



# Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

## RECOMENDACIÓN No. 47/2013

### **SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN POR NO TOMAR MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO AL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD, EN AGRAVIO DE V1 Y V2, EN TABASCO, ZACATECAS.**

México, D.F., a 29 de octubre de 2013.

#### **MAESTRO GERARDO RUIZ ESPARZA SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES**

Distinguido secretario:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, primer párrafo; 6, fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su reglamento interno, ha examinado los elementos de evidencia contenidos en el expediente número CNDH/2/2013/1646/Q, derivado de la queja formulada por V1, relacionada con los hechos ocurridos el 21 de enero de 2013, en Tabasco, Zacatecas, en agravio de V1 y V2.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. Dichos datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, previo el compromiso de que ésta dicte las medidas de protección correspondientes y, visto los siguientes:

## **I. HECHOS**

3. Mediante queja presentada ante la Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas y remitida a este organismo nacional el 11 de febrero de 2013, V1 señaló que es una persona con discapacidad auditiva, al igual que V2, y que el 19 de enero de 2013, en la taquilla de la empresa 1, permisionaria del servicio de autotransporte federal de pasajeros, en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas, cada uno adquirió un boleto sencillo de transporte terrestre con destino al municipio de Tabasco, Zacatecas.

4. Refirió que en tal ocasión, el personal de la empresa 1, hizo válido a su favor un descuento del 50% del total del costo de sus boletos. Sin embargo, el 21 de enero del 2013, en la oficina de la misma empresa en Tabasco, Zacatecas, sin razón alguna, personal dependiente de la empresa 1 se negó a aplicarles el descuento, no obstante que así lo solicitaron y se identificaron con sus credenciales expedidas por la Comisión Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad de Zacatecas.

5. Con motivo de la queja formulada por V1, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, inició el expediente CNDH/2/2013/1646/Q; y, a fin de documentar las violaciones a los derechos humanos, se solicitó un informe a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el cual se proporcionó en su oportunidad y cuyo contenido es objeto de valoración en el capítulo de observaciones del presente documento.

## **II. EVIDENCIAS**

6. Oficio CDHEZ/Q/939/2013, signado por el jefe de Orientación y Quejas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Zacatecas y recibido en esta Comisión Nacional el 12 de febrero de 2013, por el que se remite la queja de V1, persona con discapacidad auditiva, a la que se anexaron diversos documentos de prueba.

7. Acta circunstanciada de 13 de febrero de 2013, en la que se hizo constar que personal de este organismo nacional comunicó vía mensaje de texto a V1, que su queja había sido recibida y que se encontraba en análisis. A dicha acta se anexaron fotografías de la comunicación sostenida con la agraviada.

8. Oficios 005615 y 005616, signados por el director general adjunto de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y recibidos en este organismo nacional el 23 de abril de 2013, mediante los cuales se comunicó que se giraron instrucciones a fin de que se rindiera el informe solicitado por el titular de la Dirección General de la Segunda Visitaduría de esta Comisión Nacional.

9. Acta circunstanciada de 2 de mayo de 2013, en la que se hizo constar que ese día personal adscrito a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se

reunió con V1 y sus familiares, en la que se le informó el estado que guardaba el expediente de queja en cuestión y se trataron temas relativos a las dificultades que enfrentan las personas con discapacidad.

**10.** Oficio 1.2.- 6379, suscrito por el titular de la Dirección General Adjunta Normativa de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y recibido en este organismo nacional el 7 de mayo de 2013, al cual se anexó el similar 4.2.6.-310/2013 de 26 de abril de 2013, suscrito por la titular de la Dirección General Adjunta Normativa de Permisos de Autotransporte Federal, adscrita a la Dirección General de Autotransporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al cual anexó, entre otros, los siguientes documentos:

**10.1.** Fotocopia del acuerdo por el que se autoriza la tarifa especial para ancianos afiliados al Instituto Nacional de la Senectud, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1982.

**10.2.** Fotocopia de la circular relativa a los descuentos del 25% y 50% que deberán otorgar los prestadores de servicios ferroviarios de pasajeros y autotransporte federal de pasajeros, a maestros y estudiantes, respectivamente, que utilicen sus servicios en los periodos vacacionales aprobados por la Secretaría de Educación Pública, en el ciclo lectivo 2012 – 2013, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2012.

**10.3.** Oficio sin número de fecha 24 de abril de 2013, suscrito por el representante legal de la empresa 1.

**10.4.** Oficio GG/MEX/035/13 de 26 de abril de 2013, suscrito por el gerente General de la Cámara Nacional de Autotransporte de Pasaje y Turismo.

**11.** Acta circunstanciada de 6 de junio de 2013, en la que se hizo constar la comparecencia de V1 ante personal de este organismo nacional, a fin de que se le informara sobre el estado que guardaba el trámite de su queja.

**12.** Oficio 4.2.6.-556/2013, signado por la titular de la Dirección General Adjunta Normativa de Permisos de Autotransporte Federal, adscrita a la Dirección General de Autotransporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y recibido en esta Comisión Nacional el 10 de julio de 2013, al que se anexó copia del expediente administrativo 1, iniciado en dicha Secretaría con motivo de los hechos analizados en la presente recomendación.

**13.** Oficio 1.2.-009656, suscrito por el director general adjunto de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y recibido en este organismo nacional el 10 de julio de 2013 al que se adjuntó oficio 4.3.0.3.-128/2013 de 8 de julio de 2013, suscrito por el director de Coordinación Técnica y de Programas de la Dirección General del Transporte Ferroviario y Multimodal de dicha Secretaría.

**14.** Oficio 1.2.-010484, signado por el titular de la Dirección General Adjunta Normativa de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, recibido en esta Comisión Nacional el 29 de julio de 2013, al que se anexó el oficio 4.1.3.02226 de 11 de julio de 2013, suscrito por el director general adjunto técnico de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la referida Secretaría.

**15.** Oficio 1.2.-010912, signado por el titular de la Dirección General Adjunta Normativa de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y recibido en este organismo nacional el 8 de agosto de 2013, mediante el cual se remitió el siguiente documento:

**15.1.** Oficio 7.2.201.930/2013 de 5 de agosto de 2013 suscrito por el director de Registro y Programas, adscrito a la Dirección General de Marina Mercante de dicha Secretaría, relativo a los hechos de la presente recomendación al que a su vez se adjuntaron los oficios 7.2.201.923, 7.2.201.924 y 7.2.201.925 de 2 del mismo mes y año, dirigidos a la Cámara Mexicana de Industria del Transporte Marítimo, al Consejo Marítimo Portuario de México y al Consejo Mexicano del Transporte, respectivamente y suscritos por el director general de Marina Mercante ya referido.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA**

**16.** Mediante queja presentada ante la Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas y remitida a este organismo nacional el 11 de febrero de 2013, V1 señaló que, al igual que V2, es una persona con discapacidad auditiva, y que el 19 de enero de 2013, en la taquilla de la empresa 1, permisionaria del servicio de autotransporte federal de pasajeros, en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas, ambos adquirieron un boleto sencillo de transporte terrestre con destino al municipio de Tabasco, Zacatecas, en el que le hicieron valer a su favor un descuento del 50% del total del costo de sus boletos; sin embargo, el 21 del mismo mes y año, el personal de la oficina de la misma empresa en el municipio de Tabasco, Zacatecas, no les aplicó el descuento a pesar de que lo solicitaron y mostraron sus credenciales expedidas por Comisión Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad de Zacatecas.

**17.** A la fecha de emisión de la presente recomendación no se tiene conocimiento de que se haya iniciado procedimiento administrativo para evitar la repetición de este tipo de actos.

### **IV. OBSERVACIONES**

**18.** Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja CNDH/2/2013/1646/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo nacional cuenta con elementos de convicción que permiten observar

violaciones atribuibles a AR1, titular de la Dirección General de Autotransporte General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al derecho humano a la no discriminación, en agravio de V1 y V2, por omitir tomar medidas para garantizar el acceso al servicio de transporte público consistentes en realizar los convenios necesarios con los concesionarios y permisionarios de dicho servicio, como lo dispone la fracción V del artículo 19 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en atención a las siguientes consideraciones:

**19.** Mediante queja presentada ante la Comisión de Derechos Humanos del estado de Zacatecas y remitida a este organismo nacional el 11 de febrero de 2013, V1 señaló que tanto ella como V2 son personas con discapacidad auditiva, y que el 19 de enero de 2013, en la taquilla de la empresa 1, permisionaria del servicio de autotransporte federal de pasajeros en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas, cada uno adquirió un boleto sencillo de transporte terrestre con destino al municipio de Tabasco, Zacatecas.

**20.** Al respecto refirió que en dicha ocasión el personal de la empresa 1 realizó un descuento del 50% del total del costo de sus boletos. Sin embargo, el 21 de enero del 2013, en la oficina de la misma empresa en Tabasco, Zacatecas, personal dependiente de la empresa 1, sin razón alguna, se negó a aplicarles el descuento, a pesar de haberlo solicitado y de haberse identificado con sus credenciales expedidas por Comisión Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad de Zacatecas.

**21.** Ante lo manifestado por V1, este organismo nacional requirió información a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual fue proporcionada mediante oficio 4.2.6.-310/2013 de 26 de abril de 2013, suscrito por la titular de la Dirección General Adjunta Normativa de Permisos de Autotransporte Federal, adscrita a la Dirección General de Autotransporte Federal. La autoridad señaló que, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 del Reglamento de Autotransporte Federal y Servicios Auxiliares, las tarifas que los permisionarios registren ante la referida Secretaría serán las máximas que puedan establecer y, a partir de éstas, podrán estructurar las tarifas promocionales o de descuento. Derivado de lo anterior, la autoridad refirió que la normatividad aplicable al autotransporte federal no contempla sanciones por incumplimiento a la aplicación de descuento ya que lo dispuesto por el referido Reglamento es una disposición facultativa y no obligatoria.

**22.** En relación con lo anterior, mediante oficio sin número de 24 de abril de 2013, suscrito por el representante legal de la empresa 1, se informó respecto de la aplicación del descuento en el primer trayecto y no así en el segundo, que de acuerdo con las políticas internas de dicha empresa, cada jefe de oficina de los diferentes puntos de venta dentro del país, está facultado para que a su criterio, otorgue los descuentos a los usuarios para una mejor prestación del servicio.

**23.** Ahora bien, esta Comisión Nacional observa que el servicio público de autotransporte federal de pasajeros es brindado por los permisionarios, sin

embargo, de conformidad con las fracciones IV, V y XIII del artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, corresponde a la misma, a través de la Dirección General de Autotransporte Federal, fijar las normas de este servicio público, expedir los permisos y autorizaciones para la operación de esos servicios y vigilar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones que se establezcan en los mismos.

**24.** Al respecto, a través de oficio 4.2.6.-556/2013, signado por la titular de la Dirección General Adjunta Normativa de Permisos de Autotransporte Federal, adscrita a la Dirección General de Autotransporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y recibido en esta Comisión Nacional el 10 de julio de 2013, se informó que no existe ningún convenio celebrado con los permisionarios del servicio público de autotransporte de pasajeros con el fin de que se otorguen descuentos a las personas con discapacidad en los costos de los servicios de autotransporte referido.

**25.** De igual manera, la autoridad refirió que no hay ningún instrumento en donde se haya promovido la celebración de convenios con los permisionarios del autotransporte público de pasajeros, ni disposición oficial vinculante alguna para los concesionarios y/o permisionarios de los servicios de transporte público en sus diversas modalidades, a fin de que las personas con discapacidad sean beneficiadas con descuentos en los costos de los servicios brindados.

**26.** Tocante a lo anterior, en el ámbito internacional, el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, requiere que los países identifiquen y eliminen los obstáculos y las barreras y aseguren que las personas con discapacidad puedan tener acceso a su entorno, al transporte, las instalaciones y los servicios públicos, tecnologías de la información, así como a las comunicaciones.

**27.** Asimismo, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de las Personas con Discapacidad, en su artículo III.1.a, dispone que los Estados parte deberán de tomar medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración.

**28.** Aunado a lo anterior, en el artículo 13, fracción VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se establece que los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, deberán, entre otras cosas, procurar la accesibilidad en los medios de transporte público general, a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

**29.** Al respecto, la obligación por parte del Estado en términos de facilitar el acceso para las personas con discapacidad a los servicios de transporte público, no se limita a mejorar su infraestructura a fin de que tengan un fácil acceso en términos físicos a dichos servicios, sino que, además, el Estado debe de promover su uso mediante políticas que hagan de éstos una opción asequible como medio de transporte para las referidas personas. Ello cobra gran relevancia en el sentido de que las personas con discapacidad, por su condición de vulnerabilidad, enfrentan constantemente barreras tanto físicas como sociales que obstaculizan su participación en los distintos ámbitos de la vida cotidiana.

**30.** De lo anterior se desprende que es fundamental que el Estado proporcione lo necesario para que las personas con discapacidad sean incluidas en la sociedad en condiciones de igualdad, lo cual únicamente será posible si el entorno físico y cultural, las viviendas y el transporte, los servicios sociales y médicos, las oportunidades de educación y de trabajo y la vida social y cultural, se ponen a disposición de todos. Así, se hace necesaria una política de inclusión por parte del Estado que se traduzca en una acción afirmativa.

**31.** En ese sentido, las acciones afirmativas por parte del Estado pueden ser definidas como un trato formalmente desigual, que basa la diferencia de tratamiento en la pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad y se caracterizan, principalmente, por ser medidas que favorecen a los miembros de un colectivo por su pertenencia al mismo, no por circunstancias individuales. Tales medidas se justifican en razón de las desigualdades reales a las cuales se ve expuesta la población perteneciente a algún grupo vulnerable.

**32.** Asimismo, la finalidad de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad, como su nombre lo indica, consiste en lograr la inclusión de dichas personas a partir de ciertas condiciones de igualdad. En virtud de lo anterior, el no acatar la norma referida, como sucede en el presente caso, atenta contra la igualdad de las personas con discapacidad.

**33.** Al respecto, este organismo nacional observa que la autoridad no ha dado cumplimiento al contenido del artículo 19 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, mismo que establece que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes promoverá el derecho de las personas con discapacidad, sin discriminación de ningún tipo, al acceso al transporte, los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, particularmente aquellas que contribuyan a su independencia y desarrollo integral. Así, la fracción V de dicho artículo dispone que para que lo anterior se lleve a cabo, dicha Secretaría deberá de promover convenios con los concesionarios del transporte público a fin de que las personas con discapacidad gocen de descuentos en las tarifas de los servicios que éstos brinden.

**34.** Relacionado con lo anterior, cabe señalar que, a pesar de que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad dispone que la obligación que la Secretaría tiene de celebrar convenios, tiene lugar respecto de “concesionarios”

del transporte público, atendiendo a una interpretación teleológica y, en concordancia con el principio pro persona, esta Comisión Nacional observa que dicha disposición se estableció con el ánimo de que los prestadores del servicio de transporte en general otorguen descuentos a las personas con algún tipo de discapacidad a fin de que éstas accedan a los mismos con mayor facilidad. Por ello, se estima que el citado artículo no limita su alcance a los concesionarios sino que debe interpretarse de manera tal que su aplicación abarque también a los prestadores de servicios de autotransporte.

**35.** Así, en la exposición de motivos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, se señaló que el valor de dicho documento estriba en el derecho que otorga a las personas con discapacidad para acceder a los beneficios sociales y económicos específicos relativos a los programas y servicios de salud, educación, empleo, participación en la comunidad, ocio, adaptación y adquisición de vivienda, transporte, entre otros.

**36.** Asimismo, se refirió que es muy común que a las personas con algún tipo de discapacidad se les niegue la posibilidad de realizar diversas actividades ordinarias en la vida de un ser humano, como lo son la educación, la recreación, entre otras. Y por si fuera poco, existe escasa legislación acerca de las vías de comunicación que existen para su transportación, ya que en diversas ocasiones, debido a la falta de acceso especializado para personas con discapacidad, se ven restringidos a la entrada de edificios y transporte en general.

**37.** En esa misma línea, el mandato contenido en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y en su Reglamento, obliga a que una vez concertados los convenios aludidos, el acceso a los servicios de transporte por parte de la personas con discapacidad se realice en condiciones de equidad y sin discriminación, y se haga exigible de manera horizontal, frente a los permisionarios del servicio transporte público de pasajeros. Lo anterior, en concordancia con los principios de equidad, igualdad de oportunidades y transversalidad a los que se refieren las fracciones I, III y XI del artículo 5 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, los cuales deberán guiar la instrumentación y desarrollo de las políticas públicas, acciones y programas en la materia, por parte de las autoridades competentes.

**38.** Aunado a lo anterior, de manera correcta, el artículo 58 del Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad dispone que corresponde a la referida Secretaría promover la formulación, suscripción y ejecución de convenios con los concesionarios y permisionarios del transporte público a fin de que las personas con discapacidad gocen de descuentos en las tarifas de los servicios de transporte público en el país.

**39.** Por ello, esta Comisión Nacional observa que por cuanto hace a lo informado por la autoridad en el sentido de que las promociones y descuentos en el costo del servicio de transporte de pasajeros son facultativas para los prestadores del servicio, ello se debe a que la misma ha omitido celebrar convenios con los

concesionarios y permisionarios, que vinculen a los mismos a otorgar descuentos a las personas con discapacidad. Es decir, a fin de que la aplicación de descuentos vincule a los concesionarios y permisionarios, es fundamental que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cumpla con lo dispuesto en el artículo 19, fracción V, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y 58 de su reglamento, con respecto a la promoción de convenios con los mismos, de modo que éstos se ajusten a lo establecido por dicha autoridad. En ese sentido, es obligatorio para la autoridad responsable, promover la celebración de los referidos convenios, que a su vez vinculen a los prestadores del servicio de transporte público a otorgar los descuentos en cuestión.

**40.** Sin embargo, de la información proporcionada por la autoridad a este organismo nacional se advierte que a pesar de que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011 y entró en vigor el 31 del mismo mes y año, a la fecha de emisión del presente pronunciamiento, esto es, 2 años y 5 meses después, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no ha dado cumplimiento al mandato establecido en el artículo 19, fracción V, de dicho instrumento legal, no obstante que el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley en cita es más que razonable y suficiente para dar atención a la obligación que en tal sentido le corresponde.

**41.** Además, lo anterior se corrobora a través de lo manifestado por el representante legal de la empresa 1 y por el titular de la Gerencia General de la Cámara Nacional de Autotransporte de Pasaje y Turismo, mediante escritos enviados a esta Comisión Nacional el 7 de mayo de 2013 por conducto de la autoridad responsable, ya que refirieron que no existe disposición oficial alguna emitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que los obligue a otorgar descuentos a personas con discapacidad. Asimismo, señalaron que no han suscrito acuerdos con dependencias públicas o privadas que les generen obligación contractual para otorgarles algún beneficio a dichas personas.

**42.** De la misma manera, el representante legal de la empresa 1 refirió que cumple y contempla los descuentos que le son requeridos por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en términos de las circulares emitidas por la misma, las cuales establecen que se deben de otorgar descuentos a maestros, estudiantes y a adultos mayores; sin que se contemple en dichas circulares algún descuento para las personas con discapacidad.

**43.** Al respecto, mediante el oficio 4.2.6.-310/2013 de 26 de abril de 2013 suscrito por la titular de la Dirección General Adjunta Normativa de Permisos de Autotransporte Federal, adscrita a la Dirección General de Autotransporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se informó a este organismo nacional que el 7 de enero de 1982, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo por el que se autoriza la tarifa especial para ancianos afiliados al Instituto Nacional de la Senectud y, el 30 de julio de 2013, se publicó en esa misma fuente, la circular relativa a los descuentos del 25% y 50% que

deberán otorgar los prestadores de servicios ferroviarios de pasajeros y autotransporte federal de pasajeros, a maestros y estudiantes, respectivamente, que utilicen sus servicios en los periodos vacacionales aprobados por la Secretaría de Educación Pública, en el ciclo lectivo 2012 – 2013.

**44.** De lo anterior se observa, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha emitido normativa por la que se han impuesto tarifas de descuento aplicables tanto a personas de la tercera edad, como a estudiantes y maestros. Ello deriva en el hecho de que, respecto de dichas personas, las referidas tarifas sean obligatorias y no facultativas para quienes prestan el servicio de autotransporte. Sin embargo, a la fecha de la emisión de la presente recomendación, la autoridad responsable no ha dictado medida alguna tendente a beneficiar a las personas con discapacidad, dejando con ello a la voluntad de las empresas privadas, la aplicación de descuentos a favor de las mismas y, desamparando al grupo en situación de vulnerabilidad que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad protege.

**45.** En efecto, en términos del Reglamento Interior de la referida Secretaría, artículo 10, fracción V, corresponde a la Dirección General de Autotransporte Federal adoptar las medidas necesarias para la debida observancia de las leyes, reglamentos y demás disposiciones relacionadas con su funcionamiento. En este sentido, AR1 debe implementar acciones concretas y ejecutar las facultades que le son inherentes para no seguir incumpliendo con lo establecido en el artículo 19, fracción V, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y 58 de su reglamento, normativa en materia de derecho humanos que contempla obligaciones específicas para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en lo tocante a la prestación del servicio público de autotransporte federal de pasajeros, máxime si, de conformidad con lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento Interior referido, entre las atribuciones que se le imponen a dicha autoridad está la de preparar y proponer la suscripción de acuerdos de coordinación y convenios de concertación cuando contengan aspectos de su competencia.

**46.** En ese sentido, en el caso *Furlan y Familiares vs. Argentina*, sentencia de 31 de agosto de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. El Tribunal recordó que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad. En ese sentido, es obligación de los Estados propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad, con el fin de garantizar que las limitaciones anteriormente descritas sean desmanteladas. Por

tanto, es necesario que los Estados promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover dichas barreras.

**47.** Debe señalarse que los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se citan en la presente recomendación son de observancia obligatoria para el Estado mexicano, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus numerales 1 y 2 y del reconocimiento de su competencia contenciosa obligatoria por parte del Estado mexicano, de conformidad con el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999.

**48.** Al respecto, en el presente caso, el Estado ha dictado una acción afirmativa en el artículo 19 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en acatamiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de las Personas con Discapacidad, y tomando en cuenta dichas diferencias reales, emitió una normatividad que tiene como finalidad acabar con esas diferencias en el acceso a los servicios públicos.

**49.** Cobra relevancia el artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, mismo que dispone que las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, género, edad, condición social, económica o de salud, o cualquier otra característica propia de la condición humana que atente contra su dignidad. Así, el artículo dispone que las medidas contra la discriminación tienen como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera, directa o indirecta, menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable.

**50.** En virtud de lo anterior, la omisión de instrumentar medidas y acciones tendientes a que los prestadores del servicio de transporte público federal otorguen descuentos en los costos del servicio a la población con algún tipo de discapacidad, se traduce en un trato discriminatorio para este grupo vulnerable debido a que se está dejando desatendida una diferencia de hecho que, al no verse subsanada dando cumplimiento en la Ley, se traduce en conservar una situación de desigualdad real para el acceso al servicio de transporte.

**51.** Así, el mandato de no discriminación, se traduce en una obligación del Estado de dar fin a fenómenos sociales de desigualdad que atentan contra la dignidad humana, lo que se materializa a través de leyes y políticas públicas, así como en una prohibición de segregar y distinguir por razones que atenten contra la misma. Por ello, omitir ejecutar las acciones afirmativas, implica discriminar, pues se está preservando la situación que la ley pretende cambiar.

**52.** Al respecto, la referida Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, sentencia de 2 de febrero de 2001,

señaló que el deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Así, en el presente caso, si bien las normas para la protección de los derechos en cuestión existen, no se han llevado a cabo las acciones afirmativas tendentes a una efectiva observancia de las mismas.

**53.** Así pues, una manifestación concreta de la implementación de este tipo de acciones consistiría, por ejemplo, en la promoción y celebración de convenios por parte de la autoridad con los concesionarios y permisionarios del transporte público, a fin de que éstos otorguen descuentos razonables en los costos de los servicios que prestan, en favor de personas con discapacidad, con el fin de que puedan acceder en condiciones de equidad al uso de dichos servicios. Lo anterior, con independencia de que en el ámbito de sus facultades, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes pueda dictar las disposiciones que resulten pertinentes para la consecución del mismo fin.

**54.** Cabe señalar que, si bien V1 y V2 son personas con una discapacidad auditiva, el alcance de lo observado por esta Comisión Nacional en la presente recomendación, aplica respecto de las personas con discapacidad de cualquier tipo, por lo que las acciones ya referidas deberán de ser tomadas respecto de las mismas y no limitarse únicamente a las personas con discapacidad auditiva.

**55.** Ahora bien, no pasa inadvertido que las omisiones referidas iniciaron cuando AR1 aún no asumía el cargo que actualmente ocupa, sin embargo, es necesario tener en cuenta que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante oficio 4.2.6.-310/2013 de 26 de abril de 2013, informó a este organismo nacional que procedería a promover la suscripción de los convenios con los permisionarios del transporte público, no se ha acreditado así ante este organismo al momento de la emisión de la presente recomendación.

**56.** De lo anterior se observa que, como consecuencia de las conductas omisas citadas, V1 y V2 vieron afectado su derecho fundamental a la no discriminación, por no tomar medidas para garantizar el acceso al servicio de transporte público, reconocido en los artículos 1, párrafos primero y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5.2, 5.3, 9.1 y 20 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 4 y 5, fracciones I, III, VII, VIII, IX; 6, fracciones I, IV, X, XI, y 19, fracción V, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; y 2, 3, 9, y 13, fracción VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derecho Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", y III.1.a de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

**57.** Además, las omisiones a que se ha hecho referencia implican una vulneración del ordenamiento jurídico vigente en materia de derechos humanos, a causa de un dejar de hacer por parte de quien está obligado a actuar, obligación que tiene su origen en una serie de normas vigentes, de modo tal que la autoridad, no solamente infringió por omisión lo establecido en los artículos, 4 y 5, fracciones I, III, VII, VIII, IX; 6, fracciones I, IV, X, XI, y 19, fracción V, y séptimo transitorio de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, sino además lo dispuesto en los artículos 1, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1.1; 1.2 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 2, 3 y 18, del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derecho Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”; 3, 4.1, 9.1, 9.2 y 20 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; III.1.a y IV.1 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; 58 del Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y 2, 3, 9 y 13, fracción VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

**58.** Ahora bien, no pasa desapercibido para esta Comisión Nacional lo informado por la autoridad responsable respecto de las medidas que se han tomado en materia de transporte ferroviario, aeronáutica y marina mercante, a fin de beneficiar a las personas con discapacidad. Así, mediante oficio 4.3.0.3.-128/2013 de 8 de julio de 2013, suscrito por el director de Coordinación Técnica y de Programas de la Dirección General del Transporte Ferroviario y Multimodal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se informó que el único concesionario que actualmente presta ese servicio otorgó un descuento del 50% a las personas con discapacidad visual por lo que, desde la publicación de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y su Reglamento, la autoridad responsable solicitó al concesionario que hiciera extensivo el descuento a las personas con cualquier otra discapacidad. Por ello, la empresa concesionaria modificó sus reglas de aplicación extendiendo los descuentos como le fue pedido.

**59.** Asimismo, por medio del oficio 4.1.3.02226 de 11 de julio de 2013, suscrito por el director general adjunto técnico de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la referida Secretaría, se informó a este organismo nacional que no se han celebrado convenios con líneas aéreas para otorgar descuentos a personas con discapacidad. Sin embargo, refirió que se están tomando acciones a fin de que se evite el incremento en los boletos de viaje para las personas con discapacidad, debido a que las mismas generalmente viajan con diversos accesorios tales como sillas de ruedas, lo que tiene como consecuencia que se eleven los costos.

**60.** Finalmente, a través del oficio 7.2.201.930/2013 de 5 del mismo mes y año suscrito por el director de Registro y Programas, adscrito a la Dirección General de Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se hizo del conocimiento de esta Comisión Nacional que se enviaron oficios dirigidos a la Cámara Mexicana de Industria del Transporte Marítimo, al Consejo Marítimo Portuario de México y al Consejo Mexicano del Transporte, a fin de que se

implementen acciones que mejoren la infraestructura de accesibilidad, seguridad, comodidad, calidad y funcionalidad para las personas con discapacidad, que les permitan tener acceso y buen servicio en todos los transportes públicos.

**61.** Al respecto se advierte que, si bien se han tomado algunas acciones tendientes a facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios del transporte público, ello no exime a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de llevar a cabo la obligación que le impone el artículo 19, fracción V, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, y el artículo 58 de su reglamento, consistente en promover la celebración de convenios con los concesionarios y peticionarios para que se otorguen descuentos a las personas con discapacidad. En ese sentido, se observa con preocupación que la omisión referida por parte de la autoridad responsable, no solamente tiene lugar respecto de los servicios de autotransporte federal, sino que trasciende a los distintos servicios de transporte público sobre los que versa la competencia de la misma.

**62.** Además, llama la atención lo referido respecto de las acciones tomadas en materia de aeronáutica con el fin de que no se eleven los costos de las personas con discapacidad, cuando éstas viajen con accesorios tales como sillas de ruedas, lo cual resulta preocupante para este organismo nacional. Lo anterior, ya que las personas que llevan consigo dichos aparatos, lo hacen debido a que los mismos les ofrecen autonomía para llevar a cabo actividades de la vida cotidiana, sin los cuales, no podrían trasladarse de manera independiente, por lo que no deberían de incrementarse los costos con motivo de su uso. Además, este organismo nacional observa que los descuentos que se establezcan con motivo de los dispuesto en los artículos 19 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y 58 de su Reglamento, deben de aplicarse no únicamente respecto de la persona con discapacidad, sino también de los aparatos que la misma lleve consigo y que hagan posible su movilidad.

**63.** Por lo anterior, se observa una urgente necesidad de aplicar una política integral de inclusión para los usuarios de los servicios de transporte que tienen alguna discapacidad, ya que los mismos se enfrentan frecuentemente a diversos obstáculos que los inhiben de utilizar los servicios que el Estado concede o autoriza para este fin.

**64.** Cabe destacar, que las violaciones de derechos humanos hechas valer por V1 ante este organismo nacional son consecuencia de la ausencia de políticas públicas que promuevan la inclusión y atiendan las necesidades específicas de los sectores vulnerables de la población, específicamente, de las personas que tienen algún tipo de discapacidad. Por ello, como parte de las acciones necesarias para compensar las dificultades y desventajas que en los hechos enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a diversos servicios públicos, entre los que se cuenta el de transporte, y con el fin de garantizar en favor de este colectivo social vulnerable el acceso al transporte público en condiciones de equidad, a un costo asequible y sin discriminación de tipo alguno, se hace necesario que las omisiones en que ha incurrido la autoridad

responsable sean reparadas de forma integral de inmediato, mediante la promoción y suscripción de los convenios con los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte público, y emita la normatividad respectiva.

**65.** En atención a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular respetuosamente, a usted, señor secretario de Comunicaciones y Transportes, las siguientes:

## **V. RECOMENDACIONES**

**PRIMERO.** Se instruya a quien corresponda a fin de que, en un breve plazo, se proceda a la promoción de los convenios con los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte, a los que hace referencia el artículo 19, fracción V, de Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y 58 de su Reglamento, y se informe a esta Comisión Nacional sobre su cumplimiento.

**SEGUNDO.** Se promuevan medidas temporales a fin de que, durante el tiempo que tarden en celebrarse los referidos convenios, se apliquen descuentos a todas las personas con discapacidad, remitiéndose a este organismo nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**TERCERO.** Se realicen las acciones para dar debida publicidad a los convenios referidos en el primer punto recomendatorio, mediante instrumentos de difusión accesibles en los que se informe a los usuarios con discapacidad sobre los descuentos a que tienen derecho e informe a esta Comisión Nacional sobre su cumplimiento.

**CUARTO** Se impartan cursos de capacitación en materia de derechos humanos al personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, se tomen las medidas necesarias para ofrecer a las personas con discapacidad las mejores condiciones en términos de accesibilidad a los distintos servicios de transporte prestados, remitiéndose a este organismo nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**66.** La presente recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de actos violatorios a los derechos humanos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de en los términos que establece el artículo 1, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

**67.** De conformidad con el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la

aceptación de esta recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

**68.** Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

**69.** Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

**EL PRESIDENTE**

**DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA**