



HUMAN  
RIGHTS  
WATCH

## “Es mejor hacerte invisible”

Violencia familiar contra personas con discapacidad en México



## **“Es mejor hacerte invisible”**

**Violencia familiar contra personas con discapacidad en México**

Derechos de autor © 2020 Human Rights Watch

Todos los derechos reservados.

Impreso en Estados Unidos de América

ISBN: 978-1-62313-8271

Diseño de tapa: Rafael Jiménez

Human Rights Watch defiende los derechos de las personas en todo el mundo. Investigamos exhaustivamente casos de abuso, exponemos ampliamente los hechos y exigimos a quienes están en el poder que respeten los derechos y garanticen medidas de justicia. Human Rights Watch es una organización internacional independiente cuya labor se inscribe en un movimiento dinámico por la dignidad humana y la defensa de los derechos humanos para todos y todas.

Human Rights Watch es una organización internacional con representantes en más de 40 países, y oficinas en Ámsterdam, Beirut, Berlín, Bruselas, Chicago, Ginebra, Goma, Johannesburgo, Londres, Los Ángeles, Moscú, Nairobi, Nueva York, París, San Francisco, São Paulo, Sídney, Tokio, Toronto, Túnez, Washington D.C. y Zúrich.

Para obtener más información, visite nuestro sitio web: <http://www.hrw.org/es>



JUNIO 2020

ISBN: 978-1-62313-8271

## “Es mejor hacerte invisible”

### Violencia familiar contra personas con discapacidad en México

<b>Mapa</b> .....	<b>i</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>1</b>
Hallazgos principales .....	3
Límites de las pensiones .....	6
Acceso a la justicia .....	7
Refugios para mujeres que son víctimas de violencia familiar y sus hijos .....	9
Perspectiva a futuro.....	11
<b>Recomendaciones principales</b> .....	<b>13</b>
<b>Metodología</b> .....	<b>14</b>
<b>I. Antecedentes: Violencia en México</b> .....	<b>17</b>
Altas tasas de violencia .....	17
Datos sobre violencia familiar y denuncia de delitos .....	17
Falta de datos y ausencia de investigaciones sobre la violencia contra las personas con discapacidad.....	18
<b>II. Abuso familiar y abandono de personas con discapacidad.....</b>	<b>20</b>
Claudia.....	20
Javier.....	22
Olga .....	23
Oscar .....	25
Guadalupe Huerta Mora.....	26
Interferencia con decisiones sobre derechos reproductivos y la custodia de niños y niñas .....	28
Casos documentados por el DIF .....	29
<b>III. Falta de políticas gubernamentales orientadas a brindar apoyo a las personas con discapacidad para que vivan de manera independiente</b> .....	<b>33</b>

Oaxaca .....	35
Jalisco .....	35
Nuevo León .....	37
Ciudad de México .....	39
Programas federales .....	40
Se exige a las familias que mantengan a las personas adultas con discapacidad .....	43
<b>IV. Obstáculos a la protección y la justicia para las víctimas con discapacidad .....</b>	<b>45</b>
Obstáculos a la presentación de denuncias .....	49
Falta de datos e información sobre delitos .....	52
Desarrollo y conocimientos insuficientes sobre ajustes de procedimientos .....	54
Oaxaca .....	58
Jalisco .....	59
Nuevo León .....	59
Ciudad de México .....	60
Obstáculos para el acceso de las personas con discapacidad a refugios para víctimas de violencia familiar .....	62
Centros de justicia para las mujeres .....	67
<b>Recomendaciones completas .....</b>	<b>71</b>
Al Congreso de la Unión de México: .....	71
Al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): .....	72
A la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia: .....	72
A la Secretaría de Gobernación: .....	73
A la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas: .....	74
Al Instituto Nacional de las Mujeres: .....	74
A la Secretaría de Bienestar: .....	74
A los órganos legislativos de la Ciudad de México y los estados de Oaxaca, Nuevo León y Jalisco: .....	75
Al órgano legislativo estatal de la Ciudad de México: .....	75
A los órganos legislativos estatales de la Ciudad de México, Oaxaca, Nuevo León y Jalisco: ....	75
A las fiscalías generales de los estados de la Ciudad de México, Oaxaca, Nuevo León y Jalisco: .....	76
A los organismos de bienestar estatales de la Ciudad de México, Oaxaca, Nuevo León y Jalisco: .....	77
A los organismos estatales de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de la Ciudad de México, Oaxaca, Nuevo León y Jalisco: .....	77
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>78</b>

# Mapa





## Resumen

Cuando voy a la escuela en el autobús, pido que me pongan un pañal porque no puedo aguantar las ganas de orinar. Mi madre dice que si me mojo la ropa, me castigará y no me dejará ir a la escuela, el único lugar adonde voy además de estar en casa. La verdad es que no sé qué hacer. Estoy en una situación muy difícil, sin opciones.

—“Javier”, un hombre de 27 años con discapacidad física, Guadalajara, México, marzo de 2019.

En México, las personas con discapacidad, como Javier, pueden enfrentar graves abusos y abandono por parte de familiares, y cuentan con escasa protección o apoyo del gobierno.

Sobre la base de una investigación realizada en 2018 y 2019, este informe documenta hechos de violencia ejercida por familiares contra personas con discapacidad residentes en cuatro estados de México: Oaxaca, Jalisco, Nuevo León y Ciudad de México. Las personas entrevistadas tenían discapacidades físicas, sensoriales, intelectuales y psicosociales. Los abusos sufridos incluyen violencia física, violencia sexual, abuso psicológico, descuido, confinamiento y amenazas verbales. Algunas personas adultas que viven con sus padres han padecido abusos desde la infancia. Entre las personas que cometen estos abusos se encuentran los padres, los familiares políticos, los padrastros y madrastras y otros familiares como los tíos. Este informe también documenta casos de hombres que abusaron de sus esposas con discapacidad.

Los gobiernos federal y estatales de México todavía no han formulado ni implementado políticas orientadas a brindar apoyo a las personas con discapacidad para que puedan vivir de manera independiente. Como resultado, muchas personas —particularmente aquellas que necesitan apoyo más intenso para realizar las tareas cotidianas y satisfacer sus necesidades básicas, como la vivienda, la alimentación y la higiene— dependen en gran medida o totalmente de sus familiares. En la actualidad, el gobierno está llevando a cabo una revisión de políticas clave relacionadas con la violencia contra las mujeres y la violencia familiar. Esta es una oportunidad importante para que el gobierno se asegure de que las políticas y su implementación incluyan a las personas con discapacidad y sean accesibles para ellas.



Este informe documenta cómo la falta de políticas que permitan apoyar una vida independiente puede aumentar el riesgo de violencia familiar y abuso para las personas con discapacidad. También documenta los obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad que procuran acceder a protección contra los abusos y buscan obtener justicia en igualdad de condiciones que las demás. Además, documenta algunos aspectos preocupantes de la implementación de los ajustes de procedimiento para garantizar que las personas con discapacidad puedan participar de manera plena e igualitaria en el sistema de justicia.

En México hay graves niveles de violencia en los hogares y, en muchos casos, estos delitos no se denuncian. Los datos gubernamentales más recientes, que corresponden al año 2018, determinaron que el 33,9 % de los hogares de México tenían al menos un adulto que era víctima de violencia en el hogar, lo cual hace que el número de víctimas estimadas ascienda a 24,7 millones. El gobierno también informa que el 44 % de las mujeres en México han sufrido violencia por parte de su pareja. En el caso de la violencia ejercida por sus parejas, más del 78 % de los casos no llega a denunciarse. En este contexto, hay aún menos datos disponibles sobre este tipo de violencia contra las personas con discapacidad. Los datos recopilados por el gobierno de México sobre la violencia familiar contra las mujeres no están desglosados en función de las discapacidades. La violencia contra las personas con discapacidad, en particular la violencia familiar, sigue siendo un fenómeno prácticamente invisible y con muchas víctimas ocultas. Este informe pretende contribuir a cambiar esta situación.

Las normas internacionales de derechos humanos exigen a los gobiernos que protejan a las personas con discapacidad contra la violencia y el descuido, incluso por parte de familiares, y garantizar que estas personas tengan acceso a la justicia. México también debe asegurar que las personas con discapacidad puedan disfrutar de su derecho a vivir de manera independiente, con el apoyo que resulte necesario, gozando de iguales derechos para elegir dónde y con quién vivir. Esto significa que las personas con discapacidad deberían poder elegir dónde, cómo y con quiénes vivir, y no verse obligadas a aceptar arreglos de vida específicos, como vivir en instituciones o con familias u otros. Esto también implica el poder brindar a las personas con discapacidad los medios necesarios para que ejerzan la posibilidad de elegir y tener control sobre su vida.

## Hallazgos principales

Para este informe entrevistamos a 24 mujeres y 14 hombres con discapacidad, en cuatro estados de México, que habían sido víctimas de violencia física y emocional por parte de familiares con quienes viven. Olga, de 45 años, una mujer con parálisis cerebral de la Ciudad de México, vive con sus padres y dos hermanos. Ella dijo en una entrevista realizada en 2019: “Vivir en mi casa me resulta muy difícil. No tengo control sobre mi vida.”

Mis padres deciden cuándo tengo que ir a dormir y todas las demás cosas que me atañen. Mis padres me insultan y me regañan cuando no les presto atención. Me dicen que soy una idiota cuando los golpeo sin querer porque tengo movimientos espásticos. Mi padre me golpea, me arroja a un lado en mi silla de ruedas. Eso me entristece y me hace llorar. La verdad es que no hay mucho que pueda hacer cuando esto ocurre. Hablo con mi madre, pero también tengo temor de angustiarla porque padece diabetes y, si tiene un disgusto, podría pasarle algo.

Las personas a quienes entrevistamos en los cuatro estados también describieron negligencia grave por parte de los familiares de quienes dependen para recibir apoyo, ante la falta de opciones para vivir de manera independiente con servicios de apoyo.

Por ejemplo, Oscar es un hombre de 35 años que tiene una discapacidad física y vive en Oaxaca. Se fracturó la columna cuando, a causa de un ataque de epilepsia, cayó de un juego en el parque de diversiones donde trabajaba. Ante la inexistencia de servicios de apoyo que le permitan vivir de manera independiente, las autoridades del estado de Oaxaca hallaron a una tía que estaba dispuesta a llevar a Oscar a su casa.

Cuando lo entrevistamos en enero de 2019, Human Rights Watch pudo ver que Oscar pasa todo el día en una cama en la sala de la casa familiar, sin privacidad y sin ninguna posibilidad de salir para llevar a cabo ninguna actividad significativa. “Pocas veces salgo de la cama. Hace meses que no me sacan de la casa... Paso el día mirando películas en la televisión. “No recibo ninguna visita”, manifestó. Oscar orina en bolsas que cuelgan de la cama, y esto hace que alrededor de esta haya un fuerte hedor a orina. Explicó que no poder bañarse con la frecuencia con que le gustaría hacerlo también es un grave

problema. “Ellos deciden cuándo y cómo bañarme”, dijo. “Tengo que esperar a que llegue el fin de semana”.

Olga, de la Ciudad de México, también señaló que, además de someterla a los abusos mencionados, sus padres tienen dificultades para cubrir sus necesidades básicas y esto termina generando una situación de negligencia. Ella dijo:

A veces, mis padres no me prestan atención porque están demasiado ocupados con otras cosas. Me dicen que no me ayudan a estudiar porque están cansados. Mi madre ahora está más grande y no puede ayudarme como lo hacía cuando yo era una niña... Mi padre no puede cargarme como lo hacía antes. Mis padres no me pueden ayudar a bañarme todos los días, solamente pueden hacerlo dos veces por semana. Entonces solo me limpian con una toalla antes de ir a la escuela, y eso me avergüenza.

La familia de Olga también se ha negado a implementar las medidas de apoyo que podrían permitirle tener más independencia en la casa. Olga explicó que le ha pedido a su familia que compre dispositivos, acordes a sus posibilidades económicas, que le permitan moverse sola con mayor independencia:

Mi familia no me ha ayudado con dispositivos de movilidad en mi casa. Les pedí que instalen una agarradera en el baño para poder usarla, pero no lo han hecho. También necesito una rampa, pero mis padres no quieren instalarla porque dicen que me puedo lastimar si me muevo por aquí sola.

Ahora la pequeña pensión que recibe para tener la posibilidad de hacer algo independientemente de sus padres cada año. “El único dinero que tengo viene de la pensión que el gobierno de la Ciudad de México entrega a las personas con discapacidad. Lo ahorro para el campamento de verano de la escuela, que es el único momento del año en que puedo hacer algo sin mis padres”, explicó.

Javier, de Guadalajara, señaló que depende de su abuela de edad avanzada y de sus vecinos para tareas cotidianas básicas. Sobre esto, dijo:

Ahora, mi abuela me ayuda en la casa, pero cuando tengo que ir al baño o lavarme, ella le pide a un vecino que venga y me lleve al baño o hasta la ducha.

El informe también documenta cómo miembros de las familias han intentado controlar a las personas con discapacidad. El gobierno del estado de Oaxaca paga una pensión mensual a la familia de Oscar para ayudar a solventar sus gastos. Oscar manifestó a Human Rights Watch que no tiene ningún control ni posibilidad de opinar sobre cómo la familia gasta la asignación mensual que el gobierno estatal le paga a su familia para su cuidado.

Olga también relató cómo sus padres controlan sus movimientos innecesariamente. “No me permiten salir con amigos”, dijo. “Cuando eran niña, me dejaban ir con ellos, pero ahora no. Una vez tuve un novio, pero eso ya terminó”.

En lugar de abordar el problema de la violencia familiar contra las personas con discapacidad, funcionarios estatales del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) el principal organismo de servicios sociales destinados a personas con discapacidad— dijeron a Human Rights Watch que intentan persuadir a las familias de que cambien sus comportamientos violentos o, en caso de violencia o negligencia extremas, retiran a las personas del hogar familiar y las asignan a instituciones o disponen que vayan a vivir con otros familiares. No existen políticas que brinden apoyo a las personas a fin de que puedan vivir de manera independiente para salir de una situación familiar de violencia, tal como lo establecen las obligaciones jurídicas internacionales asumidas por México.

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las personas con discapacidad tienen derecho a vivir de forma independiente y a gozar, en iguales condiciones que las demás personas de las mismas opciones que otras en lo que respecta a sus arreglos de vida. No deberían ser obligadas a vivir segregadas en instituciones para personas con discapacidad. Human Rights Watch documentó tres casos en los que funcionarios del DIF en Oaxaca y Nuevo León colocaron a personas en instituciones, como respuesta a situaciones de violencia familiar, mientras que otros funcionarios del DIF en la Ciudad de México dieron cuenta de ocho casos similares en la Ciudad de México en los últimos años.

El gobierno de México no ha implementado políticas o servicios para permitir que las personas con discapacidad vivan de modo independiente, tal como por derecho les corresponde. De hecho, en muchos casos las políticas estatales operan exactamente en el sentido contrario, e incluso profundizan la dependencia de familiares por parte de las personas con discapacidad, dado que en muchos casos las pensiones se asignan a las familias y no a las personas. De los estados en los cuales llevamos a cabo investigaciones para este informe, Oaxaca y la Ciudad de México exigen a las familias que brinden apoyo a sus familiares adultos con discapacidades o, de lo contrario, pueden ser perseguidos penalmente.

## Límites de las pensiones

Las políticas federales y estatales para prestar apoyo a personas con discapacidad han consistido, principalmente, en pensiones por discapacidad que brindan una ayuda económica. El gobierno federal introdujo las pensiones por discapacidad en febrero de 2019 para población en pobreza, con la expectativa de que 1 millón de personas con discapacidad, de las aproximadamente 7 millones que viven en México, reciban la pensión para fines de 2020. Hasta mayo de 2020, 837,428 personas recibían la pensión.

En la asignación de las pensiones, el programa ha dado prioridad a niñas, niños y jóvenes de hasta 30 años, así como a los adultos de comunidades indígenas y de áreas urbanas con altos niveles de pobreza. La Secretaría de Bienestar de México señaló a Human Rights Watch que calculaba la nueva pensión federal a modo de “brindar a las personas con discapacidad mayor solvencia económica familiar e individual”. El 8 de mayo de 2020 se publicó una reforma al artículo 4º constitucional que estableció esta pensión como un derecho constitucional.

Antes de adoptar la pensión federal, algunos estados contaban con programas para brindar pensiones de ayuda económica a ciertas personas con discapacidad. Desde la adopción del programa federal, tres de los cuatro estados donde realizamos investigaciones interrumpieron el otorgamiento de pensiones estatales, excepto Jalisco. Según la Secretaría de Bienestar de México, el gobierno federal tenía previsto alcanzar un acuerdo con los gobiernos estatales para que se continuaran otorgando pensiones estatales a personas que no estuvieran cubiertas por la pensión federal. A la fecha de redacción del presente informe, no se había alcanzado un acuerdo en ese sentido.

En el caso de quienes reciben la pensión federal, el monto parece insuficiente para cubrir incluso el costo de vida básico para los adultos con discapacidad, particularmente aquellos con requerimientos de apoyo más intenso y para las personas que residen en lugares donde el costo de vida es más elevado, como Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

El ingreso mensual promedio en México es de 16.537.00 pesos (USD 846). La pensión federal por discapacidad es significativamente inferior: 1,310 pesos (USD 58) por mes, o 43,6 pesos (USD 1.90) por día.

Las limitaciones en cuanto a oportunidades de empleo; vivienda asequible y accesible; transporte accesible y servicios como asistentes personales también reducen las posibilidades de que las personas con discapacidad vivan de manera independiente. Existen pocos programas estatales y nacionales que brinden estos servicios clave, desarrollen los servicios necesarios o tomen medidas para que los servicios existentes sean accesibles.

## **Acceso a la justicia**

Las investigaciones de Human Rights Watch también hallaron que las personas con discapacidad que son víctimas de violencia familiar pueden enfrentar graves obstáculos en el acceso a la justicia. Las personas con discapacidad pueden estar aisladas, confinadas y forzadas a depender de sus familias en el plano económico y para la satisfacción de sus necesidades básicas, así como para el transporte y otros servicios. Es posible que tengan pocas oportunidades de contactarse con otras personas fuera de su hogar, y menos aún de presentar una denuncia sobre un presunto abuso en una fiscalía.

Las normas internacionales de derechos humanos exigen que el gobierno mexicano proteja adecuadamente a las personas con discapacidad de los hechos de violencia. El gobierno también debería garantizar que haya rendición de cuentas por los hechos de violencia familiar y promover la recuperación física y psicológica de las personas, incluso a través de servicios de protección.

Los sistemas legales federal y de los estados de México reconocen y definen la violencia familiar. No obstante, no todas las leyes hacen referencia a las personas con discapacidad

ni aseguran la accesibilidad y las adecuaciones en los procedimientos. La violencia familiar se encuentra tipificada como un delito en las leyes penales de México y los códigos penales de los 32 estados. Con algunas variaciones, los códigos penales de los estados definen la violencia familiar como cualquier tipo de violencia física, psicoemocional, sexual, económica o relacionada con los derechos reproductivos que se produzca dentro o fuera del hogar contra una pareja, expareja, hijos e hijas, padre y madre, abuelos y abuelas o miembros de la familia extendida.

Las normas internacionales sobre los derechos de las personas con discapacidad exigen a los Estados que elaboren e implementen medidas apropiadas en el ámbito legislativo, administrativo y de otra naturaleza a fin de asegurar estos derechos. La legislación nacional de México sobre víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos incluye una referencia específica a las personas con discapacidad, y exige que en todos los servicios y las acciones se adopte un enfoque diferenciado que tenga en cuenta la discapacidad. No obstante, la ley nacional de México para proteger a las mujeres contra la violencia, una norma clave, no incluye una referencia específica a las mujeres con discapacidad, y tampoco a la accesibilidad o a los ajustes que las mujeres con discapacidad pueden necesitar para acceder a la justicia y a medidas de protección en iguales condiciones con las demás personas.

Entrevistas con fiscales y personas expertas que se dedican a la capacitación sobre derechos de las personas con discapacidad para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley revelaron que muchos fiscales tienen un conocimiento limitado sobre el alcance y la naturaleza de los ajustes de procedimiento para las personas con discapacidad en los procedimientos, conforme se garantiza en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Funcionarios de los cuatro estados en los cuales Human Rights Watch llevó a cabo investigaciones destacaron que en su trabajo con las víctimas se utilizaban intérpretes de lengua de señas como un ajuste de procedimiento. Pocos tenían experiencia con otros tipos de ajustes, como el uso de imágenes e información de fácil lectura para las personas con discapacidades intelectuales, y les resultó difícil describir cuáles eran los ajustes disponibles que ellos podrían implementar.

Según un experto que brindaba capacitación a fiscales en múltiples estados de México, la mayoría de los fiscales “no sabe cómo prestar apoyo a las personas con discapacidad para que participen en los procedimientos. No comprenden lo que son los ajustes al

procedimiento ni cómo aplicarlos”. También señaló que esto puede significar que, cuando los fiscales tienen un caso, “habitualmente cuestionan la capacidad de la persona para participar en los procedimientos”.

También existe una deficiencia clave en materia de protección en lo referente a medidas de protección de emergencia, en particular, la separación de las víctimas de sus presuntos agresores. En el caso de las personas que necesitan un alto nivel de apoyo y dependen de un presunto agresor en el plano económico o para las actividades de la vida cotidiana, como bañarse, comer o usar el baño, puede ser difícil o imposible implementar medidas de protección básicas. El gobierno no brinda servicios, como asistentes personales, a las víctimas de violencia familiar que tienen necesidades importantes de apoyo, para permitirles vivir separadas de quienes se ocupan de su cuidado. Además, la mayoría de los refugios de emergencia tienen problemas de accesibilidad.

En un caso documentado por Human Rights Watch, Guadalupe Huerta Mora, de Ciudad de México, en 2010 fue severamente golpeada por tres de sus cuñadas, con quienes vivía, junto con su esposo. El ataque le causó una lesión en la columna vertebral y no pudo volver a caminar. No le fue posible acceder las medidas de protección. Mientras Huerta Mora se encontraba en el hospital, la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México solicitó medidas de protección general en su nombre, que incluyeron opciones como mudarse a un albergue de emergencia y separarla de sus agresores. Sin embargo, el juez del caso denegó su pedido por una cuestión técnica, y determinó que la propia fiscalía debería haber establecido las medidas de protección, si bien el juez también tiene autoridad para emitir las mismas. Debido a la falta de opciones, después de pasar seis meses en el hospital, Huerta Mora terminó regresando al lugar donde vivían las personas que abusaban de ella.

## **Refugios para mujeres que son víctimas de violencia familiar y sus hijos**

En México, existen entre 52 y 70 refugios para personas que han sufrido violencia doméstica, según la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de las Mujeres, dos organismos públicos que proporcionaron estadísticas diferentes en respuesta a pedidos de información presentados por Human Rights Watch. La legislación mexicana define los refugios para mujeres que son víctimas de violencia familiar y sus hijos como “espacios



confidenciales, seguros, temporales y gratuitos”. En México, no existen refugios para los hombres que son víctimas de violencia familiar.

Los refugios deberían brindar apoyo integral a las mujeres que han experimentado hechos de violencia, incluidas las mujeres con discapacidad que sufren abusos por parte de familiares. Ese apoyo debería incluir apoyo psicológico, educativo, de salud y jurídico, sin discriminación. Las directrices del Instituto Nacional de las Mujeres para la operación de refugios, que se conocen como *Modelo de atención en refugios*, requieren que los espacios físicos sean accesibles para las mujeres con discapacidades físicas.

No obstante, el gobierno mexicano debe hacer un mayor esfuerzo para asegurar que los refugios que existen en la actualidad sean accesibles para las mujeres con discapacidad. La accesibilidad resulta esencial para que los refugios sean una medida de protección que las personas con discapacidad puedan aprovechar de manera consistente, en igualdad de condiciones con los demás. Esto incluye la accesibilidad al entorno físico, pero también a las comunicaciones al lenguaje y considerando los diferentes tipos de necesidades para diversas discapacidades sensoriales, intelectuales, psicosociales y físicas.

Los funcionarios mexicanos entrevistados por Human Rights Watch con respecto a los refugios reconocieron que estos no son físicamente accesibles y no siempre cuentan con comunicación accesible para las personas con discapacidad que la requieren. Un estudio realizado en 2015 por el Instituto Nacional de las Mujeres de México, la investigación más reciente que se encuentra disponible, determinó que el 80 % de los refugios de México eran inaccesibles desde el punto de vista físico.

Ninguna de las mujeres con discapacidad entrevistadas para este informe estaba siquiera al tanto de que existen refugios para víctimas de violencia familiar, salvo una.

El *Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos* de México, que establece las directrices para gestionar refugios destinados a víctimas de violencia familiar, permite que el personal niegue a las mujeres con discapacidades psicosociales reales o percibidas (condiciones de salud mental) el acceso al refugio y, en cambio, las deriven a un hospital psiquiátrico. Diversos administradores de refugios, altos funcionarios gubernamentales y defensores a quienes Human Rights Watch entrevistó con relación al acceso a estos sitios, confirmaron que no permiten que ingresen allí mujeres con diagnóstico de condiciones de salud mental. Esta política y práctica parecen basarse

en un estereotipo errado de que las personas con discapacidades psicosociales son peligrosas, algo que no se corresponde con la realidad. La exclusión de los servicios generales en función de una presunción de que las personas con discapacidades psicosociales son, de por sí, violentas o conflictivas constituye discriminación por motivos de discapacidad.

El Instituto Nacional de las Mujeres de México debería asegurar que las pautas del Modelo de atención en refugios especifiquen que las violaciones de las normas del refugio — como, por ejemplo, cuando una residente tiene un comportamiento disruptivo, no puede o no está dispuesta a comprometerse a cumplir las reglas al ser admitida— deben analizarse caso por caso, y no permitir que las decisiones respecto de la admisión se basen en la discapacidad de una persona.

En la actualidad, el gobierno está llevando a cabo una revisión de políticas principales relacionadas con la violencia contra las mujeres y la violencia familiar. El Instituto Nacional de las Mujeres está realizando una revisión del *Modelo de atención en refugios* con la perspectiva de actualizarlo. La Secretaría de Gobernación ha iniciado una reconsideración de la respuesta general de las instituciones a la violencia contra las mujeres y se propone desarrollar una estrategia nacional revisada sobre la protección de las mujeres contra la violencia, denominada *Puerta Violeta*, que incluirá acciones de monitoreo y evaluación. El propósito de la estrategia de Puerta Violeta es brindar múltiples servicios de diferentes organismos en un solo lugar, o a través de una sola “puerta”, lo cual libera a las víctimas del esfuerzo de tener que recurrir a múltiples servicios y organismos.

Las dos revisiones de políticas presentan una oportunidad importante para que el gobierno incorpore los requisitos de accesibilidad y apoyo para las mujeres con discapacidad cuando son víctimas de violencia, y deberían establecer una comprensión clara de que la discapacidad incluye a las mujeres con discapacidades sensoriales, intelectuales, físicas y psicosociales. El gobierno debería consultar de manera activa a las personas con discapacidad, mediante las organizaciones que las representan, e incorporar sus opiniones en la formulación de estas y otras políticas y leyes pertinentes.

## Perspectiva a futuro

Los gobiernos federal y estatales de México deberían dar prioridad a las políticas orientadas a brindar apoyo a las personas con discapacidad para que les sea posible vivir de manera independiente en la comunidad, a fin de asegurar sus derechos, incluso como un elemento esencial para combatir la violencia familiar ejercida en su contra.

Como Estado parte de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el gobierno debería asegurar que estas personas puedan vivir de manera independiente, con el apoyo necesario y las mismas posibilidades de elegir que otras. El Comité de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha explicado que este derecho significa que las personas con discapacidad deben poder decidir cómo y con quién vivir, y que no deberían ser obligadas a vivir con sus familias por no tener apoyo para hacerlo de manera independiente. Si una persona decide vivir con su familia a lo largo de toda su vida, esa opción debe respetarse; pero esta debe ser una decisión genuina, que no sea el resultado de no contar con otras opciones para vivir de forma independiente.

A fin de garantizar el derecho a una vida independiente, los gobiernos deben proporcionar servicios de apoyo, como asistentes personales, elegidos por la persona usuaria, que trabajen de acuerdo a sus instrucciones, y deben caracterizarse por la flexibilidad. El acceso a tales asistentes debe brindarse de acuerdo con los requisitos y las preferencias personales de cada persona. La posibilidad de una vivienda accesible, con un costo que se pueda afrontar, también resulta esencial para vivir de modo independiente. El gobierno también debería asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a servicios generales, como transporte público, atención de la salud, educación, recreación, información y comunicación.

El derecho a vivir de manera independiente también significa que el gobierno debería abstenerse de colocar en instituciones a personas con discapacidad que son víctimas de violencia familiar como una forma de protección permanente.

## Recomendaciones principales

### Al gobierno mexicano:

- Asegurar que las personas con discapacidad puedan denunciar de manera segura la violencia familiar y el abandono, y que los mecanismos de denuncia resulten accesibles para las personas con discapacidad, incluso aquellas que puedan estar confinadas a su hogar o requieran un alto nivel de apoyo;
- Asegurar que las personas con discapacidad, incluidas las que requieren un alto nivel de apoyo, puedan acceder a refugios y a otras medidas de protección orientadas a resguardar su integridad física y psicológica, en igualdad de condiciones con los demás;
- Mejorar la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los profesionales de servicios sociales y otros para identificar situaciones de violencia hacia las personas con discapacidad, haciendo uso, entre otros recursos, de capacitaciones que incorporen perspectivas de discapacidad y género;
- Llevar a cabo campañas informativas, en formatos de fácil comprensión, orientadas a generar conciencia acerca de la violencia familiar contra personas con discapacidad y las formas de obtener apoyo;
- Asegurar que las escuelas, establecimientos de salud y otros proveedores de servicios que trabajan con personas con discapacidad puedan y sepan presentar denuncias sobre presuntos hechos de violencia familiar que afecten a personas con discapacidad;
- Modificar la legislación civil y penal a fin de revisar las políticas que obligan a las familias a brindar apoyo a los familiares adultos que tienen alguna discapacidad y, en cambio, asegurar que la ley y las políticas garanticen que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a vivir de manera independiente, con el apoyo necesario; como, por ejemplo, el poder contar con asistencia personal;
- Recabar datos desglosados acerca de la violencia contra personas con discapacidad, lo cual incluye identificar a aquellas que adquirieron discapacidades como resultado de violencia familiar u otras formas de violencia.

## Metodología

Llevamos a cabo la investigación para este informe entre enero y diciembre de 2019 en cuatro estados de México: Oaxaca, Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León. Entrevistamos a 140 personas, incluidas 24 mujeres y 14 hombres con discapacidad que fueron víctimas de violencia. Algunas de esas personas eran indígenas. También entrevistamos a funcionarios públicos, personas expertas en derechos de las personas con discapacidad y organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de personas con discapacidad. El contacto con las personas con discapacidad fue gestionado por escuelas especiales para personas con discapacidad, especialistas, clínicas jurídicas, activistas de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil.

También entrevistamos a seis niñas y un niño con discapacidad que habían experimentado abandono, abuso psicológico y, en un caso, abuso sexual. Sin embargo, este informe no tuvo como propósito incluir este tipo de casos ni analizar los servicios de protección dedicados a niños y niñas con discapacidad en México.

Seleccionamos estos lugares por su diversidad geográfica y socioeconómica, así como por las tasas de violencia familiar. Según un informe publicado en junio de 2019 por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre llamados de urgencia vinculados con violencia familiar, entre enero y junio de 2019 la Ciudad de México tuvo las tasas más altas de violencia familiar de México; Nuevo León se situó en el cuarto lugar, y Jalisco en el séptimo. Oaxaca presenta tasas reportadas de violencia familiar más bajas, probablemente porque los datos se extraen de denuncias telefónicas y las comunidades rurales de Oaxaca—donde prevalecen las poblaciones indígenas—tienen acceso limitado o nulo a los teléfonos.<sup>1</sup>

Las entrevistas se realizaron en español o, en el caso de personas sordas, en lengua de señas mexicana con la asistencia de un intérprete

---

<sup>1</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Estadísticas nacionales de llamadas de emergencia al número único 9-1-1”, julio de 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/482702/Llamadas\\_de\\_emergencia\\_9-1-1\\_Ene-jun\\_250719.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/482702/Llamadas_de_emergencia_9-1-1_Ene-jun_250719.pdf) (consultado el 12 de diciembre de 2019).

Es difícil documentar la violencia familiar contra personas con discapacidad, debido a que hay pocos servicios públicos y no gubernamentales que las asisten. La documentación de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar puede resultar particularmente difícil a causa del estigma y los estereotipos culturales sobre el papel de las mujeres en la familia.

A fin de proteger la privacidad y la confidencialidad de las personas que entrevistamos para este informe, hemos usado seudónimos para la mayoría de ellas. Antes de cada entrevista, informamos a los posibles participantes sobre el objetivo de la investigación y les preguntamos si deseaban participar. Se les informó que podían interrumpir la entrevista en cualquier momento o negarse a responder preguntas concretas sin ningún tipo de consecuencias.

Hicimos todo lo posible por realizar cada entrevista en un lugar donde estuviera asegurada la privacidad de la persona entrevistada. En algunos casos, entrevistamos a las personas en sus casas mientras había familiares presentes, porque no resultaba posible o práctico que la persona saliera de la vivienda. En estos casos, limitamos las preguntas que hicimos para no exponer a la persona al riesgo de consecuencias por parte de familiares posiblemente implicados en abusos o negligencia.

También entrevistamos a funcionarios públicos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y a personal de fiscalías de los estados, que tienen la responsabilidad de investigar denuncias de violencia familiar y, cuando resulta pertinente, perseguir penalmente los delitos. También entrevistamos a funcionarios de las comisiones de derechos humanos nacional y de los estados, así como a integrantes de las comisiones para la atención a víctimas, que prestan asistencia directa y defienden los intereses de las víctimas, entre otras cosas, al ubicar refugios, presentar solicitudes de órdenes de protección o designar a asesores jurídicos.

Human Rights Watch envió 21 cartas a organismos públicos de los estados y federales, como el DIF, la Secretaría de Bienestar, fiscalías y otras instituciones, solicitando respuestas a las consideraciones planteadas en este informe. Las respuestas se reflejan en las partes correspondientes de este informe. Se puede consultar un cuadro con cartas y respuestas en el Anexo a este informe.

Por último, también nos reunimos y realizamos consultas con miembros de organizaciones de derechos humanos y especialistas nacionales e internacionales en derechos de las personas con discapacidad. Entrevistamos a empleados de organizaciones que brindan servicios a personas con discapacidad, como refugios, centros de rehabilitación, escuelas especiales, centros de día y otras entidades. Asimismo, consultamos documentos oficiales, sobre todo leyes relativas a asistencia social y temas de discapacidad, así como informes y resoluciones pertinentes de órganos de tratados de las Naciones Unidas, órganos regionales de derechos humanos del sistema de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y organizaciones no gubernamentales.

# I. Antecedentes: Violencia en México

## Altas tasas de violencia

En México han prevalecido las altas tasas de violencia, en todas sus formas, desde la década de 1990. La mayoría de los casos de violencia no se denuncian a las autoridades.<sup>2</sup> Existen varios instrumentos estadísticos del Estado, que miden la violencia y la victimización en México, incluida la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), un trabajo realizado en colaboración por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México. La ENVIPE registra el número de delitos de todo tipo cometidos en todo México en un año determinado.

Los datos más recientes, correspondientes a 2018, mostraron que el 33,9 % de los hogares de México tenían al menos una víctima adulta de un delito, de un número estimado de 24,7 millones de víctimas. Si bien en la mayoría de los delitos es más probable que las víctimas sean hombres, las mujeres son 11 veces más proclives a ser víctimas de violencia sexual<sup>3</sup>. Según la ENVIPE, en 2018 solamente el 10,6 % de los delitos se denunciaron a las fiscalías. En los cuatro estados en los cuales realizamos investigaciones, un alto porcentaje de delitos quedan sin denunciar: en Nuevo León, el 91,6 %; en la Ciudad de México, el 94 %; en Jalisco, el 91,8 % y en Oaxaca, el 95,2 %.<sup>4</sup>

## Datos sobre violencia familiar y denuncia de delitos

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) incluye datos sobre violencia familiar contra mujeres. Abarca los ámbitos de violencia psicológica, emocional, física, sexual y económica. Esta encuesta no incluye a niñas menores de 15 años, salvo cuando sean víctimas de violencia sexual. La encuesta no recopila datos respecto de si las víctimas tienen alguna discapacidad.<sup>5</sup> La encuesta

---

<sup>2</sup> “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019”, 2019, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf).

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> La encuesta incluye a las mujeres de más de 60 años. “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016”, 2016, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf).



nacional no se ocupa de la violencia familiar contra hombres y niños, y tampoco existe otra encuesta que se centre en ese grupo de población.

Según el informe más reciente de la ENDIREH de 2016:

- El 43,9 % de las mujeres de México han experimentado violencia por parte de una pareja, y el estado de México, la Ciudad de México, Aguascalientes, Jalisco y Oaxaca informaron las tasas más altas.<sup>6</sup>
- A nivel nacional, el 78,6 % de las mujeres que experimentaron violencia por parte de una pareja íntima no denunciaron el delito.
- De manera similar, menos del 10 % de las mujeres que experimentan violencia por parte de otros familiares denuncian el delito.<sup>7</sup>

Según una organización que trabaja para erradicar el matrimonio infantil en México, 4 de cada 10 sobrevivientes mujeres de actos de violencia sexual son niñas menores de 15 años, y el 60 % de los agresores de niñas menores de 15 años son familiares o conocidos.<sup>8</sup>

## Falta de datos y ausencia de investigaciones sobre la violencia contra las personas con discapacidad

En México, no existen datos sobre la violencia contra personas con discapacidad. Esta situación ha permanecido como un fenómeno invisible que rara vez recibe cobertura por parte de los medios de comunicación o los estudios de investigación. Algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales han elaborado informes sobre la situación de las personas con discapacidades psicosociales e intelectuales que viven en instituciones, y han documentado abusos como violencia, abuso sexual, esterilización forzada y abandono extremo.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> En el 90,6 % de los casos, no se denunció el delito. *Ibíd.*

<sup>8</sup> “Situación en América Latina: México”, sin fecha, <https://www.ninasnomadres.org/situacion-america-latina/> (consultado el 11 de mayo de 2020).

<sup>9</sup> Disability Rights International y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Abandoned & Disappeared: Mexico’s Segregation and Abuse of Children and Adults with Disabilities”, 2010, <https://www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Abandoned-Disappeared-web.pdf> (consultado el 7 de enero de 2020); Tania L. Montalvo, “México ignora los graves abusos contra personas con discapacidad: ONG internacional”, *Animal Político*, 11 de mayo de 2016, <https://www.animalpolitico.com/2016/05/mexico-ignora-los-graves-abusos-contra-personas-con-discapacidad-ong-internacional/> (consultado el 7 de enero de 2020); Disability Rights International, “At the Mexico-US Border and Segregated from Society: Children and Adults with Disabilities Subject to Arbitrary Detention, Abuse and Early Death inside Mexican Orphanages and Institutions”, mayo de 2019, <https://www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/MEX-Report-May-2019.pdf> (consultado el 7 de enero de 2020).

En un informe de 2012, la Organización Mundial de la Salud identificó altas tasas de violencia en la población de personas con discapacidad a nivel global, y citó en este sentido varias investigaciones académicas.<sup>10</sup> Las investigaciones determinaron que las personas con discapacidades psicosociales están expuestas a un riesgo mayor de violencia, a menudo debido a las dificultades interpersonales que pueden tener con otros.<sup>11</sup> La dependencia con los asistentes para las personas que requieren un alto nivel de apoyo, así como también las dificultades en la comunicación y los altos niveles de aislamiento social, son también factores de riesgo para la violencia familiar contra personas con discapacidad.

---

<sup>10</sup> Organización Mundial de la Salud, “Violence against adults and children with disabilities”, 2012, <https://www.who.int/disabilities/violence/en/> (consultado el 7 de enero de 2020), donde se cita a Karen Hughes et al., “Prevalence and risk of violence against adults with disabilities: a systematic review and meta-analysis of observational studies”, *The Lancet*, 380 (2012), [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)60692-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60692-8).

<sup>11</sup> *Ibíd.*

## II. Abuso familiar y abandono de personas con discapacidad

En 2019, Human Rights Watch entrevistó a 24 mujeres y a 14 hombres con discapacidad en cuatro estados, que habían manifestado haber sufrido abusos por parte de familiares. Estos abusos implicaban violencia física, violencia sexual, abuso psicológico, abandono, confinamiento y amenazas. Documentamos abusos contra personas adultas por parte de sus padres y madres, padrastros y madrastras, familiares políticos y otros, incluidos tíos, así como casos de hombres que abusaron de sus esposas. Algunas personas adultas que viven con sus padres habían sufrido abusos desde su infancia. En este capítulo se detallan algunos de los casos documentados.

La mayoría de las personas con discapacidad entrevistadas no contaban con recursos propios que pudieran permitirles salir de una situación de violencia. A menudo, la pensión estatal prevista para la persona con discapacidad era recibida directamente por los familiares, en lugar de que la pensión le llegara a ella. En algunos casos, cuando las personas efectivamente recibían una pensión estatal o contaban con otros fondos, sus familiares ejercían el control del dinero.

### Claudia

Claudia es una mujer de 50 años de la Ciudad de México que tiene una discapacidad física y utiliza una silla de ruedas o muletas. En la época en que *Human Rights Watch* la entrevistó vivía con su padrastro y su madre. Describió cómo su padrastro la ha agredido y la humilla habitualmente:

Hace 14 años, tuve un tumor canceroso en la pierna derecha y tuvieron que quitarme todo el músculo. Desde ese momento, no puedo caminar. Yo estaba casada, pero tuvimos que mudarnos a la casa de mis padres [con mi padrastro y mi madre]. Al principio, mi esposo me apoyó, pero luego decidió [irse], y nos divorciamos. Después del divorcio, mi padrastro comenzó a hostigarme y a decirme que tenía que buscar otro lugar para vivir.

Una vez, yo estaba reparando mi silla de ruedas (odia que la use) y él deliberadamente apagó la luz para que no pudiera continuar con lo que estaba haciendo. Cada vez que tenemos contacto, me insulta y me dice “No sirves para nada. Eres perezosa”. Siento que, a veces, es mejor hacerte invisible.

Una vez, arrojó mi silla de ruedas fuera de la casa e intentó golpearme. Tuve que tomar una de mis muletas para alejarlo de mí. Me amenazó diciendo: “Si me tocas, vas a ver las consecuencias”.

Quiero denunciar los actos violentos que comete contra mí; quiero hacerlo para dejar un precedente. Mi madre no puede hacer nada para ayudarme, simplemente me dice que esa es su manera de ser.<sup>12</sup>

La madre y el padrastro de Claudia no le permiten quedarse en la casa cuando ellos no están presentes. La obligan a salir con el argumento de que quieren que haga cosas por sí sola. Al no tener un trabajo ni otras actividades, ella espera en lugares públicos o depende de la ayuda de amigos. Explicó al respecto:

Tengo que irme de la casa durante el día y esperar hasta que mi madre regresa del trabajo por la noche. No me permiten quedarme en la casa cuando no hay otra persona allí, por eso paso el día esperando en restaurantes hasta que mi madre regresa. Cuando ellos se van de vacaciones, tengo que pedirles a amigos que me dejen quedarme en sus casas algunos días.<sup>13</sup>

Claudia también manifestó sentirse atrapada y sin posibilidades de salir de esta situación de abuso debido a la falta de apoyo para poder vivir de manera independiente:

No puedo mudarme de la casa de mi madre porque no tengo los recursos necesarios. Tengo una pensión mensual de la Seguridad Social de 6.000 pesos (USD 268) y el beneficio por discapacidad de 2.550 pesos que recibo

---

<sup>12</sup> Entrevistas de Human Rights Watch con Claudia González, Ciudad de México, 6 de febrero de 2019.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

cada dos meses (USD 114), pero claramente no resulta suficiente para alquilar un departamento, comprar comida y cubrir otros gastos.

Por el momento, no tengo un asistente personal porque puedo girar el cuerpo para sentarme en la silla de ruedas, pero no podría subir ni bajar escaleras. Los apartamentos con ascensor son costosos y los que yo podría pagar están muy alejados de todo. Necesito estar cerca del transporte accesible, específicamente, del metrobús.<sup>14</sup>

## Javier

En Jalisco, Javier, un hombre de 27 años con parálisis cerebral, contó que su madre ha sido violenta contra él desde su infancia:

Vivo con mi madre y con mi hermana. Desde que era niño, mi madre me golpea y me insulta. Ahora intento defenderme, pero cuando era pequeño, ella me tomaba del cabello y me arrastraba por la casa y me golpeaba. Esta violencia no se detuvo. Ahora lo más común es que me insulte, pero a veces también me agrede físicamente.

Mi madre quiere tener total control sobre mí. Por ejemplo, voy a la escuela en camioneta y, como el trayecto es un poco largo, no puedo contener la orina. Le he pedido que me ponga un pañal para no mojarme, pero ella se niega. Si me mojo los pantalones, me castiga y no me deja ir a la escuela, que es lo único que hago, el único tiempo que paso fuera de casa.

Hace poco tiempo, el gobierno me dio una computadora para escribir, pero ella me la quitó. Dijo que se había pagado con sus impuestos y que, entonces, era suya.

Le digo a mi familia que deseo escribir un libro sobre cómo veo las cosas, pero mi madre me dice que yo solamente digo tonterías y que nadie va a publicar mi libro porque no tengo un título universitario.

---

<sup>14</sup> Ibíd.

Cuando vienen visitas a nuestra casa, mi madre y mi hermana me menosprecian y dicen que quiero ser el centro de atención, entonces opto por no hablar.

No puedo describir el infierno que son para mí los fines de semana en casa. Solo salgo de casa cuando vengo a la escuela. El resto del tiempo, tengo que quedarme en casa.<sup>15</sup>

Javier no tiene trabajo ni ningún otro ingreso personal y depende económicamente de su familia. Siente que no tiene otra opción más que ir a una institución. Y explicó:

Estoy atrapado, atado de pies y manos [sin alternativas]. Le pedí al administrador de la escuela que me buscara un lugar en una residencia para personas con discapacidad, para poder irme de casa.<sup>16</sup>

Javier manifestó que considera que una residencia sería su única opción, ya que no cuenta con recursos económicos para alquilar un apartamento, cubrir sus necesidades básicas y contratar un asistente personal. Necesitaría de todo esto para vivir de manera independiente.<sup>17</sup>

## Olga

En la Ciudad de México, Olga, una mujer de 45 años que también tiene parálisis cerebral, vive con sus padres. Olga describió los abusos que sufre por parte de su padre:

Mi padre me golpea y me regaña cuando está cansado. A veces, me golpea en la cabeza o me arroja hacia el costado de mi silla de ruedas. Eso me entristece y me hace llorar. Mi padre regaña a todo el mundo. Hasta hace poco, me golpeaba. Cuando ocurren estas cosas, hablo con mi madre, pero tengo temor de hacerlo porque ella tiene diabetes y, [si se estresa], podría

---

<sup>15</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Javier, Jalisco (el lugar exacto se mantiene bajo reserva), 21 de marzo de 2019.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> *Ibíd.*

pasarle algo [malo]. No tengo con quién hablar sobre esto porque tengo miedo.

Amo a mi padre. Quisiera que él me comprendiera y me tuviera paciencia. Quiero explicarle lo que me pasa. A veces, hablo con mi tía y ella conversa con mi padre, pero él dice que yo tengo la culpa. Hace poco tiempo le escribí una carta muy sentida. Me pidió perdón y cambió de actitud por un tiempo, pero ahora ha vuelto a ser el mismo.<sup>18</sup>

La maestra de Olga en la escuela especial a la que asiste confirmó su situación:

Su familia se niega a hacer ajustes en la casa para que ella pueda moverse en la silla de ruedas con más facilidad, porque dicen que podría lastimarse. Nunca sale de la casa, salvo para ir a la escuela especial a la que asiste desde que tenía ocho años. Cuando su familia se va de vacaciones, no la llevan con ellos. Lo único que espera con entusiasmo es un campamento de verano anual que organiza su escuela. Es el único momento del año en que puede estar sin sus padres.<sup>19</sup>

En la actualidad, Olga no tiene un trabajo y aún está intentando finalizar sus estudios secundarios. Cuando se le preguntó por su futuro, respondió: “Me gustaría vivir con mi hermana”.<sup>20</sup> En función del ingreso de la familia de Olga, ella anteriormente recibía una pequeña pensión de 800 pesos por mes (USD 35) del gobierno de la Ciudad de México, y desde febrero de 2019 recibe la pensión federal mensual de 1.310 pesos (USD 58).<sup>21</sup> Esta suma no resulta suficiente para que ella pueda vivir independientemente en la comunidad, con el apoyo necesario.

---

<sup>18</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Olga, Ciudad de México, 13 de marzo de 2019.

<sup>19</sup> Entrevista de Human Rights Watch con maestra de escuela (su nombre y el nombre de la escuela se mantienen bajo reserva), Ciudad de México, 13 de marzo de 2019.

<sup>20</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Olga, Ciudad de México, 13 de marzo de 2019.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

## Oscar

Oscar, de 33 años, vive en la Ciudad de Oaxaca. Tiene una discapacidad física como consecuencia de una caída que se produjo después de tener una convulsión en 2006. Sufrió una fractura en la espalda. Desde ese momento, Oscar necesita un alto nivel de apoyo. Necesita apoyo para salir de la cama, vestirse, comer, bañarse, usar el baño y otras actividades básicas.

Según una activista local que trabaja por los derechos de las personas con discapacidad y ha actuado en representación de Oscar, inicialmente los funcionarios del DIF brindaron a Oscar y a otros dos hombres con discapacidad un lugar donde vivir en un refugio y contrataron a un enfermero para que atendiera a los tres. No obstante, ese apoyo resultó inadecuado, dado que el enfermero dejaba a los hombres solos durante largos períodos.<sup>22</sup> Una activista local por los derechos de las personas con discapacidad instó a la comisión estatal de derechos humanos a intervenir, y luego funcionarios del DIF se pusieron en contacto con miembros de la familia extendida de Oscar para que le brindaran apoyo.<sup>23</sup>

Cuando Human Rights Watch entrevistó a Oscar, estaba en una cama en la sala de la casa de su tía. Rara vez sale de la cama porque su familia no lo ayuda a moverse ni a salir de la casa. La planta baja de la casa no cuenta con un baño; para sus necesidades fisiológicas, Oscar usa pañales y un catéter. El catéter con orina se vacía en un balde o en una bolsa que se encuentra de un lado de la cama.

Fue difícil hablar con Oscar. Parecía sentirse incómodo al hablar en detalle de su situación porque había varios familiares cerca que podían escuchar la conversación. En voz muy baja, dijo: “Hace meses que no salgo de esta casa. Lo único que hago es mirar viejas películas mexicanas en televisión. Lo que más me irrita es no poder bañarme todos los días. Solo me bañan una vez cada ocho días, y a veces pasa aún más tiempo”. Oscar dijo que su tía tenía la creencia equivocada de que él contraería neumonía si se bañaba a diario.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Entrevista de Human Rights Watch con activista local por los derechos de las personas con discapacidad, Oaxaca, 21 de enero de 2019.

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Oscar, Oaxaca, 21 de enero de 2019.



Oscar se encuentra atrapado y no puede salir de esta situación porque no tiene control sobre el beneficio por discapacidad otorgado por el gobierno que podría ayudarlo a vivir de manera independiente, con apoyo. El DIF de Oaxaca otorga a la familia de Oscar 10 000 pesos (USD 448) por mes en concepto de asistencia. Oscar no tiene acceso al dinero de este beneficio, pues lo maneja directamente su tía.

## Guadalupe Huerta Mora

Guadalupe Huerta Mora, de 55 años, vivía en una casa en la Ciudad de México en 2010 con su esposo y las tres hermanas de él. Su esposo había sido física y emocionalmente violento con ella a lo largo de todo su matrimonio. Un día en 2010, tras una disputa sobre la propiedad de una casa, las tres cuñadas la arrojaron al piso y, entre todas, la agredieron ferozmente a puntapiés. Esta agresión le causó una fractura de la columna vertebral. No puede caminar y solo puede mover levemente los brazos. Necesita ayuda para levantarse de la cama, vestirse, ir al baño, comer y otras actividades básicas.

Después de la lesión, Huerta Mora pasó seis meses en el hospital. Mientras estuvo allí, su esposo se ocupaba de sus necesidades físicas, pero continuaba abusando de ella, incluso sexualmente. Por ejemplo, un día, mientras la estaba bañando, le tocó los genitales de un modo que a Huerta Mora le hizo sentirse incómoda. También se aseguró de que nadie pudiera visitarla sin que él estuviera presente. De este modo, la aisló de su familia y de sus amigos. Conforme a la legislación vigente, el personal de hospitales y clínicas de México debe denunciar ante la fiscalía los casos de presunta violencia contra mujeres. Pero el personal del hospital no lo hizo, pese a las lesiones que ella presentaba y al comportamiento de su esposo, según lo manifestó Huerta Mora.<sup>25</sup>

Las pautas sobre la protección de las mujeres que son víctimas de violencia establecen que las mujeres deberían poder acceder a apoyo psicológico al presentar denuncias y acceder a la justicia. También tienen derecho a recibir medidas de protección, como

---

<sup>25</sup> Norma oficial mexicana 046, “Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención”, 2016, <http://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-NOR19.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2020).

órdenes de restricción. No obstante, ningún funcionario derivó a Huerta Mora para que recibiera servicios psicológicos, y un juez denegó su solicitud de medidas de protección.<sup>26</sup> Huerta Mora recibió 70.000 pesos (USD 3.136) del gobierno de la Ciudad de México como un beneficio por única vez por ser víctima de un delito. Sin embargo, esta suma no resultó suficiente para que ella pudiera vivir de manera independiente por un período sostenido, con el apoyo que necesita. Al no poder trabajar para mantenerse debido a su lesión, sintió que no tenía otra opción que mudarse a la casa donde vivían su esposo y las hermanas de él.<sup>27</sup>

Huerta Mora manifestó que vivir con las personas que la agredieron era intolerable, y finalmente decidió dejar la Ciudad de México y mudarse con su hijo menor a Michoacán, donde el costo de vida es menor. Guadalupe recibe algunas ayudas de su familia extendida. Explicó al respecto:

Tuve que mudarme nuevamente a Michoacán, donde vive mi madre. A veces, me quedo en la cama todo el día porque no hay nadie que pueda ayudar a que me sienta en la silla de ruedas. Para asistir a mis citas médicas, tengo que viajar a la Ciudad de México, y eso me lleva alrededor de ocho horas en autobús. Vendo dulces y a veces pido dinero en el mercado. Mi hijo [trata] de cuidarme las 24 horas, los 7 días de la semana, pero él tiene que ir a la escuela y vivir su propia vida.<sup>28</sup>

Denuncié el delito y una de mis cuñadas fue investigada, juzgada y condenada. Pero a pesar de eso, no recibí ninguna indemnización porque mi cuñada no podía pagar.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Guadalupe Huerta Mora, Ciudad de México, 9 de enero de 2019. El 10 de octubre de 2016, el juez de un tribunal penal de la Ciudad de México se negó a otorgar medidas de protección de emergencia a Huerta Mora, con el argumento de que debería haber sido el fiscal, y no él, quien dispusiera las medidas de protección. Los jueces también tienen autoridad para dictar medidas de protección. Tal como se explica más adelante, las medidas de emergencia incluyen, entre otras, la separación del hogar, órdenes de no acercarse a la víctima y órdenes de no intimidar a la víctima.

<sup>27</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Guadalupe Huerta Mora, Ciudad de México, 9 de enero de 2019.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

## Interferencia con decisiones sobre derechos reproductivos y la custodia de niños y niñas

En la Ciudad de México, Human Rights Watch entrevistó a una mujer sorda de 28 años, Isabel, que sufrió abusos por parte de su esposo y su suegra. Dijo que su exesposo la golpeó en reiteradas oportunidades durante el matrimonio, entre 2013 y 2015. Una vez, cuando estaba embarazada, la golpeó con tanta fuerza que Isabel sufrió un aborto espontáneo. Después de dar a luz a una bebé en 2014, su suegra convenció a un médico de que esterilizara a Isabel sin su consentimiento. Isabel explicó a Human Rights Watch:

Mi suegra decía que soy perezosa y teníamos muchos conflictos. En 2014, quedé embarazada y ella me acompañó al hospital [en el momento del parto]. No comprendía lo que el doctor me decía y, recién después caí en la cuenta de que lo que me preguntaba era si quería que me ligara las trompas. Mi suegra dio mi consentimiento por mí y me realizaron el procedimiento después del parto de mi bebé. Ahora, estoy divorciada y deseo tener otro hijo, pero no puedo.<sup>30</sup>

Las personas con discapacidad no deberían ser sometidas a esterilizaciones forzadas, coercitivas o, que de otro modo, sean contrarias a su voluntad. También deberían tener acceso a servicios de planificación familiar de buena calidad y sin discriminación.<sup>31</sup>

En otro caso, Graciela, una mujer sorda de 30 años de edad de Monterrey, Nuevo León, relató a Human Rights Watch que sus padres la golpeaban cuando vivía con ellos, y luego pidieron la custodia del hijo de ella, argumentando que Graciela no tenía las aptitudes necesarias como madre debido a su discapacidad. Después de recibir golpizas durante muchos años, Graciela dejó la casa de sus padres en 2017 y se mudó con su cuñada, que también es sorda. Cuando Graciela quedó embarazada en 2018, su madre le pidió que volviera a vivir con ella y Graciela accedió a ello por un tiempo. Graciela dio a luz a su hijo en noviembre de 2018 y se mudó a la casa de su novio.

---

<sup>30</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Isabel, Ciudad de México, 3 de mayo de 2019.

<sup>31</sup> Para obtener más información, ver Human Rights Watch, “Sterilization of Women and Girls with Disabilities, A Briefing Paper”, 10 de noviembre de 2011, <https://www.hrw.org/news/2011/11/10/sterilization-women-and-girls-disabilities>.

Según una abogada que brindó asesoramiento *pro bono* a Graciela, pero que no la representaba formalmente, en mayo de 2019, los padres de Graciela solicitaron ante un tribunal la custodia del niño, dado que sostenían que ella no era apta para criarlo. Manifestaban que ella había abandonado a su hijo después de mudarse de la casa que compartía con su pareja.<sup>32</sup> Conforme a las leyes civiles de Nuevo León, los abuelos tienen derecho a pedir la custodia de sus nietos cuando los padres no pueden criar al niño o no se les considera aptos para hacerlo.<sup>33</sup>

“Aunque traté de que mi hijo se quedara conmigo, mis padres me lo quitaron”, dijo Graciela a Human Rights Watch.<sup>34</sup> Además de las agresiones físicas que sufrió por parte de sus padres, atraviesa el sufrimiento emocional que implica no tener a su hijo con ella. Un abogado que brinda asesoramiento legal a Graciela, pero que no la representa en los procedimientos, explicó: “Los padres de Graciela solicitaron la custodia del niño y se les otorgó. Luego, Graciela presentó una denuncia penal contra sus padres por el secuestro de su hijo. Hasta ahora, todo el proceso es sumamente lento, y no ha habido novedades”. Los dos procesos legales se encuentran en trámite. Graciela y su esposo pueden visitar a su hijo mientras se encuentre pendiente la resolución del proceso por la custodia.<sup>35</sup>

## Casos documentados por el DIF

Human Rights Watch entrevistó a funcionarios del DIF en la Ciudad de México y en Monterrey, Nuevo León, quienes describieron casos de abuso y abandono grave de personas con discapacidad por parte de sus familias. Estos casos son similares a los documentados por Human Rights Watch.

Funcionarios de la Procuraduría de la Defensa de las Personas con Discapacidad del DIF de Nuevo León dijeron a Human Rights Watch que la mayor parte de los 30 a 40 casos que reciben por año están relacionados con personas con discapacidad psicosocial. “Las

---

<sup>32</sup> Entrevista de Human Rights Watch con abogado (el nombre se mantiene bajo reserva), Monterrey, 9 de abril de 2019.

<sup>33</sup> Código Civil de Nuevo León, art. 414. Según el Código Civil de Nuevo León, los abuelos pueden solicitar ante un juez que se les otorgue la tenencia de su nieto o nieta cuando consideran que los padres tienen un impedimento y esto redundaría en beneficio del niño o niña.

<sup>34</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Graciela, Monterrey, 11 de abril de 2019.

<sup>35</sup> Entrevista de Human Rights Watch con abogado (el nombre se mantiene bajo reserva), Monterrey, 9 de abril de 2019

familias suelen atarlos. Nos damos cuenta por las marcas que tienen en el cuerpo. Tienen cicatrices”, señaló un funcionario.<sup>36</sup>

Los funcionarios nos informaron sobre el caso de Esther, una mujer de 37 años con discapacidad psicosocial que vivía con sus padres en una comunidad rural en Apodaca, Nuevo León. Desde que era niña, los padres de Esther la golpeaban y la obligaban a permanecer en un cobertizo cerca de la casa. Esther comía y defecaba en esa habitación. Se veía obligada a gatear porque el techo era tan bajo que no le permitía estar de pie. Según funcionarios del DIF de Nuevo León que conocían el caso de Esther, sus habilidades intelectuales y su salud mental se deterioraron durante ese período de confinamiento.<sup>37</sup>

En 2017, el DIF de Nuevo León retiró a Esther de su hogar y la llevó a un hospital psiquiátrico para ser evaluada. Allí le diagnosticaron esquizofrenia. Luego, la asignaron a un asilo para adultos mayores, donde permanecía a la fecha de este informe.<sup>38</sup>

Funcionarios del DIF de la Ciudad de México describieron casos similares. Reciben cuatro o cinco denuncias de violencia familiar por mes, incluso sobre agresiones físicas y confinamiento de personas con discapacidad; en particular, personas con discapacidad psicosocial.<sup>39</sup> Al momento en que se realizó una entrevista en mayo de 2019, el DIF de la Ciudad de México brindaba servicios sociales a 16 personas con discapacidad que vivían en situaciones de violencia familiar. Ocho de estos casos implicaban el confinamiento de esas personas por parte de familiares.<sup>40</sup>

Una trabajadora social del DIF de la Ciudad de México nos informó sobre el caso de Gerardo, a quienes los funcionarios del DIF conocieron en 2017:

Gerardo era un hombre de 28 años con una discapacidad psicosocial. Su madre murió cuando él tenía 9 años y su padre nunca se hizo cargo de él,

---

<sup>36</sup> Entrevistas de Human Rights Watch con tres funcionarios de la Procuraduría de la Defensa de las Personas con Discapacidad del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de Monterrey, Monterrey, 11 de abril de 2019.

<sup>37</sup> Entrevista de Human Rights Watch con abogada del DIF de Nuevo León, Monterrey, 11 de abril de 2019.

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Entrevista de Human Rights Watch con trabajadora social, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de la Ciudad de México, Ciudad de México, 16 de mayo de 2019.

<sup>40</sup> *Ibíd.*

porque tenía problemas de consumo de alcohol y drogas. Entonces, su tía comenzó a “cuidarlo”.

Cuando fuimos a visitar el lugar donde vivía, él estaba encerrado en una habitación sucia y llena de basura. Hacía sus necesidades en la misma habitación y su tía le pasaba comida a través de una ventana con barrotes. En la habitación no había luz ni un baño. Su tía nunca lo sacaba de la habitación porque decía que era muy agresivo. Llevamos a Gerardo a un hospital psiquiátrico para que fuera evaluado e intentamos sensibilizar a su familia sobre el trato que debían brindarle.<sup>41</sup>

La trabajadora social mostró a Human Rights Watch fotografías de la habitación de Gerardo en las cuales se lo veía encaramado a la ventana. La habitación estaba desordenada y llena de basura, y no había ningún mueble, solamente un colchón.<sup>42</sup>

Inicialmente, Gerardo recibía visitas de funcionarios del DIF todos los meses cuando el caso les llegó por primera vez en 2017, pero las visitas no eran constantes. En una visita que tuvo lugar en abril de 2019, la tía de Gerardo les dijo que él había fallecido en diciembre de 2018. No se realizó ninguna investigación acerca de su muerte.<sup>43</sup>

En una entrevista con Human Rights Watch, la directora de una institución no gubernamental para personas con discapacidad intelectual de Oaxaca hizo referencia al caso de Daniel, de 22 años, que originalmente era de Morelos, un estado situado al sur de la Ciudad de México. Daniel había sido trasladado a la institución después de una intervención de funcionarios del DIF de Morelos. La directora dijo:

Vecinos de la familia de Daniel hicieron una denuncia ante las autoridades porque la familia lo tenía encerrado en una habitación de su casa por la noche y lo llevaba a un patio abierto durante el día. Por la noche, su padre iba a bañarlo con una manguera y Daniel gritaba. El DIF del estado de Morelos intervino en el caso y lo envió a esta [institución]. Al llegar, Daniel

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> *Ibíd.*

<sup>43</sup> *Ibíd.*

tenía cicatrices en la piel por haber estado expuesto al sol y a la intemperie.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Josefina Andrade Vargas, directora, Acéptame como soy AC, Oaxaca, 21 de enero de 2019.

### **III. Falta de políticas gubernamentales orientadas a brindar apoyo a las personas con discapacidad para que vivan de manera independiente**

El gobierno federal mexicano y los gobiernos de los estados donde Human Rights Watch realizó investigaciones para este informe todavía no han desarrollado programas y políticas integrales que permitan que las personas con discapacidad vivan de manera independiente y sean incluidas en la comunidad.

Para las personas con discapacidad, la consecuencia puede ser una fuerte dependencia de sus familias para recibir apoyo económico y de otro tipo. La legislación de algunos estados exige a las familias que brinden apoyo a sus familiares con discapacidad. Según se desprende de los casos documentados en este informe, las políticas y las leyes que no garantizan que las personas con discapacidad puedan vivir con independencia podrían exponer a estas personas a un mayor riesgo de quedar atrapadas en situaciones de violencia y abandono.

Las políticas federales y estatales en México han consistido, principalmente, en pensiones económicas para las personas con discapacidad. Según se expone en mayor detalle a continuación, el gobierno federal comenzó a otorgar pensiones por discapacidad en febrero de 2019 para, eventualmente, llegar a un millón de personas. El objetivo era dar prioridad a niños, niñas y jóvenes, así como a adultos de áreas con altos niveles de pobreza urbana y de comunidades indígenas. Si bien las pensiones pueden ser un elemento importante de apoyo para la vida independiente, por sí solas, resultan insuficientes.

Hay algunas otras políticas estatales y nacionales que brindan asistencia a las personas para que vivan en forma independiente, como desarrollar viviendas asequibles y accesibles; asegurar el acceso a asistentes personales para las personas que tienen requerimientos de apoyo más intenso; promover el empleo y garantizar la accesibilidad de servicios públicos como el transporte. Los gobiernos federal y estatales deberían dar prioridad a estas políticas para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, incluso como elemento esencial para combatir la violencia familiar contra ellas.



En tanto Estado parte de la Convención de la ONU sobre los Derechos de la Persona con Discapacidad (CDPD), México debería asegurar que las personas con discapacidad puedan vivir de manera independiente, con el apoyo necesario, y ser incluidas en la comunidad con las mismas posibilidades de elegir que otras personas. Esto incluye medidas eficaces y adecuadas que lleven a la plena inclusión en la comunidad, con servicios de apoyo que el usuario pueda elegir y dirigir, como asistentes personales. Los servicios de apoyo deberían ser flexibles y brindarse de conformidad con los requisitos individuales y las preferencias personales. El gobierno también debería garantizar el acceso a servicios generales, incluidos el transporte público, la atención de la salud, la información y la comunicación.<sup>45</sup>

El derecho a vivir en forma independiente y ser incluido en la comunidad es uno de los pilares de la CDPD. Según el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados deberían proporcionar los medios necesarios para que las personas puedan elegir sus opciones y tener el control de sus vidas. Un componente esencial del ejercicio de estos derechos es la posibilidad de acceder a los servicios de asistentes personales. Asistencia personal se refiere al apoyo humano que se brinda a una persona con discapacidad, y constituye una herramienta para la vida independiente. Estos servicios deben estar controlados por las propias personas con discapacidad, para que puedan decidir por quién es prestado el servicio, cómo, cuándo, dónde y de qué modo.<sup>46</sup> En consonancia con esto, México debería establecer servicios que permitan a las personas con discapacidad ejercer su capacidad de elegir cómo recibir apoyo para la vida independiente cuando resulta necesario, y no depender de la asistencia informal que les brinden sus familias como única opción disponible. Asimismo, el gobierno debería garantizar opciones de vivienda accesibles y asequibles en la comunidad para las personas con discapacidad.<sup>47</sup>

En su examen sobre México llevado a cabo en 2014, el Comité de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que analiza el cumplimiento de los Estados

---

<sup>45</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), Res. A. G. 61/106, anexo I, U.N. GAOR, 61.º Período de Sesiones, Supp. N.º 49, en 65, Doc. de la ONU. A/61/49 (2006), en vigor desde el 3 de mayo de 2008, art. 19; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité de la CDPD), Observación General N.º 5 sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, CRPD/C/GC/5 (2017), párr. 28.

<sup>46</sup> CDPD, art. 19; Comité de la CDPD, Observación General N.º 5, párr. 16.

<sup>47</sup> CDPD, art. 19; Comité de la CDPD, Observación General N.º 5, párr. 27.

con las obligaciones establecidas conforme a la Convención, expresó su preocupación por “la ausencia de una estrategia del Estado parte para la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y para asegurar su vida independiente”.<sup>48</sup>

## Oaxaca

En Oaxaca, anteriormente, la Secretaría de Desarrollo Social del estado otorgaba una pensión de 1.000 pesos (USD 45) cada dos meses a algunas personas con discapacidad.<sup>49</sup> Hasta diciembre de 2018, recibían la pensión 21.180 personas, de un total de aproximadamente 227.000 personas con discapacidad que viven en el estado.<sup>50</sup>

A fin de reunir los requisitos necesarios para recibirlo, los solicitantes debían demostrar que el ingreso que percibían era menor a tres veces el salario mínimo. Solamente fueron elegibles los residentes permanentes del estado de Oaxaca de menos de 65 años con una discapacidad física y necesidades importantes de apoyo, los que tienen una discapacidad intelectual, los que tienen sordera bilateral permanente o los que son ciegos de ambos ojos.<sup>51</sup> Las autoridades del estado de Oaxaca dejaron sin efecto este programa de pensiones cuando comenzó a funcionar el programa federal de pensiones.

## Jalisco

En Jalisco, el gobierno otorgaba una pensión mensual de 1.325 pesos (USD 60) a cualquier persona, independientemente de su edad, que tuviera una discapacidad que requiriera contar con una persona de apoyo permanente y que percibiera un ingreso inferior al

---

<sup>48</sup> Comité de la CDPD, “Observaciones finales sobre el informe inicial de México”, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, párr. 43.

<sup>49</sup> “Extra periódico oficial, Oaxaca de Juárez”, 31 de enero de 2018, [https://docs.google.com/viewer?url=https://www.programassociales.org.mx/files/ipro/f\\_ipro\\_MjAxODAzMjAxMDA4NDA\\_340\\_193.pdf](https://docs.google.com/viewer?url=https://www.programassociales.org.mx/files/ipro/f_ipro_MjAxODAzMjAxMDA4NDA_340_193.pdf) (consultado el 25 de noviembre de 2019).

<sup>50</sup> “Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad”, IPRO: Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, <https://www.programassociales.org.mx/programa/247/programa-bienestar-de-apoyo-a-personas-con-discapacidad?v=340> (consultado el 12 de diciembre de 2019); para obtener datos sobre personas con discapacidad, consultar: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad en el estado de Oaxaca”, 2016, <http://www.sedesoh.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/Documentos/Perfil%20PCD.pdf> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>51</sup> “Programa Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad”, IPRO: Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, <https://www.programassociales.org.mx/programa/247/programa-bienestar-de-apoyo-a-personas-con-discapacidad?v=340> (consultado el 8 de enero de 2020).

salario mínimo.<sup>52</sup> En una carta enviada a Human Rights Watch en noviembre de 2019, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes informó que el gobierno ofrece un programa de capacitación y habilidades para la vida destinado a personas de entre 16 y 38 años con “discapacidad mental leve o moderada” con la “finalidad de darles herramientas para lograr su inclusión a la vida laboral, familiar y social.” Los participantes también recibían apoyo para comprar alimentos. En la carta no se especificó el número de participantes del programa.<sup>53</sup>

El gobierno de Jalisco suspendió por un período breve su programa de pensiones cuando comenzó a funcionar el programa federal. El gobernador de Jalisco anunció planes para reorganizar el programa a fin de evitar la duplicación de beneficios ante la puesta en marcha del programa del gobierno federal. <sup>54</sup> No obstante, en marzo de 2019, el gobierno de Jalisco volvió a otorgar sus pensiones solamente a los beneficiarios que se encontraban inscritos con anterioridad.<sup>55</sup> Según nota de prensa de julio de 2019, 21.000 personas estaban recibiendo la pensión federal, sobre un total de aproximadamente 290.000 personas con discapacidad que viven en el estado.<sup>56</sup> Un municipio de Jalisco, Tlaquepaque, también otorga una pensión de 2.000 pesos (USD 90) cada dos meses para familias en las cuales hay un miembro con discapacidad.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Gobierno del Estado de Jalisco, “Programa Social: Jalisco Incluyente”, <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/panel/programa/654> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>53</sup> Carta de Luis Antonio Gómez Hurtado, director, Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco, a Human Rights Watch, 14 de noviembre de 2019.

<sup>54</sup> Gloria Reza M., “Alfaro anuncia nuevo sistema de asistencia social para Jalisco”, *Proceso*, 24 de octubre de 2018, <https://www.proceso.com.mx/556715/alfaro-anuncia-nuevo-sistema-de-asistencia-social-para-jalisco> (consultado el 12 de diciembre de 2019).

<sup>55</sup> “El programa Jalisco Incluyente se reactiva”, comunicado de prensa del gobierno de Jalisco, sin fecha, <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/el-programa-jalisco-incluyente-se-reactiva> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>56</sup> Martín Patiño Segura, “Más de 21 mil jaliscienses beneficiados con pensión federal”, *Milenio*, 17 de julio de 2019, <https://www.milenio.com/politica/comunidad/21-mil-jaliscienses-beneficiados-pension-federal> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>57</sup> Gobierno de Tlaquepaque, programa “Te queremos familia”, <https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/wp-content/uploads/2016/10/CONVOCATORIA-TE-QUEREMOS-FAMILIA-2020.pdf> (consultado el 12 de mayo de 2020).

## Nuevo León

El gobierno del estado de Nuevo León tenía un programa de pensiones para personas con discapacidad con 27.000 beneficiarios que recibían 700 pesos (USD 31.50) cada mes.<sup>58</sup> En respuesta a un pedido de información de Human Rights Watch sobre apoyo financiero y de otro tipo para personas con discapacidad, el DIF del estado de Nuevo León informó que cuenta con dos programas relevantes, pero ninguno de ellos brinda apoyo para la vida independiente. Uno de los programas ofrece apoyo económico a las familias de personas que anteriormente han estado institucionalizadas. El DIF también informó que existe un segundo programa para brindar apoyo a organizaciones o instituciones que se ocupan de las personas con discapacidad, e incluyen a 18 personas de Nuevo León y a 40 personas originarias de Nuevo León que actualmente viven en el estado de México.<sup>59</sup>

El gobierno de Nuevo León canceló las pensiones cuando el gobierno federal anunció que pondría en marcha su programa de pensiones por discapacidad. En una visita a Monterrey, la capital de Nuevo León, en diciembre de 2018, el Presidente Andrés Manuel López Obrador señaló que el programa federal beneficiaría a 8.619 personas con discapacidad que vivían en pobreza en Nuevo León.<sup>60</sup> A raíz de estos cambios, al menos 18.000 personas con discapacidad corrieron el riesgo de perder sus pensiones en Nuevo León. Tal como se señaló anteriormente, a la fecha de una reunión que tuvo lugar en noviembre de 2019 con Human Rights Watch, la Secretaría de Bienestar no contaba con información sobre personas que podían haber perdido el acceso a pensiones por discapacidad a partir del inicio del programa federal.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Gobierno del estado de Nuevo León, Secretaría de Bienestar, Unidad de Planificación, “Nuevo León. Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad con Metodología de Marco Lógico”, noviembre de 2012, [http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/8-programa\\_de\\_apoyo\\_a\\_personas\\_con\\_discapacidad\\_con\\_metodologia\\_de\\_marco\\_logico\\_v2.pdf](http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/8-programa_de_apoyo_a_personas_con_discapacidad_con_metodologia_de_marco_logico_v2.pdf) (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>59</sup> Carta de Luis Antonio Gómez Hurtado, procurador, DIF de Nuevo León DIF, a Human Rights Watch, 14 de noviembre de 2019.

<sup>60</sup> Reyes Ramiro Gamez Barboza, “NL cancela programa de Inclusión de Pcd, beneficiarios se quejan de que no fueron avisados”, *3ersector*, 12 de enero de 2019, <http://3ersector.mx/index.php/noticias-2018/85-opinion/3854-en-nl-cancelan-programa-de-inclusion-de-pcd-beneficiarios-se-quejan-de-que-no-fueron-avisados> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>61</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Ariadna Montiel, subsecretaria, Secretaría de Bienestar, 19 de noviembre de 2019.

<b>Tabla 1: Pensiones estatales en Oaxaca, Jalisco, Nuevo León y ciudad de México</b>				
<b>Estado</b>	<b>Requisitos de elegibilidad para la pensión</b>	<b>Monto de la pensión</b>	<b>Número de beneficiarios</b>	<b>¿La pensión estatal fue descontinuada tras la introducción de la pensión por discapacidad federal en 2019?</b>
Oaxaca	Residentes permanentes de Oaxaca menores de 65 años de edad con una discapacidad física con altos requerimientos de apoyo, discapacidad intelectual, o aquellas personas que son sordas de ambos oídos o sierras de ambos ojos.	1,000 pesos (US\$50) bimestrales	21,180 beneficiarios (hasta diciembre de 2018)	Sí
Jalisco	Cualquier persona con discapacidad sin importar la edad, que requiera apoyo personal permanente y que tenga un ingreso inferior al salario mínimo.	1,325 pesos (\$69) mensuales	21,000 beneficiarios (hasta julio de 2019)	Brevemente suspendida cuando entró en vigor la pensión del gobierno Federal. En marzo de 2019 fue reinstaurado el programa de pensiones del gobierno local únicamente a beneficiarios previamente registrados.

Nuevo León	Cualquier persona en condición vulnerable que no reciba cualquier otra pensión, incluyendo la de personas mayores o la del seguro social <sup>62</sup>	700 pesos (\$37) mensuales	27, 269 beneficiarios (hasta 2018) <sup>63</sup>	Sí
Ciudad de México	Cualquier persona con discapacidad viviendo en pobreza	1,275 pesos (\$67) mensuales	75,323 beneficiarios (hasta diciembre de 2018)	Sí

## Ciudad de México

El DIF de la Ciudad de México proporcionaba una pensión mensual de 1.275 pesos (USD 57.40) en 2019 para personas con discapacidad que vivían en condiciones de pobreza.<sup>64</sup> Al mes de diciembre de 2018, 75.323 personas con discapacidad recibían la pensión<sup>65</sup>. En la Ciudad de México hay más de 500.000 personas con discapacidad, según

<sup>62</sup> Gobierno del estado de Nuevo León, Secretaría de Bienestar, Unidad de Planificación, “Nuevo León. Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad con Metodología de Marco Lógico”, noviembre de 2012, [http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/8-programa\\_de\\_apoyo\\_a\\_personas\\_con\\_discapacidad\\_con\\_metodologia\\_de\\_marco\\_logico\\_v2.pdf](http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/8-programa_de_apoyo_a_personas_con_discapacidad_con_metodologia_de_marco_logico_v2.pdf) (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>63</sup> Reyes Ramiro Gamez Barboza, “NL cancela programa de Inclusión de Pcd, beneficiarios se quejan de que no fueron avisados”, *3ersector*, 12 de enero de 2019, <http://3ersector.mx/index.php/noticias-2018/85-opinion/3854-en-nl-cancelan-programa-de-inclusion-de-pcd-beneficiarios-se-quejan-de-que-no-fueron-avisados> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>64</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de la Ciudad de México, “Reglas de operación del programa de apoyo económico a personas con discapacidad permanente 2019”, <https://www.dif.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5do/2dc/6ed/5do2dc6edodf1755707072.pdf> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>65</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de la Ciudad de México, “Programa de Apoyo Económico Personas con Discapacidad Permanente”, [http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/\\_padrones/2019/discapacidad.pdf](http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/_padrones/2019/discapacidad.pdf). (consultado el lunes, 06 de enero de 2020).

datos del gobierno local.<sup>66</sup> Según lo señaló la directora ejecutiva sobre discapacidad del DIF de la Ciudad de México, el beneficio se suspendió cuando el gobierno federal anunció su programa de pensiones por discapacidad.<sup>67</sup> De acuerdo con una carta dirigida a Human Rights Watch en noviembre de 2019, el DIF de la Ciudad de México informó que sus programas de beneficios sociales incluyen una serie de “cortesías urbanas”, principalmente relacionados con el transporte, así como también exenciones de pago de los impuestos inmobiliarios y al agua potable, que pueden ser solicitados por 11.000 personas con discapacidad. También cuenta con un programa de beneficios para 2.015 policías y bomberos con discapacidad que se encuentran retirados.<sup>68</sup>

## Programas federales

El Plan Nacional de Desarrollo establece las prioridades del gobierno federal en materia de políticas públicas durante el mandato de seis años de esta administración.<sup>69</sup> La principal política para las personas con discapacidad se relaciona con un plan de pensiones, y en febrero de 2019, la Secretaría de Bienestar comenzó a otorgar a algunas de esas personas una pensión de 2.550 pesos (USD 114.60) cada dos meses.<sup>70</sup> El programa tiene como prioridad a niños, niñas y jóvenes, y a las personas que viven en áreas con altos niveles de pobreza, altas condiciones de marginalidad e índices elevados de violencia. El gobierno señala que la pensión alcanzará a un millón de personas, de más de 7 millones de personas con discapacidad en el país, pero no establece una línea de tiempo específica.<sup>71</sup> Según la Secretaría de Bienestar, al mes de noviembre de 2019, el 65,6 % de los

---

<sup>66</sup> Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal (INDEPEDI), “Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal 2014-2018”, <https://indiscapacidad.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/594/409/072/5944090722f25714085039.pdf> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>67</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Ana Lilia Carrera, directora ejecutiva de la división de Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario del DIF de la Ciudad de México, Ciudad de México, 1 de abril de 2019.

<sup>68</sup> Carta de Ana Leticia Carrera Hernández, directora ejecutiva de los Derechos de las Personas con Discapacidad y Desarrollo Comunitario, DIF de la Ciudad de México a Human Rights Watch, 15 de noviembre de 2019.

<sup>69</sup> Según la Constitución de México, el presidente debe presentar un plan de desarrollo nacional que detalle las políticas que se implementarán durante el mandato presidencial. El presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador presentó su programa el 30 de abril de 2019.

<sup>70</sup> Presidencia de la República de México, “Plan Nacional de Desarrollo”, 30 de abril de 2019, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf> (consultado el 8 de enero de 2020), pág. 38; gobierno de México, “Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad”, <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-con-discapacidad> (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>71</sup> “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente para el Ejercicio Fiscal 2019”, 27 de febrero de 2019, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019) (consultado el 8 de enero de 2020).

beneficiarios son niños, niñas y jóvenes; el 21,8 % son adultos de áreas urbanas con altos índices de pobreza y exclusión; y el 12,4 % son adultos de entre 30 y 64 años que viven en áreas con una presencia significativa de poblaciones indígenas.<sup>72</sup> En febrero de 2020, el gobierno incrementó la pensión a 2.620 pesos (USD 117.70) cada dos meses.<sup>73</sup>

Tal como se señaló anteriormente, desde la adopción del programa federal, tres de los cuatro estados donde llevamos a cabo investigaciones —Jalisco es la excepción— han interrumpido el otorgamiento de pensiones estatales a la fecha de redacción de este informe. En la actualidad, la Secretaría de Bienestar no cuenta con información acerca de si las personas que anteriormente recibían una pensión estatal han dejado de recibirla a raíz de estos cambios de política, y cuántas son las personas que se encuentran en esa situación. No obstante, según la Subsecretaría de Bienestar, la secretaría está analizando con los gobiernos estatales cómo evitar la duplicación y dirigir las pensiones estatales a personas que no cuentan con la cobertura de la pensión federal.<sup>74</sup>

La Secretaría de Bienestar manifestó en una carta a Human Rights Watch que el nuevo monto de la pensión “no sólo permite una mayor solvencia en el gasto tanto familiar como individual de las PCD sino que alcanza para ser invertido en recursos que promueven un mayor bienestar para las mismas (prótesis, consultas con médicos especialistas, terapias, mejor alimentación)”.<sup>75</sup> No obstante, la pensión federal por sí sola parece insuficiente para cubrir siquiera los costos de vida básicos de los adultos con discapacidad; particularmente, los que tienen requerimientos de apoyo más intensos, y de cualquier persona que viva en un lugar donde los costos de vida son más elevados. El ingreso mensual promedio en México es de 16.537 pesos (USD 743).<sup>76</sup> En contraste con ello, la pensión federal es de 1.310 pesos (USD 59) por mes, o 43,6 pesos (USD 1.95) por día.

---

<sup>72</sup> Los beneficiarios incluyen 536.500 niños; 178.500 adultos en áreas urbanas con altos índices de pobreza y exclusión, y casi 102.000 adultos en áreas con porcentajes significativos de poblaciones indígenas. Carta de Ariadna Montiel, subsecretaria, Secretaría de Bienestar, a Human Rights Watch, 15 de noviembre de 2019.

<sup>73</sup> “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 2020, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020) (consultado el 5 de febrero de 2020).

<sup>74</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Ariadna Montiel, subsecretaria, Secretaría de Bienestar, Ciudad de México, 19 de noviembre de 2019.

<sup>75</sup> Carta de Ariadna Montiel, subsecretaria, Secretaría de Bienestar, a Human Rights Watch, 15 de noviembre de 2019.

<sup>76</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares”, 2018, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018\\_ns\\_presentacion\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2018/doc/enigh2018_ns_presentacion_resultados.pdf) (consultado el 8 de enero de 2020).



En particular, para las personas que tienen requerimientos de apoyo más intenso, que es más probable que dependan de sus familias, el costo diario de los gastos de vida básicos superaría ampliamente la pensión mensual. Por ejemplo, en la Ciudad de México, el costo promedio de un asistente personal, que es una necesidad esencial para la mayoría de las personas con requerimientos de apoyo importantes, es de 500 pesos por día (USD 26). Con la pensión federal, una persona con discapacidad que tiene requerimientos importantes de apoyo podría pagar solo por cuatro días de apoyo personal, sin incluir los turnos nocturnos.<sup>77</sup> Otros gastos de la vida cotidiana, como vivienda o ropa, no podrían cubrirse con el monto de la pensión.

La Secretaría de Bienestar de México confirmó en su carta a Human Rights Watch que no existe un programa gubernamental relacionado con asistencia personal para personas con discapacidad, y que la única política que podría usarse para asistencia personal es la pensión federal.<sup>78</sup>

No hay muchas otras políticas federales que puedan brindar a las personas con discapacidad el apoyo necesario para vivir con independencia. Por ejemplo, existe un programa de vivienda que otorga préstamos a personas con discapacidad para adaptar viviendas o para comprar una casa que resulte accesible. No obstante, los préstamos solo se encuentran disponibles para personas que tienen un empleo.<sup>79</sup> El gobierno federal cuenta con un fondo que se encuentra disponible para los estados, para ayudarlos a financiar el transporte accesible.<sup>80</sup> En su carta de noviembre de 2019, la Secretaría de Bienestar manifestó que el gobierno federal alienta el empleo de las personas con discapacidad y, para esto, otorga beneficios fiscales para los empleadores.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> Llamadas telefónicas de investigadores de Human Rights Watch a proveedores de servicios de apoyo personal en la Ciudad de México, septiembre de 2019.

<sup>78</sup> Carta de Ariadna Montiel, subsecretaria, Secretaría de Bienestar, a Human Rights Watch, 15 de noviembre de 2019.

<sup>79</sup> “Quiero un crédito”, *Infonavit*, [https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/portal/infonavit.web/trabajadores/quiero-un-credito!/ut/p/z1/o4\\_Sj9CPykssyoxPLMnMzovMAfjjo8zjijSwMDNyDdA293Co8LAWc3Vw9XS19jl3cAwz1w\\_EqMDTQj6JEP1ABSL8BDuBoANQfhdeKUEOoAjxmFOSGRhkhkOioCAG-r2\\_A!/dz/d5/L2dBISEvZoFBIS9nQSEh/](https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/portal/infonavit.web/trabajadores/quiero-un-credito!/ut/p/z1/o4_Sj9CPykssyoxPLMnMzovMAfjjo8zjijSwMDNyDdA293Co8LAWc3Vw9XS19jl3cAwz1w_EqMDTQj6JEP1ABSL8BDuBoANQfhdeKUEOoAjxmFOSGRhkhkOioCAG-r2_A!/dz/d5/L2dBISEvZoFBIS9nQSEh/) (consultado el 8 de enero de 2020).

<sup>80</sup> “Lineamientos de Operación del Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2019, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551140&fecha=26/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551140&fecha=26/02/2019) (consultado el 30 de marzo de 2020).

<sup>81</sup> Carta de Ariadna Montiel, subsecretaria, Secretaría de Bienestar, a Human Rights Watch, 15 de noviembre de 2019.

## Se exige a las familias que mantengan a las personas adultas con discapacidad

En lugar de asegurar que los adultos con discapacidad puedan vivir de manera independiente, con apoyo, y ser incluidos en la comunidad, la legislación civil de los cuatro estados de México en los cuales se enfocó la presente investigación exige a las familias que se hagan cargo de los adultos con discapacidad que no cuentan con medios para mantenerse por sí solos.<sup>82</sup> Esta obligación se impone sobre los padres, hijos e hijas, nietos y nietas, hermanos y hermanas, primos y primas, tías y tíos de la persona en cuestión. En la Ciudad de México, Jalisco y Oaxaca, si una persona cuenta con medios económicos y no mantiene a una persona de su familia que tiene una discapacidad, puede ser considerada penalmente responsable y recibir sanciones que pueden incluir penas de prisión.<sup>83</sup>

En 2017, el Congreso de la Ciudad de México promulgó la Constitución de la Ciudad de México que incluye una disposición que estableciera el derecho a recibir cuidados, que deberá asegurarse a través de un sistema que “dará atención prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.”<sup>84</sup>

Este dispositivo surge de un reconocimiento de la carga indebida que muchas mujeres enfrentan en su rol tradicional como cuidadoras primarias, principalmente de niños, y rovedoras de apoyo para adultos mayores y personas con discapacidad o con enfermedades crónicas. No obstante, para los adultos con discapacidad que tienen derecho a vivir con independencia, la ley genera el riesgo de que se asigne prioridad a los apoyos por parte de familiares en lugar de facilitar el apoyo para acceder a servicios que puedan asegurarles una vida independiente.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Código Civil del estado de Jalisco, art. 434, 435, 436 y 439; Código Civil del estado de Nuevo León, arts. 303, 304, 305, 306 y 308; Código Civil del estado de Oaxaca, arts. 315, 316, 317, 318 y 320; Código Civil de la Ciudad de México, arts. 303, 305, 306 y 308.

<sup>83</sup> Código Penal de la Ciudad de México, art. 156; Código Penal del estado de Jalisco, art. 183 y Código Penal del estado de Oaxaca, art. 193.

<sup>84</sup> Constitución de la Ciudad de México, art. 9 (b).

<sup>85</sup> *Ibíd.*

A nivel nacional, no existe ningún derecho formal al cuidado. No obstante, en la actualidad, el gobierno federal está considerando la posibilidad de crear un “Sistema Nacional de Cuidados” que ayude a los familiares a brindar apoyo a las personas con discapacidad y a otras personas.<sup>86</sup> Hasta el momento, no hay políticas específicas vigentes.

Tanto la Ciudad de México como los sistemas nacionales de atención tienen el potencial de mejorar el apoyo para la vida independiente para las personas con discapacidad, si estas y otras políticas dan prioridad a la independencia, la autonomía y el derecho de los adultos con discapacidad a elegir cómo debe brindarse el apoyo, y si este será prestado por un asistente elegido por la propia persona con discapacidad o por un miembro de su familia.

---

<sup>86</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Ariadna Montiel, subsecretaria, Secretaría de Bienestar, Ciudad de México, 19 de noviembre de 2019.

## **IV. Obstáculos a la protección y la justicia para las víctimas con discapacidad**

Las entrevistas que Human Rights Watch mantuvo con personas con discapacidad, funcionarios públicos y especialistas en violencia familiar, así como la información escrita obtenida de fiscales y otras personas, indican que las personas con discapacidad que son víctimas de violencia familiar enfrentan obstáculos para denunciar los delitos; acceder a medidas de protección, incluidos los refugios destinados a sobrevivientes de violencia familiar, y para participar en procedimientos legales en igualdad de condiciones con las demás personas.

Como se ha documentado en este informe, las personas con discapacidad pueden estar aisladas, confinadas y verse obligadas a depender de sus familias para recibir apoyo económico, ayuda en sus necesidades básicas, con el transporte y otros servicios. Es posible que tengan escasas oportunidades de estar en contacto con personas fuera de su hogar, y mucho menos de ir al Ministerio Público para impulsar una denuncia por presunta violencia.

En el caso de las personas que necesitan un alto nivel de apoyo y dependen de un señalado agresor en el plano económico o para las actividades de la vida cotidiana, como bañarse, comer o usar el baño, puede ser difícil o imposible implementar medidas de protección básicas.

Como se explica detalladamente más adelante, la mayoría de los refugios de emergencia no son accesibles. El gobierno no presta servicios tales como asistentes personales para víctimas de violencia doméstica que tienen necesidades importantes de apoyo. Esto dificulta o imposibilita la implementación de una medida de protección como la separación del posible agresor y la víctima.

Los funcionarios nacionales y estatales no recopilan de manera sistemática información que pueda ayudarlos a identificar y procesar eficazmente los delitos contra las personas con discapacidad. Los funcionarios de las fiscalías en los estados donde Human Rights Watch realizó investigaciones tenían conocimientos y experiencia limitados en la

implementación de ajustes de procedimiento para las personas con discapacidad que requieran apoyo o ajustes al presentar denuncias durante la investigación o en procedimientos penales.

El derecho penal federal de México y los códigos penales de los 32 estados tipifican la violencia familiar. Con algunas variaciones, la violencia familiar se encuentra definida en las leyes estatales de México como cualquier tipo de violencia física, psicoemocional, sexual, económica o contra los derechos reproductivos que ocurra dentro o fuera del domicilio familiar contra una pareja, expareja, hijos, padres, abuelos, miembros de la familia extendida o quienes “estén en régimen de tutela”, lo cual puede incluir a las personas con discapacidad.<sup>87</sup>

Si bien lo dispuesto en la mayoría de las leyes estatales en México se encuentra alineado con los estándares internacionales, en algunos casos esto no es así. La legislación de Jalisco, por ejemplo, se refiere en términos amplios al maltrato sin definir el alcance completo que puede tener la violencia familiar, incluida la violencia económica y sexual.<sup>88</sup> En Nuevo León, la violencia familiar se define únicamente por actos recurrentes que provocan daños graves, y no abarca a las parejas del mismo sexo.<sup>89</sup> En sus observaciones finales de 2018 sobre México, el Comité CEDAW, que vela por la implementación de la Convención sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (CEDAW), destacó la necesidad de armonizar todas las leyes estatales con definiciones proporcionadas en las leyes generales para liberar a las mujeres de la violencia.<sup>90</sup>

En la ciudad de México, Jalisco y Oaxaca, cuando se comete violencia familiar contra una persona con discapacidad, eso constituye un agravante en la condena y amerita imponer una pena más severa.<sup>91</sup> En 2007, el gobierno federal adoptó una ley general para la

---

<sup>87</sup> Código Penal de la Ciudad de México, art. 200; Código Penal de Oaxaca, art. 404; Código Penal de Jalisco, art. 176; y Código Penal de Nuevo León, art. 287.

<sup>88</sup> Código Penal de Jalisco, art. 176.

<sup>89</sup> Código Penal de Nuevo León, art. 287.

<sup>90</sup> Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México”, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párr. 32.

<sup>91</sup> El Código Penal de la Ciudad de México considera el hecho de que una víctima tenga un diagnóstico de una condición de salud mental como un agravante, Código Penal de la Ciudad de México, art. 200; el Código Penal de Jalisco incluye una disposición general según la cual la discapacidad debe considerarse al momento de establecer la condena, Código Penal de Jalisco, art. 57, I, a; el Código Penal de Oaxaca considera la discapacidad como un agravante, Código Penal de Oaxaca, art. 405; el Código Penal de Nuevo León no contiene ninguna disposición que considere las circunstancias agravantes contra las personas con discapacidad.

protección de las mujeres contra la violencia que previó la coordinación de actividades entre los gobiernos federal, estatales y municipales con el fin de prevenir, castigar y eliminar la violencia contra la mujer.<sup>92</sup> Todos los estados son parte de este sistema nacional y han adoptado leyes sobre la protección de las víctimas de violencia, conforme se explica en los párrafos anteriores. Sin embargo, el sistema nacional no contempla una disposición expresa para abordar las circunstancias singulares que podrían enfrentar las mujeres con discapacidad.

En 2013, México adoptó una ley general para las víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos.<sup>93</sup> Esta ley estableció obligaciones a cargo de la policía, los fiscales y jueces y otras instituciones en los niveles federal, estatal y municipal, de proporcionar asistencia, protección y reparación para las víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos. Este sistema requiere que los funcionarios adopten un enfoque diferenciado para las personas con discapacidad. El Código Nacional de Procedimientos Penales obliga a que los funcionarios de las fiscalías ofrezcan ajustes de procedimiento para las personas con discapacidad a fin de garantizar su acceso a la justicia.<sup>94</sup>

El derecho internacional de los derechos humanos exige que los Estados protejan a las personas con discapacidad de la violencia, brinden recursos legales efectivos para cuando ocurra y aseguren que los responsables rindan cuentas. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone específicamente lo siguiente:

Los Estados Partes adoptarán legislación y políticas efectivas, incluidas legislación y políticas centradas en la mujer y en la infancia, para asegurar que los casos de explotación, violencia y abuso contra personas con discapacidad sean detectados, investigados y, en su caso, juzgados.<sup>95</sup>

Gran parte del derecho internacional sobre la violencia doméstica se ha concentrado en la violencia contra las mujeres, dado que la vasta mayoría de las víctimas son mujeres, si bien este fenómeno también puede afectar a los hombres, como se documenta en este

---

<sup>92</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_130418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf).

<sup>93</sup> Ley General de Víctimas, 2013, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_030117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf).

<sup>94</sup> Ley General de Víctimas, arts. 5 y 48.

<sup>95</sup> CDPD, art. 16(5).

informe. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por México en 1981, exige que los Estados eliminen la discriminación contra las mujeres, incluida la violencia de género contra estas.<sup>96</sup> Esto incluye los actos que provocan daño o sufrimiento físico, mental o sexual, la amenaza de tales actos, la coacción y otras modalidades de privación de la libertad.<sup>97</sup> México ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como la “Convención de Belém do Pará”) en 1998.<sup>98</sup>

Como estado miembro de la CEDAW y de la Convención de Belem do Pará, México tiene la obligación de respetar, proteger, hacer efectivos y promover los derechos humanos con respecto a la violencia contra la mujer. Esto incluye la responsabilidad de prevenir, investigar y juzgar todas las formas de violencia y proteger a las mujeres de dicha violencia y hacer que los responsables respondan por sus actos.<sup>99</sup>

Con respecto a las personas con discapacidad, la CDPD exige a los Estados adoptar “todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, social, educativo y de otra índole que sean pertinentes para proteger a las personas con discapacidad, tanto en el seno del hogar como fuera de él, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género”<sup>100</sup>.

El Comité de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité de la CDPD) ha observado que las mujeres con discapacidad enfrentan incluso mayor riesgo de violencia, explotación y abuso en comparación con otras mujeres, pero la legislación rara

---

<sup>96</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada el 18 de diciembre de 1979, Res. A.G. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (N.º 46) en 193, Doc. de la ONU A/34/46, en vigor desde el 3 de septiembre de 1981, ratificada por México el 23 de marzo de 1981, art. 2; Comité CEDAW, Recomendación General 35, sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, CEDAW/C/GC/35 (2017), párr. 21.

<sup>97</sup> Comité CEDAW, Recomendación general N.º 19, La Violencia contra la Mujer (11.º período de sesiones, 1992), Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas, párr. 6. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la Asamblea General de la ONU de 1993 contiene una definición similar. Asamblea General de la ONU, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 20 de diciembre de 1993, Res. A.G. 48/104, 48 U.N. GAOR Supp. (N.º 49) en 217, Doc. de la ONU A/48/49 (1993).

<sup>98</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará), adoptada el 9 de junio de 1994, OAS/ser.L/II.2.27, CIM/doc.33/94, en vigor desde el 5 de marzo de 1995.

<sup>99</sup> Con respecto a la debida diligencia, ver, por ejemplo, Comité CEDAW, Recomendación General 19, párr. 9. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la Asamblea General de la ONU de 1993 contiene una definición similar. Asamblea General de la ONU, Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, 20 de diciembre de 1993, Res. A.G. 48/104, 48 U.N. GAOR Supp. (N.º 49) en 217, Doc. de la ONU A/48/49 (1993).

<sup>100</sup> CDPD, art. 16(1).

vez se concentra en esta intersección de discriminación, dado que, la mayoría de las leyes y políticas destinadas a las mujeres históricamente han hecho caso omiso de la discapacidad.<sup>101</sup> El Comité de la CDPD también ha señalado que las mujeres con discapacidad pueden enfrentar obstáculos al momento de acceder a la justicia, incluso en relación con violencia y abuso, debido a estereotipos nocivos y a que “es posible que las mujeres con discapacidad también teman denunciar los casos de violencia, explotación o abuso porque les preocupa que puedan perder el apoyo necesario de los cuidadores”.<sup>102</sup>

El Comité de la CDPD observa que los Estados “deben ejercer la diligencia debida mediante la prevención de la violencia o las violaciones de los derechos humanos; la protección de las víctimas y los testigos de las violaciones; la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los responsables, incluidos los agentes del sector privado, y facilitar el acceso a la compensación y la reparación cuando se produzcan violaciones de los derechos humanos”, ello incluye la “la formación de profesionales del sector de la justicia para asegurarse de que existan recursos efectivos para las mujeres con discapacidad que han sido víctimas de la violencia”.<sup>103</sup>

## Obstáculos a la presentación de denuncias

Como se señaló antes en la sección sobre antecedentes, en todo México hay tasas bajas de denuncia de delitos, incluidas las denuncias de violencia familiar.<sup>104</sup> Los obstáculos a la presentación de denuncias pueden ser especialmente marcados para las víctimas con discapacidad. Muchas personas con discapacidad, entre ellas varias de las entrevistadas para este informe, se encuentran confinadas en sus casas, dependen de sus familiares y tienen escaso contacto con el mundo exterior, como se describió anteriormente.

De las personas que entrevistamos, ocho presentaron denuncias ante fiscalías, y en algunos de esos casos había investigaciones en curso a la fecha de preparación de este informe. En tres casos, las investigaciones posibilitaron el procesamiento de los presuntos responsables. En un caso, que se describió anteriormente, aunque se condenó a una de las cuñadas de Guadalupe Huerta Mora, la víctima no recibió ninguna

---

<sup>101</sup> Comité de la CDPC, Observación general núm. 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, CRPD/C/GC/3 (2016), párrs. 3 y 29.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, párr. 52.

<sup>103</sup> *Ibíd.*, párr. 26.

<sup>104</sup> Ver la sección sobre antecedentes.



indemnización debido a la incapacidad de pago de la mujer. En dos casos descritos más adelante, mujeres con discapacidad sensorial enfrentaron obstáculos relacionados con la falta de adaptaciones procesales apropiadas para garantizar su comprensión y plena participación en los procedimientos.

Varios proveedores de servicios para personas con discapacidad dijeron a Human Rights Watch que son reticentes a denunciar ante los fiscales casos confirmados o en los que se sospecha violencia familiar por temor a que la respuesta no sea suficiente o no redunde en el mejor interés de la víctima. Un director de escuela señaló a Human Rights Watch:

En los casos en los que hemos tomado conocimiento de violencia contra personas con discapacidad, las víctimas habrían quedado desprotegidas si denunciáramos. Hay un caso de violencia de una madre contra su hijo, pero si presentamos una denuncia corremos el riesgo de que deje de traer a su hijo a la escuela, y el único contacto que él tiene con el mundo exterior es esta escuela.<sup>105</sup>

Otra directora de escuela contó algo parecido a Human Rights Watch: “Tenemos muchos casos de alumnos nuestros que son maltratados por familiares, pero denunciar el delito conllevaría el riesgo de que los niños dejen de venir a la escuela; por eso, preferimos no hacerlo”. La directora también describió el caso de una madre de una niña de la escuela que denunció violencia familiar ante la fiscalía. Comentó al respecto:

Hace seis años, tuvimos un caso de abuso sexual de una niña ciega. La madre denunció el delito, pero los fiscales confrontaron a la niña con el agresor en un mismo espacio, y finalmente este quedó libre.

Contó que esta experiencia contribuyó a que fuera reticente a denunciar delitos.<sup>106</sup>

Conforme a los códigos penales de algunos estados mexicanos, incluidos los de Oaxaca, Jalisco y Nuevo León, cualquier persona que tenga conocimiento de violencia familiar

---

<sup>105</sup> Entrevista de Human Rights Watch con el administrador de una escuela para personas con discapacidad; el nombre y la ubicación se mantienen bajo reserva, 22 de marzo de 2019.

<sup>106</sup> Entrevista de Human Rights Watch con la directora de una escuela para personas con discapacidad; el nombre y la ubicación se mantienen bajo reserva, 22 de marzo de 2019.

puede denunciar un presunto delito ante la fiscalía.<sup>107</sup> En algunos estados, como la Ciudad de México, la presunta víctima debe denunciar el delito a la fiscalía, salvo cuando el supuesto hecho de violencia familiar involucre a una víctima con discapacidad en cuyo caso se procede de oficio.<sup>108</sup> En todos estos estados, una vez que un fiscal inicia una investigación, la víctima debe presentarse en la fiscalía para ratificar la denuncia. Para muchas personas con discapacidad, especialmente aquellas con requerimientos de apoyo más intensos, que se ven obligadas a depender de sus familias, concurrir a una fiscalía es imposible, dado que las víctimas se encuentran bajo su control o no tienen acceso a transporte, ni tampoco dinero para pagarlo. Los fiscales no visitan a las presuntas víctimas en su hogar. Si una víctima no se presenta en la fiscalía, esto puede ser motivo para que se cierre la investigación y se desestime el caso.

En algunos estados mexicanos, las víctimas de violencia familiar pueden denunciar inicialmente un delito a través de Internet. Eventualmente, sin embargo, la presunta víctima debe ir a la fiscalía en persona para ratificar la denuncia. Por ejemplo, en una carta de noviembre de 2019 a Human Rights Watch, la fiscalía del estado de Nuevo León indicó a Human Rights Watch que las personas con discapacidad podían denunciar un delito a través del sitio web de la fiscalía.<sup>109</sup>

Sin embargo, un investigador de Human Rights Watch con experiencia en accesibilidad probó el sistema y determinó que, si bien un funcionario respondió a través del sitio web, el sistema no es completamente accesible.

Para las personas con discapacidad sensorial (personas sordas o ciegas), el sistema en línea no cumplía con las pautas internacionales sobre mejores prácticas para la accesibilidad de páginas web, como ubicación del texto, mensajes pregrabados en lengua de señas, leyendas sobre imágenes y tamaño de texto.<sup>110</sup> Para ponerse en contacto con un fiscal, el sistema requiere que el usuario tenga una cuenta de correo electrónico e indique datos personales, reciba un código mediante correo electrónico y lo ingrese en la página

---

<sup>107</sup> Código Penal de Oaxaca, art. 404; Código Penal de Jalisco, art. 176; y Código Penal de Nuevo León, art. 287.

<sup>108</sup> Código Penal de la Ciudad de México, art. 200 bis.

<sup>109</sup> Carta de Griselda Núñez, fiscal especial para la protección de las mujeres víctimas de violencia, Fiscalía de Nuevo León, a Human Rights Watch, 11 de noviembre de 2019.

<sup>110</sup> "Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG) 2.1", <https://www.w3.org/TR/WCAG/> (consultado el 9 de enero de 2020).

web. Después de esto, un funcionario responde y pregunta sobre el delito que el usuario desea denunciar.

Un investigador de Human Rights Watch siguió estos pasos y solicitó al funcionario que respondió la llamada que requería interpretación en lengua de señas. El funcionario contestó que la lengua de señas solo estaba disponible si la denuncia se hacía en persona.<sup>111</sup> Human Rights Watch llamó por segunda vez y preguntó por el procedimiento para una persona con discapacidad física y le dijeron que, si bien la denuncia inicial podría hacerse en Internet, la persona debía acudir a la fiscalía para dar seguimiento a la investigación; los funcionarios no hacen visitas a domicilio.<sup>112</sup>

La accesibilidad física de las fiscalías en México también puede ser un obstáculo importante. Las fiscalías centrales de los cuatro estados que visitamos para esta investigación no tenían entradas principales accesibles. Por ejemplo, en Oaxaca, los usuarios de sillas de ruedas deben ingresar al edificio usando una rampa empinada en la puerta trasera de la oficina, al lado de un espacio de estacionamiento. En Nuevo León y Ciudad de México, los usuarios de sillas de ruedas deben ingresar por una puerta de servicio en la parte trasera de los edificios, donde hay una rampa. En Jalisco, los usuarios de sillas de ruedas solo pueden acceder a la planta baja porque no hay ascensores.<sup>113</sup> El Comité de la CDPD ha determinado que no puede haber acceso efectivo a la justicia si los edificios en los cuales funcionan los organismos de aplicación de la ley y el poder judicial no son físicamente accesibles.<sup>114</sup>

## Falta de datos e información sobre delitos

La investigación de Human Rights Watch encontró que los funcionarios nacionales y estatales no recopilan ni analizan de manera sistemática información sobre delitos

---

<sup>111</sup> Llamada telefónica de investigador de Human Rights Watch al sistema de denuncias en línea de delitos de Nuevo León, 12 de diciembre de 2019.

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Alejandro Góngora Montejano, encargado de despacho de la Dirección General de Derechos Humanos de la Fiscalía de Jalisco, Guadalajara, 21 de marzo de 2019; entrevista de Human Rights Watch con Griselda Núñez, fiscal especial para la protección de las mujeres víctimas de violencia, Nuevo León, 9 de abril de 2019; entrevista de Human Rights Watch con Rubén Vasconcelos, fiscal estatal de Oaxaca, Oaxaca, 20 de noviembre de 2019; entrevista de Human Rights Watch con Claudia Violeta Azar Cruz, fiscal de procesos en juzgados familiares, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2019.

<sup>114</sup> Comité de la CDPD, Observación General N.º 2, Accesibilidad, CRPD/C/GC/2 (2014), párr. 37.

cometidos contra personas con discapacidad, incluida la violencia familiar. El gobierno federal no cuenta con estadísticas ni con informes sobre la violencia contra las personas con discapacidad.<sup>115</sup>

Fiscales y otros funcionarios a nivel estatal contaron a Human Rights Watch en entrevistas y en cartas, que reciben denuncias de personas con discapacidad sobre violencia familiar, y algunos de ellos mantienen un registro de las cifras de esos casos, pero no se recopilan ni analizan sistemáticamente los tipos de delitos, los lugares ni otros elementos, como género y edad de los denunciantes.<sup>116</sup>

Los estándares internacionales de derechos humanos exigen que los gobiernos recopilen y analicen sistemáticamente los delitos, incluidos los de violencia contra personas con discapacidad, a fin de comprender el alcance y la naturaleza de los abusos. La CDPD exige que los Estados recopilen información pertinente, incluidos datos estadísticos y de investigación, a fin de poder formular e implementar políticas que mejoren la protección de los derechos de las personas con discapacidad, incluido el acceso a la justicia y la integridad física y psicosocial.<sup>117</sup>

Los datos desagregados y detallados, que consideran factores como género, edad, tipo de discapacidad, condición socioeconómica y otros aspectos, son importantes para que los funcionarios tengan una comprensión más clara de los tipos de delitos que son más comunes contra las personas con discapacidad. También son esenciales para que puedan adoptar estrategias efectivas para investigar y perseguir estos delitos, y para colaborar entre los distintos organismos públicos para prevenirlos, por ejemplo, a través de servicios sociales y campañas de concienciación.

---

<sup>115</sup> Como se señala en la sección anterior sobre antecedentes, la ENVIPE y la ENDIHRE no incluyen a la discapacidad en sus encuestas. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que recopila información sobre índices de delincuencia en todos los estados, tampoco incluye la discapacidad al recabar datos. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <https://www.gob.mx/sesnsp> (consultado el 20 de abril de 2020).

<sup>116</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Alejandro Góngora Montejano, encargado de despacho de la Dirección General de Derechos Humanos de la Fiscalía de Jalisco, Guadalajara, 21 de marzo de 2019; entrevista de Human Rights Watch con Jesús Rodríguez, vicesfiscal de atención a víctimas, Oaxaca, 21 de enero de 2019; entrevista de Human Rights Watch con Griselda Núñez, fiscal especial para la protección de las mujeres víctimas de violencia, Nuevo León, 9 de abril de 2019; y entrevista de Human Rights Watch con Claudia Violeta Azar Cruz, fiscal de procesos en juzgados familiares, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2019.

<sup>117</sup> CDPD, art. 31, junto con los arts. 13 y 16.

En cartas enviadas a Human Rights Watch, las fiscalías de algunos estados proporcionaron cifras de las quejas y denuncias de violencia familiar presentadas por personas con discapacidad.

En una carta de noviembre de 2019 dirigida a Human Rights Watch, la Fiscalía General de Justicia de Nuevo León informó que recibió 35 denuncias penales de violencia familiar contra personas con discapacidad entre 2017 y 2018, y 2 en 2019<sup>118</sup>. En una carta de diciembre de 2019 enviada por la Fiscalía de la Ciudad de México, se informaron 264 casos de 2017 a 2019 en los que la víctima era una persona con discapacidad, pero sin especificar cuántos casos involucraban violencia familiar. En la carta, los funcionarios reconocieron la dificultad de reunir datos de diferentes unidades dentro de la fiscalía, y afirmaron estar trabajando en una solución.<sup>119</sup>

En una entrevista con Human Rights Watch de noviembre de 2019, funcionarios de la Fiscalía General de Oaxaca informaron a Human Rights Watch que no tenían datos sobre investigaciones iniciadas por presunta violencia familiar contra personas con discapacidad, ni tampoco información sobre casos resueltos.<sup>120</sup> Según el encargado de despacho de la Dirección General de Derechos Humanos de Jalisco, el Centro de Justicia para las Mujeres, que es parte de la fiscalía, no recopila de manera centralizada los datos ni otra información sobre delitos denunciados por personas con discapacidad.<sup>121</sup> Las fiscalías de los estados de Oaxaca y Jalisco no respondieron a cartas posteriores enviadas por Human Rights Watch para solicitar más información.<sup>122</sup>

## Desarrollo y conocimientos insuficientes sobre ajustes de procedimientos

Los funcionarios de las fiscalías entrevistados para este informe en los cuatro estados visitados demostraron tener conocimientos limitados sobre los ajustes de procedimiento

---

<sup>118</sup> Carta de Griselda Núñez, fiscal especial para la protección de las mujeres víctimas de violencia, Fiscalía de Nuevo León, a Human Rights Watch, 11 de noviembre de 2019.

<sup>119</sup> Carta de Carlos Frausto, director de derechos humanos, Fiscalía de la Ciudad de México, a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2019.

<sup>120</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Jesús Rodríguez, vicefiscal de atención a víctimas, Oaxaca, 21 de enero de 2019; entrevista de Human Rights Watch con Rubén Vasconcelos, fiscal general de Oaxaca, Oaxaca, 20 de noviembre de 2019.

<sup>121</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Alejandro Góngora Montejano, encargado de despacho de la Dirección General de Derechos Humanos de la Fiscalía de Jalisco, Guadalajara, 21 de marzo de 2019.

<sup>122</sup> Cartas de Human Rights Watch a la Fiscalía de Oaxaca y a la Fiscalía de Jalisco, 25 de octubre de 2019.

que exige la ley para las personas con discapacidad que denuncian hechos de violencia.<sup>123</sup> Este desconocimiento expone a las personas con discapacidad que efectivamente se animan a denunciar violencia a un grave riesgo de no poder participar en los mecanismos de justicia en igualdad de condiciones con los demás.

Conforme a las leyes de México, los fiscales y jueces pueden ordenar medidas de protección, como órdenes de restricción, la remoción inmediata del presunto responsable del domicilio de la víctima, o el traslado de una víctima a un refugio temporal.<sup>124</sup> La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de México, que regula las medidas de protección para las mujeres que alegan violencia familiar, no menciona específicamente a las mujeres con discapacidad ni las adecuaciones que podrían requerirse para garantizar su acceso a medidas de protección.<sup>125</sup> Conforme a las normas internacionales de derechos humanos, México debe abordar específicamente la situación de las personas con discapacidad que son víctimas de violencia. Esto incluye no solo hacer que los servicios sean accesibles en igualdad de condiciones con los demás, sino crear instrumentos específicos para garantizar la prevención, el procesamiento, la protección y la reparación a las víctimas de violencia.<sup>126</sup>

Sin embargo, tanto la Ley General de Víctimas como el Código Nacional de Procedimientos Penales requieren que los funcionarios faciliten adecuaciones para las personas con discapacidad en los procedimientos penales. La Ley General de Víctimas exige que los funcionarios adopten un “enfoque diferencial” cuando la víctima es una persona con discapacidad. Los funcionarios deben evaluar la situación particular de cada víctima para garantizar el acceso a los servicios como atención médica, protección temporal,

---

<sup>123</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Alejandro Góngora Montejano, encargado de despacho de la Dirección General de Derechos Humanos de la Fiscalía de Jalisco, Guadalajara, 21 de marzo de 2019; entrevista de Human Rights Watch con Jesús Rodríguez, vicesfiscal de atención a víctimas, Oaxaca, 21 de enero de 2019, entrevista de Human Rights Watch con Griselda Núñez, fiscal especial para la protección de las mujeres víctimas de violencia, Nuevo León, 9 de abril de 2019; entrevista de Human Rights Watch con Claudia Violeta Azar Cruz, fiscal de procesos en juzgados familiares, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2019.

<sup>124</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, 2014, arts. 137, 138 y 139, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf).

<sup>125</sup> Todas las medidas de protección deben ser aprobadas por un juez y se clasifican en tres categorías: medidas de emergencia, medidas preventivas y medidas civiles. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, arts. 19-21.

<sup>126</sup> CDPD, art. 16. Ver también Peter Bartlett y Marianne Shulze, “Urgently awaiting implementation: The right to be free from exploitation, violence and abuse in Article 16 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)”, *Int J Law Psychiatry*, (2017), consultado el 12 de mayo de 2020, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28645758>, pág. 7.

asesoramiento legal y asistencia social.<sup>127</sup> Entre los ejemplos de un enfoque diferencial para las personas con discapacidad se pueden mencionar el permitir que presten testimonio con la ayuda de un asistente, agregar más pausas cuando son entrevistadas y usar lenguaje simple, entre otros.

El Código Nacional de Procedimientos Penales establece que los funcionarios de aplicación de la ley en todos los niveles deben ofrecer “ajustes razonables al procedimiento” a las personas con discapacidad que los requieran para participar en procedimientos de aplicación de la ley.<sup>128</sup> Los ajustes incluyen cualquier medio tecnológico necesario para que una persona participe y entienda la información provista, como la posibilidad de conversión de voz en texto, una persona adicional que pueda comunicarse con la persona en cuestión, como un intérprete de lengua de señas, o un asistente personal para ayudar a la persona a denunciar o prestar testimonio.<sup>129</sup>

Los ajustes al procedimiento son una parte esencial del derecho al acceso a la justicia para las personas con discapacidad conforme a las normas internacionales de derechos humanos.<sup>130</sup> Los ajustes de procedimiento implican establecer medidas adaptadas individualmente a los requisitos de accesibilidad específicos de la persona en cuestión. En la práctica, los expertos en acceso a la justicia para las personas con discapacidad han señalado que la implementación de ajustes al procedimiento requiere flexibilidad para ofrecer a cada persona las adecuaciones que satisfagan sus necesidades específicas. Esto puede incluir la designación de facilitadores para explicar la naturaleza del procedimiento en cada instancia en lenguaje simple; ofrecer apoyo emocional a las personas; ofrecer herramientas de comunicación para las personas que tienen habilidades de habla o comunicación limitadas, como un transmisor computarizado para el habla, un tablero de comunicación o un intérprete, y acelerar o ralentizar el proceso según sea pertinente.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> Este enfoque diferencial también se aplica a miembros de comunidades indígenas, niños y niñas o personas con otras situaciones personales que podrían necesitar adecuaciones de los procedimientos y políticas. Ley General de Víctimas, art. 5.

<sup>128</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 10.

<sup>129</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 45.

<sup>130</sup> CDPD, art. 13.

<sup>131</sup> Sharon Primor y Na’ama Lerner, “The Right of Persons with Intellectual, Psychosocial and Communication Disabilities to Access to Justice in the Criminal Process”, Bizchut, The Israel Human Rights Center for People with Disabilities, 2012, [https://edc238f7-2d2f-4614-b813-4f28f868dc59.filesusr.com/ugd/co271d\\_092d363faadd407594d36ec4cc658116.pdf](https://edc238f7-2d2f-4614-b813-4f28f868dc59.filesusr.com/ugd/co271d_092d363faadd407594d36ec4cc658116.pdf) (consultado el 28 de enero de 2020), pág.10.

Según las pautas sobre acceso a la justicia para las personas con discapacidad establecidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la persona en cuestión debe poder elegir libremente las adecuaciones que quisiera tener.<sup>132</sup> Los ajustes de procedimiento son un estándar diferente de los ajustes razonables que deben ofrecerse en otros ámbitos, como las escuelas. Los ajustes de procedimiento para facilitar el acceso a la justicia no están sujetos a una prueba de “razonabilidad” o proporcionalidad.<sup>133</sup> En consecuencia, no proporcionar el ajuste de procedimiento necesario constituye discriminación por discapacidad en el acceso a la justicia.

El derecho al acceso a la justicia conforme a la CDPD también exige a los Estados “promover la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario”.<sup>134</sup>

A pesar de estas obligaciones conforme al derecho nacional e internacional, los funcionarios de las fiscalías entrevistados por Human Rights Watch no demostraron un conocimiento claro ni congruente de los ajustes al procedimiento ni de cómo utilizarlos para garantizar el acceso de las víctimas a la justicia.

Varios expertos entrevistados por Human Rights Watch transmitieron inquietudes en este sentido. Por ejemplo, Diana Sheinbaum, Directora del Programa de Discapacidad y Justicia de Documenta, una ONG que brinda asistencia técnica a fiscalías en algunos estados de México, incluidos dos en los cuales Human Rights Watch llevó a cabo investigaciones, señaló: “Los fiscales saben muy poco sobre los derechos de las personas con discapacidad. Cuando tienen un caso, por lo general cuestionan la capacidad de la persona para participar en el procedimiento”. Sheinbaum observó que fiscales en un estado en que Human Rights Watch llevó a cabo investigaciones, y donde Documenta ha dictado capacitaciones, “no saben cómo dar apoyo a las personas con discapacidad para

---

<sup>132</sup> ACNUDH, “Derecho de acceso a la justicia en virtud del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, diciembre de 2017, [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/37/25](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/25) (consultado el 30 de enero de 2020), párr. 26.

<sup>133</sup> Comité de la CDPC, Observación General N.º 6 sobre la igualdad y la no discriminación, CRPD/C/GC/6 (2018), párr. 25 (d).

<sup>134</sup> CDPD, art. 13(2).



que participen en los procedimientos. No saben lo que es un ajuste de procedimiento ni cómo aplicarlo”.<sup>135</sup>

Human Rights Watch entrevistó a un facilitador de justicia que ha proporcionado apoyo a más de 100 personas con discapacidad que participaban en procesos penales en diferentes lugares de México. Describió como muy preocupantes los obstáculos para las personas con discapacidad en el sistema de justicia. “Cuando las personas con discapacidad intelectual o psicosocial dan testimonio en audiencias, siempre se cuestiona su capacidad”, señaló.

A veces el sistema convierte a estas víctimas en acusados. Una vez que las personas con discapacidad se encuentran en el sistema penal tienen pocas oportunidades de que se escuche su versión de la historia. La importancia que el sistema le asigna a su discapacidad para desacreditarlos es enorme. La mayoría de las personas a las que he ayudado son acusados. Hay menos víctimas en el procedimiento penal porque les resulta difícil ingresar en el sistema. No hay infraestructura del estado que facilite su participación.<sup>136</sup>

## Oaxaca

En una entrevista de noviembre de 2019, Rubén Vasconcelos, que está al frente de la Fiscalía de Oaxaca, dijo a Human Rights Watch que aún no cuentan con una política sobre el procesamiento de casos relacionados con violencia familiar contra personas con discapacidad y sobre cómo procurar los ajustes del procedimiento y la accesibilidad y mejorar la protección de las víctimas. Dijo sobre esto:

Hay algunas acciones concretas, pero aún no tenemos un plan ni una política general. El hecho de que tengamos tan pocos casos de denuncias de personas con discapacidad habla de la necesidad de hacer una revisión de nuestras políticas. Debemos desarrollar un plan de accesibilidad para

---

<sup>135</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Diana Sheinbaum, directora del Programa de Discapacidad y Justicia, Documenta, Ciudad de México, 19 de noviembre de 2019. El lugar específico de la capacitación se mantiene bajo reserva para proteger la privacidad del miembro de Documenta que la impartió.

<sup>136</sup> Entrevista de Human Rights Watch con facilitador de justicia (el nombre se mantiene bajo reserva), Documenta, Ciudad de México, 2 de mayo de 2019.

que todas nuestras agencias sean accesibles. Hasta ahora, solo el 50 % de éstas son completamente accesibles.<sup>137</sup>

## Jalisco

En una entrevista con Human Rights Watch, funcionarios de la Fiscalía de Jalisco dijeron que habían convocado a intérpretes de lengua de señas en algunos casos anteriores y que no conocían qué otras adecuaciones procesales podrían emplearse en el contexto de su trabajo.<sup>138</sup> En 2018, la Fiscalía de Jalisco elaboró un protocolo que requiere que el personal proporcione adecuaciones procesales a las personas con discapacidad y garantice la accesibilidad.<sup>139</sup> Sin embargo, el protocolo no establece pautas claras sobre qué medidas deben tomar los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuando las personas con discapacidad denuncian violencia familiar ni qué servicios de apoyo deben prestarse para proteger a las víctimas, incluso de las represalias.<sup>140</sup>

## Nuevo León

Una funcionaria de la Fiscalía de Nuevo León informó a Human Rights Watch que aún no contaban con un protocolo para responder a los casos que involucran a personas con discapacidad. Esta funcionaria no pudo especificar los ajustes al procedimiento disponibles para las personas con discapacidad que presentan denuncias ante la fiscalía. Dijo que se solicita al DIF que preste apoyo a la persona.<sup>141</sup>

En una carta enviada por la Fiscalía de Nuevo León a Human Rights Watch en noviembre de 2019, un funcionario confirmó que el único ajuste de procedimiento que han

---

<sup>137</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Rubén Vasconcelos, fiscal general de Oaxaca, Oaxaca, 20 de noviembre de 2019.

<sup>138</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Alejandro Góngora Montejano encargado de despacho de la Dirección General de Derechos Humanos de la Fiscalía de Jalisco, Guadalajara, 21 de marzo de 2019. Esto surgió luego de la Recomendación General 12018 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, que identifica falencias en el sistema del estado para proteger los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>139</sup> “Protocolo de Actuación para la Atención de Personas en Casos en donde se Involucren Personas con Discapacidad”, *El Estado de Jalisco Periódico Oficial*, 10 de noviembre de 2018, <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/11-10-18-v.pdf> (consultado el 28 de enero de 2020). El documento se elaboró tras la Recomendación General 12018 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, que identifica falencias en el sistema del estado para proteger los derechos de las personas con discapacidad e insta a la crear un protocolo con estas características.

<sup>140</sup> *Ibíd.*

<sup>141</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Griselda Núñez, fiscal especial para la protección de las mujeres víctimas de violencia, Nuevo León, 9 de abril de 2019.

implementado en casos que involucran a personas con discapacidad es llamar a un representante del DIF para que preste asistencia o un intérprete de lengua de señas.<sup>142</sup>

## Ciudad de México

En una entrevista con Human Rights Watch, un funcionario del departamento de derechos humanos de la Fiscalía de la Ciudad de México, cuya misión es asegurar que se respeten los derechos de quienes participan en procedimientos penales, dijo que recibían quejas de personas con discapacidad. La mayoría de las quejas recibidas por su oficina se relacionaban con la falta de accesibilidad y la falta de ajustes al procedimiento.<sup>143</sup> Una fiscal de la misma institución indicó a Human Rights Watch que no recopilan información sobre ajustes de procedimiento empleadas en las investigaciones penales. Manifestó que los fiscales podían facilitar adaptaciones tales como hacer ajustes en las entrevistas o audiencias; permitir que una persona de confianza esté presente acompañando a la persona o permitir que alguien la asista con la lectura de documentos relacionados con los procedimientos.<sup>144</sup> También indicó que cuando saben o creen que una víctima tiene discapacidad psicosocial, intelectual o del desarrollo, los fiscales deben llamar a expertos, como psicólogos y psiquiatras, para que lleven a cabo una evaluación y determinar los ajustes de procedimiento a realizar.<sup>145</sup> Se trata de una práctica problemática, dado que conforme a la CDPD, las personas con discapacidad deben poder solicitar los ajustes de procedimiento que necesiten y dichos ajustes no deben depender de que un experto realice una evaluación de la discapacidad.<sup>146</sup>

En una carta en respuesta a las preguntas enviadas por Human Rights Watch, la Fiscalía de la Ciudad de México explicó que hay una directiva procesal de 2018 que brinda orientación general cuando una víctima es una persona con discapacidad. Esto incluye pautas para llevar a cabo la entrevista en un lugar accesible y seguro, mantener la comunicación con la víctima por todos los medios disponibles, permitir la intervención de

---

<sup>142</sup> Carta de Griselda Núñez, fiscal especial para la protección de las mujeres víctimas de violencia, Fiscalía de Nuevo León, a Human Rights Watch, 11 de noviembre de 2019.

<sup>143</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Carlos Frausto, director de derechos humanos, Fiscalía de la Ciudad de México, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2019.

<sup>144</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Claudia Violeta Azar Cruz, fiscal de procesos en juzgados familiares, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2019.

<sup>145</sup> *Ibíd.*

<sup>146</sup> CDPD, arts. 5, 8 y 13.

un asistente si la víctima lo solicita, asegurarse de que la víctima no esté cansada, y hacer pausas para las diligencias de investigación, según corresponda.

Sin embargo, la carta no incluye información sobre ajustes al procedimiento efectivamente utilizados en casos concretos.<sup>147</sup> Si bien esta directiva es un primer paso importante, se necesitan pautas más detalladas para asegurar que los fiscales conozcan los tipos de ajustes que pueden ser necesarios e implementarlos de manera sistemática.

La falta de ajustes al procedimiento puede tener efectos negativos en la participación de las víctimas en los procedimientos penales.

Por ejemplo, Isabel, una mujer de 28 años de la Ciudad de México que es sorda, contó que su esposo la golpeó, trató de asfixiarla y la violó. Su suegra, que vivía con la pareja, no hizo nada para intervenir y solía humillarla e insultarla, diciéndole que era “perezosa”.<sup>148</sup> El esposo de Isabel solicitó el divorcio en 2017, y un juez de familia le concedió el divorcio y la custodia de la hija a él en 2018. Isabel no había asistido a la audiencia y no sabía que el juez le había otorgado la custodia legal de su hija a su exesposo, debido a la falta de interpretación de lengua de señas para que ella entendiera a su abogado. Cuando su ex esposo se negó a devolverle a su hija, Isabel presentó una denuncia penal contra él y su suegra por secuestro.<sup>149</sup>

Isabel contó a Human Rights Watch que le resultó sumamente difícil entender y participar en el proceso penal debido a la falta de un intérprete de lengua de señas calificado. Inicialmente, el fiscal designó a un intérprete de lengua de señas, pero este manifestó que no entendía todas las señas utilizadas en el procedimiento.

Isabel luego encontró un intérprete de lengua de señas de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, que aceptó traducir para ella *pro bono*. El fiscal objetó la participación de un intérprete independiente, e Isabel se quedó sin intérprete.<sup>150</sup> El

---

<sup>147</sup> Carta de Carlos Frausto, director de derechos humanos, Fiscalía de la Ciudad de México, a Human Rights Watch, 18 de diciembre de 2019.

<sup>148</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Isabel, Ciudad de México, 30 de mayo de 2019.

<sup>149</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch con la abogada de Isabel, Ciudad de México, 4 de febrero de 2020.

<sup>150</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Isabel, Ciudad de México, 30 de mayo de 2019.

fiscal desestimó el caso en septiembre de 2019 alegando la sentencia de divorcio y la decisión de otorgar la custodia de su hija a su ex esposo.<sup>151</sup>

## **Obstáculos para el acceso de las personas con discapacidad a refugios para víctimas de violencia familiar**

La legislación mexicana define los refugios para mujeres que son víctimas de violencia familiar como “espacios confidenciales, seguros, temporales y gratuitos”. Estos espacios proporcionan atención integral a las mujeres que han vivido hechos de violencia, es decir, atención que incluye servicios psicológicos, educativos, médicos, legales y de asistencia social para mujeres y sus hijos que han sido víctimas de violencia extrema en un ámbito doméstico.<sup>152</sup> No hay refugios para hombres.

El gobierno mexicano no ha hecho esfuerzos suficientes para asegurar que los refugios que existen en la actualidad sean accesibles para mujeres con discapacidad. La accesibilidad resulta esencial para que los refugios sean una medida de protección a la cual las personas con discapacidad puedan recurrir de manera constante, en igualdad de condiciones con los demás.

Conforme a la CDPD, la accesibilidad es uno de los derechos básicos para las personas con discapacidad.<sup>153</sup> El Comité de la CDPD ha establecido que la accesibilidad es una condición previa para el acceso a la justicia y para garantizar que las personas con discapacidad tengan el derecho a la protección efectiva. Indica que las “casas de seguridad, servicios de apoyo y los procedimientos deben ser accesibles para proporcionar una protección efectiva y significativa ante la violencia, el abuso y la explotación a las personas con discapacidades, especialmente mujeres y niños.”<sup>154</sup>

La accesibilidad debe abordarse en toda su complejidad, lo cual incluye no solo el entorno físico, sino también las comunicaciones y el lenguaje, Así como lo relacionado con diferentes tipos de discapacidades (discapacidades sensoriales, intelectuales, psicosociales y físicas). El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

---

<sup>151</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch con el abogado de Isabel, Ciudad de México, 4 de febrero de 2020.

<sup>152</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 8, VI.

<sup>153</sup> CDPD, art. 9,1.

<sup>154</sup> Comité de la CDPD, Observación General N.º 2, Accesibilidad, párr. 37.

también ha hecho hincapié en la importancia de elaborar y difundir “información accesible, a través de medios de comunicación diversos y accesibles y del diálogo comunitario, dirigida a las mujeres, en especial a las afectadas por las formas interrelacionadas de discriminación, como aquellas con discapacidad”.<sup>155</sup>

No hay estadísticas claras sobre la cantidad total de refugios en México.<sup>156</sup> Según una carta enviada por la Secretaría de Salud nacional a Human Rights Watch en noviembre de 2019, en ese momento había 52 refugios para mujeres que recibían fondos de la secretaría. Los refugios son administrados por entidades privadas y organizaciones no gubernamentales.<sup>157</sup> La secretaría también indicó que hay otros refugios en México dirigidos por entidades públicas, como organismos estatales y algunos que reciben fondos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).<sup>158</sup>

Según una entrevista mantenida en noviembre de 2019 con la directora de la Red Nacional de Refugios para Mujeres, una organización sin fines de lucro que coordina a una red en la que participan la mayoría de los refugios para mujeres que funcionan en México, hay 65 refugios en total en la red.<sup>159</sup> Una funcionaria de la Secretaría de Gobernación encargada de revisar la Estrategia Nacional de protección Integral para las Mujeres, niñas y adolescentes que viven violencia de género, estimó que había 72 refugios en México hasta noviembre de 2019.<sup>160</sup>

---

<sup>155</sup> Comité CEDAW, Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, CEDAW/C/GC/35 (2017), párr. 12.

<sup>156</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Erika Marisol Troncoso Saavedra, directora, Centro de Violencia Intrafamiliar, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2019.

<sup>157</sup> Carta de Erika Marisol Troncoso Saavedra, directora, Centro de Violencia Intrafamiliar, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, a Human Rights Watch, 15 de noviembre de 2019.

<sup>158</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Erika Marisol Troncoso Saavedra, directora, Centro de Violencia Intrafamiliar, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2019.

<sup>159</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Wendy Figueroa, directora de la Red Nacional de Refugios, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2019.

<sup>160</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Alicia Leal, directora de la Estrategia Puerta Violeta de la Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 10 de diciembre de 2019. En su estudio de 2015 sobre refugios para mujeres, Fundar estimó que había 72 refugios para mujeres en funcionamiento en México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, “Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México”, noviembre de 2015, <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/291273234-Diagnostico-sobre-los-refugios-en-la-politica-publica-de-atencion-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-Mexico.pdf> (consultado el 28 de enero de 2020).

Según un estudio publicado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), más de la mitad de los 82 refugios que funcionaban en 2015 en México eran inaccesibles desde el punto de vista físico; la mitad no contaba con rampas para mujeres con discapacidad física, el 70 % no tenía baños accesibles y más del 80 % no tenía duchas accesibles.<sup>161</sup> Ningún refugio ofrece asistentes personales para las personas que puedan requerir dicho apoyo. La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México confirmó que en casos de violencia familiar contra personas con discapacidad que requieren un alto nivel de apoyo, no pueden derivar a las personas a ningún refugio.<sup>162</sup>

El Modelo de Atención en Refugios de 2011 es un conjunto de pautas publicado por el Instituto Nacional de las Mujeres para el funcionamiento de estos centros en México. Requiere que los espacios físicos en los refugios sean accesibles para las mujeres con discapacidad física.<sup>163</sup> Sin embargo, según funcionarios de la Secretaría de Salud, el principal organismo gubernamental responsable del financiamiento de los refugios, el organismo no supervisa la accesibilidad de los refugios. La secretaría únicamente supervisa que los refugios cumplan con los requisitos administrativos y financieros. La Secretaría de Salud no tiene una definición específica de accesibilidad, y esta no es una condición previa para permitir el funcionamiento de un refugio.<sup>164</sup> Cada refugio adopta mecanismos propios para asegurar la accesibilidad.<sup>165</sup>

El Modelo de Atención en Refugios excluye a las mujeres que se considera que tienen “discapacidad psiquiátrica”, a las que requieren formas especializadas de apoyo o a quienes podrían “poner en riesgo su vida y la de los demás”.<sup>166</sup> Conforme a esa política, las mujeres que tengan o parezcan tener una discapacidad psicosocial deben ser

---

<sup>161</sup> Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), “Refugios para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia: un diagnóstico a partir de los datos del Censo de Alojamientos de Asistencia Social”, 2015, [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101267.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101267.pdf) (consultado el 28 de enero de 2020), pág. 10.

<sup>162</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Claudia Violeta Azar Cruz, fiscal de procesos en juzgados familiares, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2019.

<sup>163</sup> Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), “Modelo de Atención en Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y sus Hijas e Hijos”, 2011, [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101219.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101219.pdf) (consultado el 28 de enero de 2020); y entrevista de Human Rights Watch con Alicia Leal, directora de la Estrategia Puerta Violeta de la Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 10 de diciembre de 2019.

<sup>164</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Erika Marisol Troncoso Saavedra, directora, Centro de Violencia Intrafamiliar, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2019.

<sup>165</sup> Carta de Erika Marisol Troncoso Saavedra, directora, Centro de Violencia Intrafamiliar, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, a Human Rights Watch, 29 de noviembre de 2019.

<sup>166</sup> *Ibíd.*

“canalizadas a las instancias correspondientes (clínicas, hospitales psiquiátricos y centros de desintoxicación para usuarios de drogas, entre otros) como un paso previo a su canalización a un refugio”.<sup>167</sup>

En una carta enviada a Human Rights Watch en la que se describe esta política, la Secretaría de Salud no especificó quién está autorizado a determinar si una mujer que se ha acercado a un refugio tiene discapacidad psicosocial si la mujer no se identifica como alguien que tiene dicha discapacidad, ni tampoco quién determina la presunta peligrosidad de una persona. Alicia Leal, experta en derechos de la mujeres a quien recientemente la Secretaría de Gobernación le encomendó revisar el sistema general para proteger a las mujeres de la violencia, señaló a Human Rights Watch que el personal en los refugios es el que determina, en última instancia, a quiénes se admite y a quiénes no.<sup>168</sup>

La pauta se basa en un estereotipo errado de que las personas con discapacidad psicosocial (condiciones de salud mental) representan un peligro para ellas mismas y para los demás. Un derecho fundamental que gobierna toda la CDPD es el derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación.<sup>169</sup> El Comité de la CDPD ha reconocido que las mujeres con discapacidad enfrentan un mayor riesgo de violencia que las demás mujeres.<sup>170</sup> Las mujeres con discapacidad psicosocial tienen derecho a estar protegidas de la violencia, sin discriminación y en igualdad de condiciones con los demás. El Comité de la CDPD ha destacado que la discriminación contra las mujeres con discapacidad se refleja en patrones ocultos o manifiestos de comportamiento institucional discriminatorio, tradiciones culturales discriminatorias y normas y/o reglas sociales discriminatorias.<sup>171</sup>

El derecho a no sufrir violencia puede verse obstaculizado por estereotipos nocivos, por ejemplo, actitudes que ponen en duda la capacidad de una mujer para tomar decisiones o denunciar hechos sobre un delito. La asociación de las discapacidades psicosociales con el comportamiento violento o conflictivo que da por resultado la exclusión de los servicios generales, es una forma de discriminación por motivos de discapacidad.

---

<sup>167</sup> “Modelo de Atención en Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y sus Hijas e Hijos”, pág. 27.

<sup>168</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Alicia Leal, directora de la Estrategia Puerta Violeta de la Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 10 de diciembre de 2019.

<sup>169</sup> CDPD, art 5.

<sup>170</sup> Comité de la CDPD, Observación General N.º 3, sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, CRPD/C/GC/3 (2016), párr. 29.

<sup>171</sup> *Ibíd.*, párr. 17.



Las pautas deben incluir disposiciones que describan las opciones de respuesta en caso de que una persona no cumpla o se rehúse a seguir las reglas del refugio, como tener un comportamiento disruptivo, en lugar de permitir que las decisiones sobre la admisión se basen en la discapacidad de una persona.

En las entrevistas que Human Rights Watch llevó a cabo para este informe, funcionarios públicos y proveedores de servicios privados apoyaron la política existente de derivar automáticamente a las mujeres que tienen o parecen tener discapacidad psicosocial a hospitales psiquiátricos, en lugar de admitirlas en los refugios para su protección, aunque esta política es contraria a las obligaciones jurídicas internacionales de México. En uno de los estados visitados, un fiscal indicó que sería difícil para los refugios recibir a mujeres con condiciones de salud mental porque *podrían ser* conflictivas o lastimarse a ellas mismas o a los demás.<sup>172</sup> En otro estado, un fiscal dijo que las personas con discapacidad suelen ser violentas, agresivas y dirigirse verbalmente en forma abusiva hacia el personal.<sup>173</sup> En otro caso, un proveedor de servicios de la Ciudad de México manifestó que no sería apropiado admitir a mujeres con condiciones de salud mental en los refugios debido a que no pueden firmar un acuerdo con consentimiento informado.<sup>174</sup>

De conformidad con las obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por México, las personas con discapacidad tienen derecho a la capacidad jurídica plena y se les debe dar acceso a la toma de decisiones con apoyos en caso de que así lo decidan.<sup>175</sup> Los gobiernos también deben velar por que la ley no permita que los particulares que brindan servicios generales discriminen a las personas con discapacidad.<sup>176</sup>

En el momento en que se redactó este informe, INMUJERES estaba revisando el Modelo de Atención en Refugios con miras a actualizarlo. Alicia Leal, la experta encargada por la Secretaría de Gobernación de revisar la respuesta de los estados a la violencia contra mujeres, señaló a Human Rights Watch que el gobierno tiene intención de crear reglas

---

<sup>172</sup> El énfasis es nuestro. Entrevista de Human Rights Watch con fiscal; el nombre y la ubicación se mantienen bajo reserva, 20 de noviembre de 2019.

<sup>173</sup> Entrevista de Human Rights Watch con fiscal; el nombre y la ubicación se mantienen bajo reserva, 22 de noviembre de 2019.

<sup>174</sup> Entrevista de Human Rights Watch con proveedor de servicios para mujeres sobrevivientes de violencia (el nombre se mantiene bajo reserva), Ciudad de México, 22 de noviembre de 2019.

<sup>175</sup> CDPD, art. 12.

<sup>176</sup> CDPD, art. 5(2).

uniformes de apoyo en los refugios en México, a través de una estrategia nacional revisada para la protección de las mujeres denominada *Puerta Violeta*, que incluirá acciones de monitoreo y evaluación.

Las dos revisiones de políticas presentan una oportunidad importante para que el gobierno incorpore los requisitos de accesibilidad y apoyo para las mujeres con discapacidad cuando son víctimas de violencia, y deberían incluir un claro entendimiento de que la discapacidad incluye a las mujeres con discapacidades sensoriales, intelectuales, físicas y psicosociales.

## Centros de justicia para las mujeres

La Secretaría de Gobernación ha establecido 44 Centros de Justicia para Mujeres en México destinados a prestar servicios a mujeres que son víctimas de violencia familiar y sus hijos, así como facilitar el acceso a la justicia.<sup>177</sup> Los Centros de Justicia para las Mujeres son administrados por los gobiernos de los estados. La mayoría funcionan como una unidad de la fiscalía estatal e incluyen refugios temporales.<sup>178</sup> El objetivo de los centros de justicia es ofrecer una respuesta rápida coordinada del estado a las diversas necesidades de la víctima, como el apoyo psicológico y la asistencia legal para conseguir medidas de protección y participar en procedimientos de investigación y legales. En los estados en los que Human Rights Watch llevó a cabo su investigación para este informe, hay tres centros de justicia en la Ciudad de México, dos en Jalisco, uno en Oaxaca y ninguno en Nuevo León.

El protocolo operativo de los Centros de Justicia para las Mujeres ofrece orientación detallada sobre los pasos que los funcionarios de estos centros deben seguir cuando una mujer presenta una denuncia de violencia, lo cual incluye brindar asesoramiento legal, procurar medidas de protección si es necesario, y ofrecer refugio temporal, entre otras

---

<sup>177</sup> Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), “Centros de Justicia para las Mujeres; Lineamientos para su Creación y Operación”, 2012, <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/618/1/images/lineamientosCJMVF21mar2013.pdf> (consultado el 28 de enero de 2020).

<sup>178</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, “Protocolo para la Atención de Usuarías y Víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México”, 2012, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164222/02ProtocoloAtencionCJM.pdf> (consultado el 28 de enero de 2020), pág. 239.

acciones. El protocolo incluye una sección sobre la provisión de protección a mujeres con discapacidad.<sup>179</sup>

Los centros deben adoptar todas las medidas necesarias para cerciorarse de que las mujeres con discapacidad que son víctimas de violencia puedan acceder a servicios de salud, educación, capacitación, empleo, recreación y deportes. Los edificios de los centros de justicia deben ser accesibles y contar con infraestructura adecuada para facilitar que todas las personas puedan usarlos. El protocolo reconoce la situación de los niños y niñas con discapacidad cuyas madres son víctimas de violencia, y exige que los funcionarios hagan derivaciones a los servicios de redes especializadas que resulten pertinentes para garantizar su derecho a la educación y a la salud. Lamentablemente, el protocolo utiliza algunos términos obsoletos, por ejemplo, al referirse a las mujeres con discapacidad como aquellas que “sufren de una discapacidad” y hacen un excesivo hincapié en la necesidad de cuidados, lo cual puede resultar estigmatizante y debería revisarse.<sup>180</sup>

Los servicios pueden ser proporcionados en el mismo centro de justicia o los funcionarios pueden acudir al domicilio de la presunta víctima cuando, por ejemplo, una mujer tiene una discapacidad que hace que le resulte imposible o difícil trasladarse hasta el centro. Según el protocolo, las coordinadoras de servicios (consejeras) que entrevistan a mujeres con discapacidad deben estar capacitadas y ser sensibles, respetuosas y empáticas con las entrevistadas. La información debe proporcionarse en un lenguaje claro y conciso para que una mujer con discapacidad intelectual la comprenda. La entrevistadora debe respetar la independencia, autonomía y opinión de la usuaria.<sup>181</sup>

El protocolo no ofrece orientación sobre cómo debe responder el personal a situaciones específicas que pueden atravesar las mujeres con discapacidad, como la dependencia con un agresor o de otra persona en el hogar para recibir apoyo con las tareas cotidianas, lo cual puede dificultar que la mujer salga del domicilio.

---

<sup>179</sup> *Ibíd.*

<sup>180</sup> *Ibíd.* El protocolo también se refiere a las mujeres “con capacidades diferentes”, un término que no se utiliza oficialmente en México desde 2006.

<sup>181</sup> *Ibíd.*

La accesibilidad física no es la misma en todos los Centros de Justicia para las Mujeres. Human Rights Watch visitó el centro de justicia en Oaxaca y observó que el edificio tenía un ascensor y otras prestaciones de accesibilidad como rampas. Sin embargo, el refugio de emergencia del centro tenía escalones en la entrada, en vez de rampas, y el único baño que había no era accesible para una persona que usa una silla de ruedas.<sup>182</sup> La directora del centro dijo que habían prestado servicios a ocho mujeres sordas con el apoyo de un intérprete de lengua de señas.<sup>183</sup> En una carta enviada a Human Rights Watch en diciembre de 2019, la directora del Centro de Justicia de Oaxaca señaló que admiten a mujeres con discapacidad psicosocial pero que también pueden canalizarlas a un hospital psiquiátrico.<sup>184</sup>

También recibimos dos cartas de los Centros de Justicia para las Mujeres en Jalisco. El Centro de Justicia para las Mujeres en Guadalajara informó que habían prestado servicios a 775 mujeres con discapacidad entre el 5 de febrero de 2015 y el 12 de diciembre de 2019. La carta indicaba que el centro era accesible debido a que tenía rampas y a que reciben capacitación en lengua de señas para asistir a mujeres con discapacidad. La carta no incluía información sobre baños en el centro ni otros formatos de comunicación alternativos, por ejemplo para las personas con discapacidad intelectual. El refugio no admite a mujeres con discapacidad psicosocial, aunque si es necesario, el personal deriva a las mujeres al instituto estatal de salud mental.<sup>185</sup>

El Centro de Justicia para las Mujeres en Puerto Vallarta respondió que habían proporcionado apoyo a 32 mujeres con discapacidad en 2019. Prestan servicios a mujeres con discapacidad psicosocial y, según cada caso, un grupo de profesionales hace una evaluación de las mujeres con condiciones de salud mental “graves”, que pueden ser derivadas a servicios psiquiátricos independientemente de los servicios prestados por el centro. Cuentan con personal que puede actuar como intérprete de lengua de señas, pero no tienen formatos de comunicación accesibles para otros tipos de discapacidades, como

---

<sup>182</sup> Visita de Human Rights Watch al Centro de Justicia para las Mujeres de Oaxaca, Oaxaca, 20 de noviembre de 2019.

<sup>183</sup> Entrevista de Human Rights Watch con Jhazibe Leticia Valencia de los Santos, directora, Centro de Justicia para las Mujeres en Oaxaca, Oaxaca, 20 de noviembre de 2019.

<sup>184</sup> Carta de Jhazibe Leticia Valencia de los Santos, directora, Centro de Justicia para las Mujeres en Oaxaca, a Human Rights Watch, 4 de diciembre de 2019.

<sup>185</sup> Carta de Yohanna Karolina Aviña Suárez, directora, Centros de Justicia para las Mujeres en Guadalajara, a Human Rights Watch, 16 de diciembre de 2019.

las intelectuales. El edificio es accesible para las mujeres con discapacidad física, y tienen planes para instalar señalización en Braille.<sup>186</sup>

Human Rights Watch escribió a tres Centros de Justicia para las Mujeres en la Ciudad de México y no recibió respuesta. Human Rights Watch no visitó otros Centros de justicia para las Mujeres.

---

<sup>186</sup> Carta de Georgina Livier Morones Toscano, directora interina, Centro de Justicia para las Mujeres en Puerto Vallarta, a Human Rights Watch, 16 de diciembre de 2019.

## Recomendaciones completas

### Al Congreso de la Unión de México:

- Modificar y armonizar el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Víctimas a fin de asegurar el acceso a la justicia para las personas con discapacidad. Concretamente:
  - Asegurar que las medidas de emergencia, prevención y protección estén al alcance de las personas con discapacidad, incluidas las que requieren un nivel de apoyo más intenso, creando disposiciones legales que reconozcan el hecho de que las personas con discapacidad a veces dependen de sus agresores y es posible que necesiten asistentes y servicios accesibles que les permitan denunciar la violencia doméstica y salir de situaciones de abuso;
  - Asegurar que los mecanismos de denuncia sean accesibles para las personas con discapacidad, incluidas aquellas que puedan estar confinadas en su hogar o requieran un alto nivel de apoyo, entre otras cosas, ampliando las opciones para realizar denuncias por vía telefónica o por internet, y exigiendo a los agentes de aplicación de la ley que realicen visitas domiciliarias;
  - Poner en claro la definición legal de ajustes procedimentales en lo que se refiere al acceso a los servicios de justicia y a la participación en procedimientos penales y de reparación integral. Asegurarse de que los ajustes procedimentales no estén sujetos a una prueba de razonabilidad y proporcionalidad, que pueden aplicarse a los ajustes físicos y de otro tipo (por ejemplo, en el área de educación).
- Modificar la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad a fin de poner en claro y especificar las obligaciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, con el objeto de asegurar que las personas con discapacidad puedan disfrutar del derecho a vivir de manera independiente y a ser incluidas en la comunidad:
  - Posibilitando el acceso a servicios de asistencia personalizada para las personas que requieren un apoyo más intenso;

- Creando planes con una calendarización definida para ampliar la accesibilidad de los servicios, incluidos la vivienda y el transporte público.

### **Al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):**

- Para futuras ediciones de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), recopilar datos desagregados sobre la violencia contra las mujeres con discapacidad, lo cual incluye identificar a aquellas cuya discapacidad sea consecuencia de la violencia familiar u otras formas de violencia, e incorporar información sobre niñas menores de 15 años;
- Para la siguiente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), recopilar datos desagregados sobre víctimas con discapacidad, lo cual incluye identificar a aquellas cuya discapacidad sea consecuencia de un delito o de otras formas de violencia;
- Llevar a cabo estudios estadísticos centrados en la violencia contra las personas con discapacidad en zonas urbanas y rurales.

### **A la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia:**

- Emitir una directiva general para los fiscales estatales a efectos de:
  - Garantizar que las personas con discapacidad, sus familiares o las personas que les prestan servicios puedan presentar denuncias relacionadas con presuntos hechos de violencia sin temor a que se tomen represalias contra ellas mismas o contra las víctimas, asegurando que existan medidas de protección accesibles, incluso para las personas que requieren apoyo personal para vivir de manera independiente de sus agresores;
  - Recomendar que se establezca un canal de comunicación con las escuelas, los centros de salud y otros puntos que ofrecen servicios a personas con discapacidad, a fin de alentarlas a que procuren detectar los casos de violencia contra personas con discapacidad;
  - Crear un plan con un plazo definido para asegurar que los edificios de las fiscalías, la información, las comunicaciones y los servicios para las personas con discapacidad sean accesibles.

- Emitir una directiva general para que los fiscales de los estados recopilen, de manera sistemática, información sobre los delitos cometidos contra las personas con discapacidad, desglosados según indicadores como edad, género y tipo de abuso, las medidas de protección dictadas en cada situación y el resultado del caso, con la perspectiva de usarlos para mejorar las políticas y los procedimientos orientados a proteger a las víctimas con discapacidad y lograr que se imparta justicia en sus casos;
- En las capacitaciones obligatorias para miembros del Sistema Nacional de Seguridad Pública (fiscales, policías, peritos) incluir información específica sobre buenas prácticas para favorecer el acceso a la justicia para las víctimas con discapacidad. Esto debería incluir información sobre los tipos y usos específicos de ajustes de procedimiento, lo cual incluye, por ejemplo, técnicas para entrevistar a personas con discapacidades intelectuales y del aprendizaje, y capacitación con perspectiva de género. Incluir a las personas con discapacidad en las capacitaciones;
- Impartir acuerdos y lineamientos para que las fiscalías a nivel federal y de los estados pongan a disposición materiales de fácil lectura para personas con discapacidad intelectual, a fin de que puedan comprender los procesos para presentar denuncias y para acogerse a medidas de protección.

### **A la Secretaría de Gobernación:**

- Al diseñar nuevas políticas orientadas a mejorar la protección de las mujeres contra la violencia, como, por ejemplo, la política *Puerta Violeta*, garantizar la accesibilidad como componente clave de las reformas. La política debería considerar las características de accesibilidad del entorno construido, las comunicaciones, la información y los servicios, y tener en cuenta todos los tipos de discapacidad, incluidas las discapacidades psicosociales;
- Establecer la obligatoriedad de realizar evaluaciones para detectar violencia de género cuando una persona con discapacidad denuncia un hecho de violencia familiar;
- Asegurar que el diseño y la implementación de las políticas se realicen en consulta estrecha con mujeres con discapacidad y con las organizaciones que las representan.



## **A la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas:**

- Proponer políticas al Sistema Nacional de Atención a Víctimas con el objeto de garantizar:
  - Que los hombres con discapacidad cuenten con protección contra la violencia familiar, lo cual incluye la creación de refugios y otros mecanismos de apoyo que les permitan salir de las situaciones de violencia y abandono;
  - Que las personas con discapacidad que han sido víctimas de violencia, incluida la violencia familiar, tengan acceso a rehabilitación y reparaciones integrales para abordar el impacto del delito o el abuso, acorde con sus necesidades individuales;
- Incluir en el Registro Nacional de Víctimas información desglosada sobre delitos y violaciones de derechos humanos cometidos contra personas con discapacidad;
- Llevar adelante campañas de información, incluso utilizando formatos accesibles y de fácil comprensión, para generar conciencia sobre todas las formas de violencia familiar contra personas con discapacidad, como violencia sexual, factores de riesgo y recursos de asistencia.

## **Al Instituto Nacional de las Mujeres:**

- Incluir en la versión revisada del Modelo Nacional de Atención en Refugios la obligación de brindar servicios a todas las mujeres con discapacidad, sin discriminación, incluidas las que tienen discapacidades sociales y las que requieren niveles de apoyos más intensos;
- Asegurar que la revisión del Modelo Nacional de Atención en Refugios se lleve a cabo en consulta con mujeres con discapacidad y con las organizaciones que las representan;
- Establecer un mecanismo eficaz para supervisar y evaluar la accesibilidad de los refugios.

## **A la Secretaría de Bienestar:**

- Al diseñar el Sistema Nacional de Atención de Cuidados propuesto, asegurar que no se exija a las familias asistir a sus miembros adultos que tienen una discapacidad y cerciorarse de que el apoyo para las familias de personas adultas

con discapacidad se instrumente únicamente cuando sea la forma de asistencia libremente elegida por la persona con discapacidad;

- Otorgar las pensiones para adultos con discapacidad directamente a la persona en cuestión. No otorgar pensiones por discapacidad a familiares sin el consentimiento de la persona en cuestión;
- Desarrollar programas y políticas, en colaboración con la sociedad civil, según resulte adecuado, para asegurar que las personas con discapacidad puedan vivir de manera independiente y ser incluidas en la comunidad brindando servicios basados en la comunidad como asistencia personal, vivienda, oportunidades de empleo y accesibilidad a servicios generales.

### **A los órganos legislativos de la Ciudad de México y los estados de Oaxaca, Nuevo León y Jalisco:**

- Modificar el marco de la legislación civil de los estados para incluir el derecho de las personas con discapacidad a gozar de capacidad jurídica plena y recibir apoyo para la toma de decisiones. De esta manera, estarán legitimadas a presentar denuncias, incluidas denuncias penales sobre violencia, sin la intervención de un tutor o curador.

### **Al órgano legislativo estatal de la Ciudad de México:**

- Al crear proyectos de ley para el sistema de cuidados de la Ciudad de México, evitar imponer a los familiares la obligación de brindar apoyo a los adultos con discapacidad. En su lugar, se debe otorgar a las personas con discapacidad la facultad de decidir cuál es el sistema de apoyo que se adecua a sus necesidades individuales, y poner a disposición un sistema para la toma de decisiones con apoyos.

### **A los órganos legislativos estatales de la Ciudad de México, Oaxaca, Nuevo León y Jalisco:**

- Modificar la legislación estatal sobre discapacidad para garantizar el derecho de las personas con discapacidad a vivir de manera independiente y ser incluidas en la comunidad:

- Posibilitando el acceso a servicios de asistencia personalizada para aquellos que requieren un nivel de apoyo más intenso;
- Creando planes con plazos definidos para garantizar que se brinden servicios accesibles, incluidos la vivienda y el transporte.
- Modificar la legislación penal del estado para eliminar las disposiciones que establecen que no brindar apoyo a adultos con discapacidad constituye un delito;
- Revisar la legislación estatal sobre víctimas para asegurar que las medidas de protección sean accesibles para las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás.

### **A las fiscalías generales de los estados de la Ciudad de México, Oaxaca, Nuevo León y Jalisco:**

- Designar personal de la fiscalía para que actúe como punto focal, con conocimientos específicos para orientar y asesorar a fiscales y a otros organismos de aplicación de la ley sobre la implementación de ajustes procedimentales, incluso durante las investigaciones y los procedimientos penales;
- Asegurar que los protocolos y otras orientaciones sobre denuncias de violencia contra niños dentro y fuera de las escuelas sean plenamente inclusivas para los niños y las niñas con discapacidad. La orientación debería comprender la capacitación para consejeros escolares, docentes y otros miembros del personal acerca de comportamientos o cuestiones específicas a las cuales se debe prestar atención, que puedan resultar relevantes para los niños y las niñas con discapacidades sensoriales o para aquellos cuyas discapacidades requieren formas alternativas de comunicación. Brindar orientación específica para consejeros escolares y docentes acerca de las medidas que deberían tomar para asegurar que los medios de denuncia sean accesibles para los niños y las niñas con discapacidad
- Desarrollar políticas para alentar a los centros de salud y otros organismos que brindan servicios a personas con discapacidad a realizar denuncias cuando detectan presuntos casos de violencia familiar contra personas con discapacidad. Asimismo, formular políticas para garantizar la protección contra posibles represalias para las personas que realizan la denuncia y las presuntas víctimas;

- Exigir que los fiscales y policías desarrollen políticas para asegurar que las personas con discapacidad puedan denunciar de manera segura los casos de violencia familiar y abandono, y puedan acceder a medidas de protección.
- Asegurar que las personas con todo tipo de discapacidades tengan pleno acceso a fiscalías, refugios y otras soluciones habitacionales temporales.

### **A los organismos de bienestar estatales de la Ciudad de México, Oaxaca, Nuevo León y Jalisco:**

- Implementar programas para asegurar la identificación temprana de situaciones en las cuales las personas con discapacidad puedan ser víctimas de violencia, como aquellas en las que tales personas tengan poco o ningún contacto con terceros fuera del entorno familiar;
- Modificar las políticas que obligan a las familias a brindar apoyo a sus familiares adultos con discapacidad;
- Establecer programas y servicios para asegurar que las personas con discapacidad puedan vivir de manera independiente y sean integradas en la comunidad, incluso a través de servicios de asistencia personal para personas que requieren un nivel de apoyo más intenso.

### **A los organismos estatales de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de la Ciudad de México, Oaxaca, Nuevo León y Jalisco:**

- Desarrollar políticas y servicios para garantizar la protección y el apoyo a personas con discapacidad que hayan sobrevivido a hechos de violencia familiar, incluso a través de una red de servicios para brindar vivienda accesible, transporte, asistencia personal y oportunidades de empleo;
- Salvo que se trate de estadías de emergencia temporales y de corto plazo, evitar enviar a las personas con discapacidad a instituciones para protegerlas contra la violencia doméstica y el abandono;
- Otorgar pensiones por discapacidad y otros tipos de apoyo financiero o material directamente a la persona interesada, y asegurar que pueda tomar decisiones acerca de la naturaleza y el alcance de su situación habitacional y manutención.

## Agradecimientos

La investigación y la redacción de este informe estuvo a cargo de Carlos Ríos-Espinosa, investigador y abogado sénior de la División de Derechos de las Personas con Discapacidad. Libertad Hernández Santiago, consultora de dicha división, brindó asistencia esencial para la investigación.

Editó el informe Jane Buchanan, subdirectora de la División de Derechos de las Personas con Discapacidad. La revisión del informe estuvo a cargo de Tyler Mattiace, investigador sobre México; Tamara Taraciuk Broner, sub directora interina de la División de las Américas; Ximena Casas, investigadora de derechos de la mujer para la región de las Américas; Nisha Varia, directora de incidencia de la División de Derechos de la Mujer; y Michael Bochenek, asesor legal sénior de la División de los Derechos del Niño. Las asesoras legales sénior María McFarland Sánchez-Moreno y Aisling Reidy se ocuparon de la revisión jurídica. Babatunde Olugboji, subdirector de Programas, y Danielle Hass, editora sénior, colaboraron con la revisión de Programas.

Las asociadas Stephanie Collins y Vira Tarnavska colaboraron con aspectos editoriales y de producción. El informe fue preparado para la publicación por Fitzroy Hepkins, gerente de producción.

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a quienes nos transmitieron sus experiencias personales, así como a los funcionarios, proveedores de servicios y especialistas que aceptaron ser entrevistados, especialmente a Alejandra Haas, Alejandra Donají Núñez, Ana Canseco, Ana Guadalupe Herrera, Ana Pecova, Andrea Flores Ruiz, Beatriz Garza, Cecilia Guillén, Clara Díaz de Chávez, Diana Sheimbaum, Emma González, Enrique Juárez, Erika Montes, Flavia Esther Anau, Graciela Marina Oliveto, Ilse Gutiérrez, Isabel Haas, Isabel Nuñez, Josefina Andrade, Katia D'Artigues, Laura Acosta, Lucina Bravo, María Fernanda Pinkus, Mariana Díaz Figueroa, Martha Esthela Monsiváis, Patricia Martínez, Patricia Matías, Raúl Montoya, Roxana Pacheco, Sara Valenzuela, Socorro Piña, Sofía Wolfbrand, Teresa Valenzuela, Víctor Lizama, Wendy Figueroa y Yuliana López. Agradecemos a Aaron Flores, Agustín de Pavía, y Mariana Díaz Figueroa por prestar su voz para el video que acompaña a este informe.

Agradecemos a todas las organizaciones que apoyaron este trabajo, facilitaron las entrevistas y aportaron perspectivas sumamente valiosas. Expresamos un especial agradecimiento a Libertad Hernández Santiago y Luis Rodríguez-Martínez, que brindaron asistencia personal a Carlos Ríos-Espinosa durante el viaje de investigación.

# “Es mejor hacerte invisible”

## Violencia familiar contra personas con discapacidad en México

Muchas personas con discapacidad en México enfrentan violencia familiar grave, incluyendo violencia física, sexual y emocional, así como negligencia y confinamiento con poca protección o apoyo por parte del gobierno. La falta de políticas gubernamentales para apoyar a las personas con discapacidad a vivir de manera independiente se traduce en que muchas tengan que depender de sus familias para apoyos económicos o para satisfacer sus necesidades básicas. Esto les coloca en un mayor riesgo de violencia familiar y puede impedir que salgan de situaciones abusivas.

“*Es mejor hacerte invisible*” está basado en una investigación realizada en cuatro entidades de México: la Ciudad de México, Nuevo León, Oaxaca y Jalisco. Treinta y ocho personas con discapacidades física, sensorial, intelectual y psicosocial fueron entrevistadas. Algunas personas adultas con discapacidad que vivían con sus padres describieron abusos que han tenido lugar desde su niñez.

Las políticas federales y estatales para apoyar a las personas con discapacidad han consistido principalmente en pensiones económicas por discapacidad. Una nueva pensión federal introducida en 2019 parece insuficiente para cubrir los costos básicos de vida de los adultos con discapacidades, particularmente aquellos con requerimientos de apoyo más intensos y aquellos que residen en municipios y ciudades con altos costos de vida.

El reporte encontró que entre los perpetradores de violencia hay padres, suegros, padrastros y parejas y que las víctimas enfrentan obstáculos para el acceso a la justicia y la protección. Los refugios de emergencia existentes para mujeres y sus hijos no siempre son accesibles para las personas con discapacidad y no hay refugios para hombres que son víctimas. Los procuradores de justicia y otros funcionarios tienen conocimientos limitados sobre ajustes de procedimiento, tales como el uso de imágenes e información sobre lectura fácil para personas con discapacidad intelectual, permitir que una persona de apoyo esté presente durante las entrevistas o asegurar el uso de la lengua de señas. Tales ajustes podrían permitirles participar plenamente en los procesos judiciales.

Human Rights Watch hace un llamado para que los gobiernos federal y estatales en México garanticen el derecho de las personas con discapacidad a vivir de manera independiente como un elemento esencial para combatir la violencia familiar. Las agencias encargadas de hacer cumplir la ley, incluidas las fiscalías, deben asegurarse de que las personas con discapacidad que experimentan violencia puedan denunciar estos delitos, recibir protección ante el abuso y tener acceso a la justicia.



*Reyna (izquierda) y César, ambos con discapacidad física, dijeron haber sobrevivido violencia por parte de sus familiares. Viven juntos en Monterrey, Nuevo León.*

© 2019 Libertad Hernández