado. De nada sirve a una persona con discapacidad que la autoridad haga esfuerzos o avances para lograr la accesibilidad, si el Metro, en este caso, sigue siendo inaccesible para quienes viven con una condición de discapacidad.

168. Por todo esto, esta Segunda Sala concluye que en esta parte **el agravio de las personas quejasas resulta fundado**, pues al existir la obligación de vigilar las políticas y acciones en materia de personas con discapacidad y no haber demostrado que llevó a cabo dichas acciones, entonces se llega a la conclusión de que **las autoridades sí fueron omisas en sus obligaciones de vigilancia en materia de**

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

accesibilidad y vulneraron el derecho a la movilidad de las personas quejasas.

169. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

170. *Precedentes citados en este apartado:* Ninguno.

d) ¿Tienen las autoridades la obligación de establecer medidas para la toma de conciencia de la población en torno a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad?

171. *Criterio o ratio decidendi: Las autoridades tienen la obligación de implementar acciones para que los usuarios y operadores del Metro tomen conciencia sobre el derecho a la accesibilidad, con el fin de eliminar barreras actitudinales y evitar malos tratos y discriminación hacia los usuarios con discapacidad.*

172. Las barreras actitudinales -la actitud de las personas- son en muchas ocasiones uno de los principales factores que impiden la accesibilidad para las personas con discapacidad en los espacios y servicios en que conviven con múltiples usuarios, como lo es el Metro de la Ciudad de México. Ello impacta a su vez en el derecho a la movilidad de las personas con discapacidad que, al encontrarse con esas barreras verán afectado su desplazamiento por la ciudad. Por ello, erradicar esas barreras actitudinales resulta de igual importancia que erradicar las barreras físicas del entorno.

173. El Comité sostiene que, para efecto de garantizar la accesibilidad, “es necesario modificar las actitudes hacia esas personas a fin de

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

combatir el estigma y la discriminación, mediante iniciativas de educación permanente, actividades de sensibilización, campañas culturales y comunicación”⁶⁸.

174. La CDPD establece en el artículo 8 el derecho a la “toma de conciencia”, el cual establece lo siguiente:

Artículo 8

Toma de conciencia

1. Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;

b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;

c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

2. Las medidas a este fin incluyen:

a) Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a:

i) Fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad;

ii) Promover percepciones positivas y una mayor conciencia social respecto de las personas con discapacidad;

(...)

175. En este sentido, la obligación de implementar medidas para que la población tome conciencia sobre los derechos de las personas con discapacidad no es sólo una parte importante del derecho a la accesibilidad, sino una obligación en sí misma.

176. Dadas las pruebas presentadas por las autoridades, no se encuentra que éstas hayan llevado a cabo acciones concretas para que las personas usuarias del Metro y las personas operadoras de éste sean

⁶⁸ Ibidem, párr. 3.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

conscientes de la situación que vive una persona con discapacidad en su paso por el Metro, y las acciones que pueden contribuir a generar o erradicar barreras para la accesibilidad de las personas con discapacidad en dicho transporte público.

177. Las acciones para la toma de conciencia social buscan atender la falta de información y contacto con la discapacidad, que genera actitudes negativas, ya sea por falta de conciencia o por falta de información, y que perjudica desproporcionalmente a las personas con discapacidad evitando que vivan en igualdad de condiciones con las demás personas.

178. La Dirección de Medios tiene dentro de sus facultades “Elaborar el programa de comunicación interna para la implantación de una cultura de la calidad total, la excelencia y la no discriminación, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia”⁶⁹ y “Promover acciones tendientes a fortalecer una cultura de respeto a las minorías, a través de convenios con instituciones u organismos para evitar todo tipo de discriminación en contra de las personas usuarias o del personal del STC”⁷⁰. Por lo tanto, podemos afirmar que dicha autoridad sí tiene la facultad de establecer programas y promover acciones para la toma de conciencia, tanto al interior del Sistema de Transporte Colectivo como hacia los usuarios del mismo, con el propósito de garantizar la accesibilidad y evitar los malos tratos y la discriminación hacia las personas con discapacidad. Además, la Dirección General tiene la facultad de establecer políticas de atención a personas con discapacidad, y supervisar a las Direcciones a su cargo en sus

⁶⁹ Fracción VI del artículo 36, del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.

⁷⁰ Fracción XX del artículo 36, del Estatuto Orgánico del Sistema de Transporte Colectivo.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

labores, por lo que también tiene facultades para actuar para cumplir con sus obligaciones en torno a la toma de conciencia.

179. En ese sentido, las autoridades responsables deben tomar acciones para sensibilizar a la población usuaria del Metro y al personal que lo opera, sobre los derechos a la accesibilidad y la movilidad de las personas con discapacidad. Con ello, la autoridad contribuirá a erradicar barreras actitudinales, garantizar la accesibilidad, evitar accidentes y riesgos inintencionados, crear una cultura de apoyo y respeto a las personas con discapacidad que transitan por el Metro, y crear un ambiente más digno para que las personas con discapacidad puedan hacer uso del sistema de movilidad como cualquier otra persona.

180. Dado, que no hay evidencia de que las autoridades hayan cumplido con esta obligación, esta Segunda Sala confirma que en esta parte **el agravio de las personas quejasas resulta** fundado, y que sí se dio la omisión reclamada y con ello **se violó el derecho a la accesibilidad y a la toma de conciencia de las personas quejasas**.

181. Estas consideraciones son vinculantes al haberse aprobado por unanimidad de cinco votos.

182. *Precedentes citados en este apartado:* Ninguno.

VII. EFECTOS

183. En los términos expuestos, procede:

- **Confirmar** la sentencia recurrida por lo que hace al acto atribuido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

- **Revocarla** por lo que hace al acto consistente en *la omisión de establecer ajustes razonables y medidas de accesibilidad, incluida la vigilancia de estas, a favor de las personas con discapacidad en el Metro de la Ciudad de México. De manera específica se reclama la omisión de destinar el primer vagón para uso exclusivo de personas con discapacidad y la ausencia de medidas para la toma de conciencia de los gobernados*, atribuido a la Dirección General y la Dirección de Medios, ambas del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México. Respecto de este:
 - o Se **niega** la protección constitucional por lo que se refiere a la omisión de establecer el primer vagón del Metro como exclusivo para las personas con discapacidad.
 - o Se **concede** la protección constitucional por lo que se refiere la omisión de establecer ajustes razonables para garantizar la accesibilidad, la omisión de vigilar las medidas de accesibilidad y la omisión de establecer medidas para la toma de conciencia de los gobernados.

184. La concesión del amparo se da para los efectos siguientes:

- I. Las autoridades tendrán que implementar medidas inmediatas mediante el otorgamiento de ajustes razonables de conformidad con los parámetros establecidos en esta sentencia, para asegurar que las personas quejasas puedan hacer uso del Metro con la mayor autonomía posible.
- II. Revisar las medidas de accesibilidad existentes, con participación estrecha de las personas con discapacidad, para

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

asegurar que las mismas atienden a las necesidades reales de las personas con discapacidad usuarias del Metro, y cumplen con los parámetros aquí establecidos.

- III. Establecer un mecanismo permanente para que las personas con discapacidad puedan solicitar ajustes razonables en tanto se implementan las medidas de accesibilidad y siempre que consideren que las existentes no les permiten tener acceso en igualdad de circunstancias.
- IV. Implementar medidas para que la población usuaria del Metro y sus operadores tomen conciencia sobre los derechos a la accesibilidad y movilidad de las personas con discapacidad, conforme a los parámetros establecidos en esta sentencia.

185. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

VIII. DECISIÓN

186. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que resulta parcialmente fundado el agravio hecho valer por la parte quejosa; por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En materia de la revisión se modifica la sentencia recurrida

SEGUNDO. Se sobresee en el juicio por lo que hace al acto atribuido a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

TERCERO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a las personas quejas respecto de la omisión de la Dirección General y la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo, de establecer el primer vagón del Metro como exclusivo para las personas con discapacidad.

CUARTO. La Justicia de la Unión ampara y protege a las personas quejas respecto de la omisión de la Dirección General y la Dirección de Medios del Sistema de Transporte Colectivo de establecer ajustes razonables para garantizar la accesibilidad, la omisión de vigilar las medidas de accesibilidad y la omisión de establecer medidas para la toma de conciencia de los gobernados; para los efectos precisados en esta sentencia.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. Devuélvanse los autos a su lugar de origen. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

AMPARO EN REVISIÓN 686/2022

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA DE ACUERDOS

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

Esta hoja corresponde al amparo en revisión **686/2022**, fallado en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés. **CONSTE.-**

/VaLPCIPZc7wb+cHz0Ra+BtPf+WptvMz6ybsFRS6oyg=