

1470



CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN POR DISPOSICIÓN: 2/2012
EXP. CONAPRED/DGAQR/15/08/DR/II/NAL/R7

RECLAMANTES: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
AGRAVIADAS: Personas con discapacidad usuarias del servicio de transporte aéreo.

AUTORIDADES RESPONSABLES:
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Dirección General de Aeronáutica Civil

TIPO DE DISCRIMINACIÓN: Condición de discapacidad y de salud.

México, Distrito Federal, 23 de mayo de 2012.



MAESTRO DIONISIO PÉREZ-JACOME FRISCIONE,
SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

LIC. SERGIO ROMERO OROZCO,
DIRECTOR GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Distinguidos Secretario y Director:

Le comunico que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación -en adelante Conapred-, con fundamento en los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 17 fracción II, 20 fracciones XII, XV y XIX, 30 fracción VIII, 76 y 79 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y 1°, 7° fracción XIII y XVI, 25 fracción VIII y X, y 95 del Estatuto Orgánico de este Organismo, procedió al análisis de la información recabada en el expediente de reclamación citada al rubro, por lo que determinó emitir la presente resolución por disposición.

I. COMPETENCIA DEL CONAPRED PARA CONOCER, INVESTIGAR Y RESOLVER LOS ACTOS DE DISCRIMINACIÓN EN EL PRESENTE CASO

1. En términos del artículo 1° constitucional, así como del 16 y 17 de su Ley, este Organismo tiene entre sus objetivos, llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación. Además, para el desarrollo de sus atribuciones, el Conapred goza de autonomía técnica y de gestión. En ese orden de ideas, para dictar las resoluciones que se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Conapred no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.

RECEBI
Jorge Torres
01/06/2012

RBM/HTL/JA/MS/EVM. [Signature]

[Signature] 1 [Signature]

2. Este Consejo, en términos de los artículos 20, fracciones IX y XII, 46 y 58 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, está facultado para iniciar de oficio el procedimiento de reclamación, cuando tiene conocimiento de hechos presuntamente discriminatorios.

3. Asimismo, el artículo 43 del Estatuto Orgánico del Conapred le confiere la competencia, a través de la Dirección de Reclamaciones, para investigar presuntas conductas discriminatorias cuando éstas sean imputadas a autoridades, servidoras y servidores públicos de carácter federal, siempre que actúen en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

4. Además, el artículo 79 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el artículo 95 del Estatuto facultan al Conapred, a través de la Dirección de Reclamaciones, para que, una vez finalizada la investigación y cuando como resultado se acredite que los servidores públicos o autoridades federales denunciadas cometieron alguna conducta discriminatoria, formule la correspondiente resolución por disposición, en la que se establecen las medidas administrativas correspondientes.

5. Del análisis de las evidencias recabadas por este Consejo se tiene la convicción de que en el presente caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, ha cometido un acto de discriminación por omisión, en agravio de diversas personas —con discapacidad y/o con problemas de salud— usuarias de los servicios de transporte aéreo. Lo anterior, en virtud de que se documentaron varios casos, través de diversos expedientes de queja, en los que el común denominador fueron restricciones, obstaculización o negativa del servicio a personas con discapacidad, y en ocasiones por condiciones de salud.

6. Esto sucede cuando cada aerolínea, de forma discrecional y unilateral, impone sus lineamientos para la venta de boletos, el acceso al avión y/o la atención a la persona pasajera con discapacidad, lo que provoca que al aplicarlos se incurra en interpretaciones equivocadas de los mismos, por parte de las personas empleadas, como son las que llaman de tierra, de atención al público, sobrecargos y responsables del vuelo, situaciones que en sí mismas son discriminatorias, amén de los servicios aeroportuarios que en ocasiones son restringidos, lo cual ha sido tolerado por la autoridad aeroportuaria.

7. Lo anterior, pese a que para el año en que se instauró de oficio la reclamación —2008—, se encontraba vigente diversa normatividad que obligaba a la Dirección General de Aeronáutica Civil a brindar a las personas pasajeras con discapacidad, las mejores condiciones para que pudieran utilizar los servicios de transporte aéreo sin restricción alguna; ahora, con la nueva reforma constitucional en materia de derechos humanos, el esfuerzo por alcanzar dicho fin, debió ser una prioridad para dicha Institución, lo cual no se reflejó durante la tramitación de la reclamación.

8. Ello, puesto que no ha establecido un mecanismo normativo de control claro en materia de transporte aéreo para personas con discapacidad sobre las aerolíneas, empezando porque no cuenta con un instrumento que sea de acatamiento obligatorio para éstas y que no dé lugar a dudas o a diversas interpretaciones, lo cual propicie que se limiten, restrinjan o suspendan los servicios de aerotransporte; sin embargo, las prácticas de restricción por parte de las aerolíneas subsiste al día de hoy, tal y como se muestra en los expedientes de queja que incluso, actualmente

se encuentran en trámite en este Consejo, en los que se pueden observar las conductas reiteradas de discriminación, ejercidas por parte del personal de las aerolíneas.

9. No obstante, pese a que se han efectuado diversas acciones conjuntas para diseñar un instrumento jurídico que brinde a las personas con discapacidad las condiciones necesarias — basadas en estándares internacionales vigentes en materia de discapacidad, accesibilidad y con perspectiva de derechos humanos—, para que en igualdad real de oportunidades, puedan hacer uso de los servicios de aerotransporte, sin restricción alguna; lo cierto es, que en tres años y siete meses que ha durado la substanciación del procedimiento conciliatorio, aún no se ha aprobado y publicado ninguno de los proyectos realizados, en los que se ha colaborado de manera conjunta.

10. A pesar de que, en un primer momento, se propuso a la Dirección General de Aeronáutica Civil el proyecto de modificación al *Manual de Aplicación* vigente, "*Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a Infraestructuras Aeroportuarias*", y en un segundo momento, se colaboró en la elaboración del proyecto de la Circular Obligatoria CO AV-25/11 —*Lineamientos para la Atención de las Personas con Discapacidad a Infraestructuras Aeroportuarias*—, a la fecha no se ha concretado ninguno de estos proyectos por causas atribuibles a dicha Institución.

v

**II. EXPEDIENTES ACUMULADOS**

11. En términos de los artículos 55 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y 75 del Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, se acumularon al presente asunto, los expedientes:

RECEPCIÓN  
DE  
EXPEDIENTES  
DE  
RECLAMACIONES

a) CONAPRED/DGAQR305/08/DR/II/DF/R259

b) CONAPRED/DGAQR/337/09/DR/II/DF/R178

12. Lo anterior, en virtud de que en dichos expedientes se denunció el que aerolíneas y autoridades del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, no brindan las facilidades necesarias a las personas con discapacidad, para favorecer su accesibilidad, ya que en ocasiones para abordar o descender de un avión no se cuenta con el equipo idóneo, como las plataformas en los autobuses de traslado, así como el personal de Servicio de Apoyo Terrestre no cuenta con el personal capacitado para la atención de las personas con discapacidad, ni con el equipo adecuado, para que sean auxiliados en su descenso de las aeronaves, aunado al retardo del préstamo de silla de ruedas, entre otros.

**III. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE DISCRIMINATORIOS**

**a) Respecto del expediente: CONAPRED/DGAQR/15/18/DR/II/NAL/R7**

13. El 15 de enero de 2008, se inició en este Consejo una reclamación de oficio, con motivo de la reiterada presentación de quejas que desde 2004 se recibieron y tramitaron en la Dirección de Quejas, en las que se observó que se atribuye al personal de diversas aerolíneas, prácticas en las que se niega y/o condiciona el servicio a las personas con discapacidad y/o por alguna condición de

salud, ya que cada aerolínea impone sus lineamientos de manera discrecional en la venta de boletos y en general sobre la prestación de servicios a este sector de población.

14. En aquél entonces, la titular de la citada Dirección, indicó que en ocasiones las aerolíneas no brindan las facilidades debidas para una adecuada accesibilidad en el servicio; ya que existe un retraso en las sillas de ruedas que necesitan para su traslado, e incluso en ocasiones no llegan, por lo que son sometidas a tratos inadecuados; por ejemplo, las personas con discapacidad han tenido que soportar que los suban o bajen cargando a la aeronave o a otro lugar, sin considerar el riesgo al que es sometida su integridad física y dignidad humana; para abordar aviones en ocasiones son trasladados en un transporte que no cuenta con el acondicionamiento de acuerdo a sus necesidades, como plataformas que los posicionen a pie de avión.

15. Asimismo, se informó que las denuncias también consistían en que el personal del servicio de apoyo terrestre no está capacitado para la atención de las personas con discapacidad; que en las páginas *web* de algunas aerolíneas se establece que una persona con discapacidad tiene que viajar con un acompañante, salvo que sea autosuficiente, imperativo que resulta ser subjetivo, por lo que en ocasiones se les ha negado el servicio; que han tenido que erogar cierta cantidad de dinero para que una persona los auxilie para abordar el avión; que cuando el avión aterriza en posición remota, las personas con discapacidad son las últimas en ser auxiliadas para su descenso, dejándolos esperar por mucho tiempo.

16. De igual forma que el personal de las aerolíneas se niega a subir al servicio de transportación las sillas de ruedas que utilizan motor, con el argumento de que pesan demasiado; que en ocasiones se les ha negado la utilización de los elevadores de las terminales del aeropuerto; que faltan espacios adecuados en los aviones; así como que el personal de las aerolíneas se ha negado a proporcionar las condiciones necesarias para su movilidad a bordo del avión, entre otros.

17. Se señaló que dicha situación genera que las aerolíneas, al aplicar discrecionalmente sus lineamientos, por conducto de su personal, incurra en interpretaciones equivocadas (personas de tierra, de atención al público, sobrecargos y responsables de vuelo); que la respuesta que recibió la Dirección de Quejas al respecto por parte de las aerolíneas, fue que los lineamientos que se aplican han sido avalados por la autoridad respectiva, por lo que desde su punto de vista su actuar es apegado a la normatividad aplicable.

18. Se precisó que en algunos casos se logró conciliar con las aerolíneas, ya sea porque éstas se sujetaron a un convenio o porque se cumplió con algunas de las pretensiones de la parte quejosa; en otros, lamentablemente fueron concluidos porque la empresa denunciada decidió no someterse al procedimiento conciliatorio —que no es vinculante—, como una alternativa de solución al asunto planteado.

**b) Respecto del expediente: CONAPRED/DGAQR/365/08/DR/II/DF/R259.**

19. Aunado a lo anterior, el 18 de junio de 2008 se radicó en este Consejo una reclamación de oficio, en virtud de que el 17 de mayo del 2008, en el periódico *La Jornada*, sección *Sociedad y Justicia*, se publicó una nota de *Triunfo Elizalde* en la que el representante de la empresa *Remacont*, señaló que a las autoridades del aeropuerto de la Ciudad de México no le interesa proteger y prestar servicios adecuados a las personas con discapacidad, sobre todo a aquellas que se movilizan

en sillas de ruedas, pues para abordar o descender de un avión ubicado en puntos remotos de la terminal, requieren que los autobuses que los transportan cuenten con plataforma-elevador, y las nuevas unidades de la empresa Cobus carecen de este equipo.

**c) Respetto del expediente CONAPRED/DGAQR/337/09/DR/II/DF/R178.**

20. El 13 de julio de 2009, se radicó en este Consejo una reclamación de oficio, en virtud de que en ese mismo día, en el programa *Hoy por Hoy*, conducido por el periodista [redacted] 1 y transmitido por W RADIO, [redacted] 2 transmitió un reportaje titulado *Algunas instalaciones del AICM no son aptas para personas con discapacidad*, en el cual se entrevistó al C. Carlos Ríos, Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quien en lo sustancial denunció que las instalaciones del Aeropuerto de la Ciudad de México no son adecuadas en algunos aspectos para personas con discapacidad.

21. Refirió que se encontraba en una sala que tiene una escalera de dos pisos, por lo que personal del aeropuerto pretendía bajarlo en una silla *pasillera* sin brazos y sin cinturón de seguridad, que al decirles que se ponía en riesgo su integridad personal, le dijeron que o bajaba así o iba a perder el vuelo, por lo que al negarse a ser trasladado de esa forma, perdió el vuelo, pese a que había un elevador, además que le dijeron que no por una persona iban a utilizar un autobús para subirlo al avión.

**IV. ENUMERACIÓN DE LAS ACCIONES REALIZADAS Y EVIDENCIAS QUE INTEGRAN EL EXPEDIENTE.**

**Primera. Rendición de informes de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de diversas instancias que tuvieron relación en el expediente de reclamación.**

22. A partir de que la Dirección de Reclamaciones de este Consejo, tuvo conocimiento de los hechos materia de la reclamación, realizó diversas acciones y recabó información a fin de investigar si se estaba ante la presencia de algún acto discriminatorio en agravio de personas —con motivo de su discapacidad— que hacen uso del servicio de transporte aéreo. Para ello, se efectuaron las siguientes acciones:

**a) Respetto del expediente CONAPRED/DGAQR/15/08/DR/II/NAL/R7**

23. El 23 de enero de 2008, se solicitó al entonces Director General de Aeronáutica Civil —con copia para el conocimiento del Secretario de Comunicaciones y Transportes—, y al Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, un informe relacionado con los hechos motivo de la reclamación.<sup>1</sup>

24. El 12 de febrero de 2008, se recibió en el Departamento de Recepción, Registro y Turno de este Consejo, el informe a cargo del titular de la Gerencia de lo Contencioso y Administrativa de Aeropuertos y Servicios Auxiliares,<sup>2</sup> por medio del cual señaló lo siguiente:

<sup>1</sup> Mediante oficios 00000188 y 00000189, respectivamente.

<sup>2</sup> A través del oficio E2-0096.

[...] este Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, tiene como objetivo la operación y administración de las Terminales Aeroportuarias que le han sido encomendadas por el Gobierno Federal, en consecuencia, este Organismo, no tiene injerencia en los lineamientos y/o políticas que cada una de las líneas aéreas comerciales impone para la venta de boletos, acceso al avión, atención del pasajero con discapacidad y mucho menos en la aplicación por parte de las aerolíneas de dichos lineamientos y/o políticas, toda vez que desde el momento en que los pasajeros son atendidos por las empresas aéreas en el área de documentación de equipaje y al ingresar a las aeronaves, es responsabilidad de cada aerolínea la atención de los pasajeros con discapacidad... sin embargo en cuanto a las personas con discapacidad cada una de las aerolíneas tiene sus lineamientos y/o políticas o en su caso su regulación para la atención de personas con capacidades diferentes [...]<sup>3</sup>

A dicho informe, se anexó, entre otros, *Las Normas Técnicas de Accesibilidad para Pasajeros con Discapacidad de Aeropuertos y Servicios Auxiliares* —ASA—.

25. El 12 de febrero de 2008, se recibió en las instalaciones de este Consejo, el informe rendido por el Director General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,<sup>4</sup> por medio del cual manifestó sustancialmente lo siguiente:

[...]

Sobre el punto A, se afirma que no existe un aval por parte de la DGAC, sobre los lineamientos que las aerolíneas imputadas aplicaron respecto de los hechos motivo de queja en cuestión, en virtud de que la revisión y autorización de cada manual general de operaciones de las aerolíneas, sólo tiene por objeto constatar la congruencia entre el manual correspondiente, con los requisitos exigidos por la Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCT3-2001... los cuales no se refieren en forma específica al servicio de las aerolíneas, tratándose de personas con discapacidad (8.1 y 8.2); por lo que dichas autorizaciones no constituyen un aval respecto de los lineamientos que cada aerolínea aplica tratándose del servicio que presta cuando se trata de personas con discapacidad.

Por otra parte, existe un "Manual de Aplicación", con regulación específica para las aerolíneas, respecto del servicio que prestan a las personas con discapacidad, en él se contienen las disposiciones mínimas que las aerolíneas deberán observar en la materia, el mismo forma parte del convenio de colaboración, celebrado, entre otros, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las aerolíneas, el 3 de diciembre de 2004, en cuya cláusula tercera, se establece que las especificaciones contenidas en los manuales de los concesionarios, relativas a la accesibilidad del transporte aéreo a personas con discapacidad que sean equivalentes o en exceso de aquellas establecidas en el Manual de Aplicación, podrán ser utilizadas en sustitución o adición de estas últimas en beneficio de los usuarios a los que van dirigidas [...]

En consecuencia, cuando los beneficios previstos en los manuales generales de operaciones, para los usuarios con discapacidad, sean menores que los previstos en el Manual de Aplicación, las aerolíneas deberán aplicar las disposiciones de éste último.

Respecto del punto B, relativo a la regulación de las aerolíneas, en general, y sobre el servicio que prestan a las personas con discapacidad, ésta se realiza por parte de la DGAC, principalmente a través de:

—Las leyes y reglamentos en materia aeronáutica y aeroportuaria; de los títulos de concesión que se otorgan cada aerolínea; del Manual de Aplicación, que contiene los lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad a infraestructuras aeroportuarias [...]

—Los títulos de concesión [...]

<sup>3</sup> Destacado propio

<sup>4</sup> A través del oficio 4.1-103-316

También por medio de los citados títulos de concesión se sujeta a las aerolíneas en forma expresa, al cumplimiento de las leyes y normas administrativas que les sean aplicables, entre cuyas disposiciones se encuentran las que son específicas en materia de combate a la discriminación respecto de personas en estado de discapacidad.

—Verificaciones, se constata el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las aerolíneas, en términos del artículo 84 de la Ley de Aviación Civil.

—Las quejas que se interponen ante la DGAC contra alguna aerolínea se tramitan respetando la garantía de audiencia de cada parte, y en su caso, pueden traer como consecuencia el seguimiento de un procedimiento administrativo sancionador contra la infractora, en términos del artículo 87 de la Ley de Aviación Civil.

Antecedentes

Los actos que se imputan a cada aerolínea, como discriminatorios, son los que se relacionan en la siguiente tabla, con las disposiciones de cada manual.

[...]

De la tabla anterior se desprende, que en la mayoría de los casos, los actos imputados a las aerolíneas como discriminatorios, no encuentran sustento en sus manuales generales de operación, sino en las interpretaciones y decisiones del personal de cada aerolínea.<sup>5</sup>

VAL PARA  
MILITACION

Respecto de los supuestos en que los manuales generales de operaciones coinciden con los hechos imputados, se hace notar que, siendo los beneficios previstos en los manuales generales de operaciones, para los usuarios con discapacidad, menores que los previstos en el Manual de Aplicación, las aerolíneas debieron aplicar las disposiciones de éste último, con base en el CONVENIO DE COLABORACIÓN aludido, al no hacerlo incurrieron en infracción.

N DE  
IONF

En relación con la queja Q 4, relativa a los requisitos que Aeroméxico establece para que un pasajero en estado de discapacidad viaje sin acompañante consistentes en: "...a) ser capaz de establecer comunicación efectiva, b) ser capaz de comprender y responder a instrucciones de seguridad, c) ser capaz de atender sus necesidades fisiológicas, alimenticias o de traslado durante el abordaje, vuelo y descenso de la aeronave y d) ser capaz de recibir y actuar de acuerdo con las instrucciones de evacuación.."; es importante destacar que dichos requisitos se refieren, en suma, a la necesidad de que todo pasajero que viaje solo, se pueda valer por sí mismo y pueda comprender instrucciones, así como entablar comunicación, lo cual se considera vital para la seguridad del mismo, que por su condición especial, se ve expuesto a mayores riesgos que las personas que no están en dicha condición; al efecto el artículo 41, fracción I, del Reglamento de la Ley de Aviación Civil, señala que el concesionario por razones de seguridad se puede rehusar a transportar a personas que pretenden viajar solas, cuando sufran de alguna incapacidad en términos del artículo 450, fracción II, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal [...]

En tales supuestos, la negativa o condicionamiento del servicio no se basa en la condición especial de la persona, sino en su seguridad, así como en la del resto de los pasajeros, la de la aeronave y su tripulación, por el hecho de que una persona que no está en condiciones de valerse por sí mismo, de comunicarse o de comprender, no tiene control de su conducta, que es imprevisible; por lo que la negativa o condicionamiento del servicio no es una conducta discriminatoria, ya que el trato diferenciado que frente a dichas situaciones se llega a dar, es en beneficio de la persona que no puede valerse por sí misma o carece de la capacidad de comprender y/o comunicarse, cuando viaja sola, pero de ninguna manera tiene el propósito de anular o menoscabar sus derechos y libertades o su igualdad de oportunidades, ni de atentar contra su dignidad humana [...]

<sup>5</sup> Lo resaltado es nuestro

RBM/HTL/JAM/SEYM.

  
7

A dicho documento, se adjuntó diversa normatividad en copia simple, la cual se detalla en el **Anexo número 1** de la presente resolución por disposición.

**26.** El 26 de febrero de 2008, se recibió el oficio sin número, por medio del cual el Coordinador de la Unidad de Negocios de la Dirección General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, manifestó sustancialmente lo siguiente:

*[...] en los aeropuertos que este organismo administra directamente, se cuenta con facilidades para las personas con discapacidad tales como, cajones de estacionamiento más anchos que aseguran el descenso a las personas con discapacidad; rampas en camellones, banquetas y vestíbulos de acceso; franjas de seguridad en el pavimento para indicar el trayecto hacia el edificio terminal desde el estacionamiento hasta las rampas de acceso; postes con placas con el logotipo internacional de discapacidad para ubicar cajones de estacionamiento y rampas; teléfonos, sanitarios y áreas de espera para usuarios en sillas de ruedas; equipos telefónicos para colocarlos a una altura accesible; tiras táctiles en el piso; placas con sistema braille, gabinetes de sanitarios, entre otros.*  
[...]

**27.** El 20 de marzo de 2008, se solicitó al entonces Director General de Aeronáutica Civil —con copia para el conocimiento del Secretario de Comunicaciones y Transportes—, un informe complementario<sup>6</sup>, en que se abordaran diversos cuestionamientos.

**28.** El 26 de mayo de 2008 se recibió en este Consejo el oficio 4.1.103.001173, por medio del cual el Director General Adjunto Técnico de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Transporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, manifestó sustancialmente lo siguiente:

[...]

*Sobre el particular, tomando en consideración que los tres primeros puntos de su oficio de requerimiento, se refieren a las verificaciones que realiza esta autoridad administrativa... a las relativas a restricciones a la accesibilidad a los servicios de transporte, a las acciones y remedios que se pretende sean aplicados respecto a dichas supuestas anomalías y a su vez, solicita copias certificadas de las constancias de esas pretendidas anomalías... mismas que se hicieron consistir en descripciones genéricas, sin la indicación de circunstancias de tiempo lugar y modo, entre las que son muy importantes para iniciar los procedimientos sancionadores, el nombre del agraviado, la fecha del supuesto agravio, lugar donde ocurrió, el nombre de la infractora y los demás que ésta a su cargo no posee, porque no realizó las constataciones a que se refieren las descripciones contenidas en el oficio 0000189, resulta que, debido a que son muchísimas las actas de verificación las que se deben revisar y a que no se tienen datos específicos de las supuestas anomalías, esta Dirección General de Aeronáutica Civil se ve imposibilitada para dar respuesta a tales puntos en el plazo de tres días, en vista de lo cual, de la manera más atenta, nos permitimos solicitar se precise el periodo, los casos y los demás datos necesarios para que se le pueda dar respuesta, así como que se nos conceda un plazo razonable para responder, una vez que se nos proporcionen los datos que ahora se solicitan.*

2.- Aludo a los puntos 4, 5 y 6 de oficio número 0002009, en los que solicita:

[...]

4.- Indique si con motivo de alguna de las quejas a que éste Consejo hizo referencia en el similar de 0000189 de 23 de enero de 2008, y que usted retomó y analizó a partir de la página 4 de su

<sup>6</sup> A través del oficio 0002009

contestación; se inició algún procedimiento administrativo, contra la aerolínea infractora; lo anterior habida cuenta de que del análisis realizado en su informe se advierte que en la mayoría de los casos a que se ha hecho referencia, la actitud adoptada por los empleados de las líneas área, incumplió de manera flagrante con el Manual de Aplicación;

5.- Informe sobre el seguimiento dado a dichos procedimientos, y la resolución que en su caso se haya emitido en los mismos;

6.- Con relación a los numerales 4 y 5 y si por el contrario, no se dio inicio al procedimiento administrativo respectivo, indique la causa y fundamento legal de ello;

En relación con dichos puntos, por este conducto le comunico que dado el hecho de que en el oficio número 0002009, no se precisa a qué quejas se refiere, ni ante quién fueron presentadas, ni indica el nombre de los quejosos, ni las circunstancias de modo, tiempo y lugar sobre los hechos imputados; circunstancias que tampoco aparecen en su diverso 0000189, nos encontramos ante una imposibilidad material para darle respuesta... son muy importantes para iniciar 108 procedimientos sancionadores, el nombre del agraviado, la fecha del supuesto agravio, el lugar donde ocurrió la supuesta anomalía, el nombre de la infractora y los demás que ésta a mi cargo no posee, porque no realizo las constataciones a que se refieren las descripciones contenidas en el mencionado oficio 0000189 aludido.

PARA  
MINACIÓN

En esta parte comentamos a usted que si bien, para dar respuesta a su oficio 0000189, se realizó un análisis, en el que se alude en forma general a las quejas de que trata el oficio mencionado, dicho análisis únicamente consistió en comparar los hechos genéricos aducidos, con el Manual General de Operaciones de las aerolíneas señaladas por esa H. Comisión como infractoras; en razón de lo anterior, respecto de los puntos 4, 5 y 6 de su cuestionamiento, le solicito atentamente, se sirva informarme por lo menos, ante qué autoridad o autoridades se presentaron las quejas a que se refiere, el nombre del quejoso, la razón social de la infractora, la fecha en que ocurrieron los hechos, así como las demás circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos genéricos que se indican, datos que son indispensables para dar respuesta cabal a su petición.

N DE  
IONES

7.- Respecto al punto 7, del oficio número 0002009, de referencia, en el que señala que:

Del análisis de su respuesta, en particular del último párrafo de la página 8, se desprende un reconocimiento de esa autoridad, de que los actos atribuidos a las aerolíneas como discriminatorios ... no encuentran sustento, en sus manuales generales de operaciones, sino en las interpretaciones y decisiones de personal de cada aerolínea. Por lo anterior le solicito se pronuncie con relación a lo siguiente:

a) Qué tipo de acciones se han realizado para evitar que dicha situación se siga suscitando y que los empleados de las aerolíneas continúen interpretando a capricho, los contenidos de sus manuales, en perjuicio de los usuarios que presentan algún tipo de discapacidad a los que se restringe o niega un servicio al que tienen derecho.

b) Indique de qué manera esa Autoridad regula a las aerolíneas extranjeras, con relación a la restricción o negativa en el servicio a usuarios con algún tipo de discapacidad [...]

Por este conducto me permito manifestarle que, del último párrafo de la página 8, a que alude, no se desprende ningún "reconocimiento", porque el párrafo en cuestión se refiere a una relación, en general, entre hechos imputados a las aerolíneas y los Manuales Generales de Operación de cada una y sobre dicha relación es que se emite una opinión general, sin abordar la existencia o no de los hechos imputados, ni el carácter discriminatorio, o no, de las conductas atribuidas, dado que, en primer lugar, la atención a su petición formulada en el oficio número 0000189, no requería abordar dichos aspectos, y en segundo lugar, como ya se dijo, no se indicaron en dicho oficio, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de los hechos [...]

En forma específica, respecto al inciso a), del punto 7 mencionado, en el que solicita se le diga "... Qué tipo de acciones se han realizado para evitar que dicha situación se siga suscitando y que los

*empleados de las aerolíneas continúen interpretando a capricho, los contenidos de sus manuales... por este medio le señalo que para realizar una acción concreta de inicio de procedimiento de sanción, como se pide, de acuerdo con lo previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, es preciso referirse en cada caso concreto, a las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que hayan ocurrido los hechos presuntamente anómalos y fundar debidamente la acción que se emprenda, así como motivar dichos actos con las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas, procedentes, lo cual no puede ejecutarse con base en los datos contenidos en sus oficios 0000189 y*

*Por último, en relación con el inciso b), de punto 7 de referencia, que versa sobre la manera en que se regula a las aerolíneas extranjeras, en relación con la restricción o negativa en el servicio a usuarios con algún tipo de discapacidad, se reitera lo asentado en el diverso 4.1.103.316, que es aplicable tanto para las aerolíneas extranjeras, como para las mexicanas [...]*

**29.** El 30 de junio de 2008<sup>7</sup>, se proporcionó al Director General de Aeronáutica Civil información adicional —nombre de las presuntas personas agraviadas, fecha del agravio, lugar donde ocurrió, nombre de la infractora y las circunstancias de lugar tiempo y modo en que ocurrieron los hechos, para lo cual se envió copia certificada de los escritos de queja, actas circunstanciadas y demás constancias que hicieran referencia a los hechos imputados—, relacionada con los expedientes tramitados en la Dirección de Quejas, mismos que dieron origen a la instauración de la presente reclamación de oficio.

**30.** El 14 de julio de 2008 se recibió el oficio 4.1.103-001666, por medio del cual, el Director General Adjunto Técnico de la Subsecretaría de Transporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, manifestó sustancialmente lo siguiente:

[...]

*Como se desprende de todas y cada una de las constancia que se sirvió remitir: estas fueron dirigidas y presentadas por los quejosos ante ese Consejo, el cual en los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y artículo 43, del Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, ese organismo es el competente y facultado para resolver y pronunciarse sobre las mismas como expresamente se menciona en los numerales antes citados.*

*Ahora bien, de igual forma como se desprende de las constancias remitidas, en los casos en que se hizo del conocimiento a esta Dirección General de Aeronáutica Civil, dentro del ámbito de competencia que le permite su normatividad y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se ha procedido a requerir a las empresas que se han visto involucradas en los hechos que en cada caso se narran, cuyos resultados se hicieron de su conocimiento en su momento.*

[...]

*Como anteriormente se mencionó en las comunicaciones anteriores, la Dirección General de Aeronáutica Civil practica periódicamente verificaciones Técnico-Administrativas a las empresas, las cuales pueden ser ordinarias o extraordinarias, cuyo programa se elabora de acuerdo al calendario que permite un monitoreo de las empresas en el cumplimiento de las obligaciones que contraen a través de las condiciones establecidas en las concesiones y permisos, revisiones que se llevan a cabo de acuerdo a la disponibilidad de recursos humanos y materiales.*

*Por lo anterior consideramos que al haberse presentado las quejas ante ese Consejo, éste es el indicado para pronunciarse y resolver sobre las quejas que hace mención en su escrito, estando esta Secretaría imposibilitada material y legalmente para intervenir en las mismas, por no tener facultades para ello.*

<sup>7</sup> A través del oficio 0002621

[...]

En lo que se refiere a que esta Dependencia:

"...realice las reformas y adiciones legales que sean necesarias al Manual de Aplicación, para que estas que se vean reflejadas en los manuales generales de operaciones de las aerolíneas, y que éstas no puedan interpretar conforme a su conveniencia o de manera sesgada sus contenidos en lo que respecta a la transportación de personas con discapacidad, sino que su regulación se cifi a criterios específicos y claros que impidan una doble o triple lectura, que favorezca la accesibilidad y que brinden certeza a las personas con discapacidad cuando contratan los servicios de las aerolíneas..."

Esta autoridad no puede hacer reformas y adiciones legales al Manual, ya que estos manuales sólo se deben apegar a lo que indica la Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCT3-2001, y el Convenio de Chicago antes indicado que, como usted sabe, un Tratado Internacional, de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, se encuentra jerárquicamente superior a una Ley Federal ordinaria, en la interpretación del artículo 133 de la Constitución, de manera que si ese Consejo considera promover una iniciativa de ley que permita incluir en los Manuales de Operación las reformas y adiciones necesarias, esta Dirección no tendrá inconveniente alguno.

IONA,

[...]

**b) Respecto del expediente CONAPRED/DGAQR/365/08/DR/II/DF/R259**

31. Mediante oficio 0002683, se solicitó al Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, un informe de los hechos motivo de la reclamación.

SCRIMINACIONES

32. El 15 de julio de 2008 se recibió en este Consejo, el oficio No. E-00184, por medio del cual, el Director de Asuntos Jurídicos de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, manifestó lo siguiente:

[...]

2.- El Gobierno Federal por conducto de la SCT, con fecha 29 de junio de 1998, otorgó título de concesión a favor de Al CM para administrar, operar y explotar el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, por lo que desde esa fecha ASA dejó de tener injerencia en la administración y operación de ese aeropuerto [...]

A dicho oficio se anexó diversa documentación en copia simple, la cual se describe en el **Anexo 2** de la presente Resolución por Disposición.

**c) Acciones realizadas en el expediente principal CONAPRED/DGAQR/15/08/DR/II/NAL/R7, y relacionadas con su acumulado CONAPRED/DGAQR/365/08/DR/II/DF/R259**

33. El 16 de julio de 2008 se solicitó al Director General de Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.<sup>8</sup>, un informe relacionado con los hechos motivo de la reclamación.

34. El 11 de agosto de 2008 se recibió en las instalaciones de este Consejo el oficio DGAJ/GC1/992/2008 por medio del cual el Gerente de lo Contencioso de la Dirección General Adjunta Jurídica del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, manifestó lo siguiente:

<sup>8</sup> A través del oficio 00002912

[...]

Se hace del conocimiento de ese H. Consejo, que la Subdirección de Operación de esta entidad informó que si bien es cierto en la actualidad no todas las unidades que prestan el servicio de abordaje y descenso de pasajeros en su modalidad de aerocares de la empresa Cobus (Passenger Movers, S.A. de C.V.) satisfacen a plenitud las necesidades de las personas con capacidades diferentes (sic), también lo es que dicha empresa opera unidades que cuentan con rampa para discapacitados (sic) y que este Aeropuerto cuenta con un elevador móvil especializado para el traslado de personas en silla de ruedas cuando se solicite por las líneas aéreas.

Aunado a lo anterior, tal y como se manifiesta por parte de la Dirección General Adjunta Comercial y de Servicios, en este Aeropuerto se cuenta con la infraestructura necesaria para facilitar el acceso, uso y desplazamiento de pasajeros, entre otros, los discapacitados (sic), de manera segura y cómoda al contar con aceras móviles, elevadores, guías y placas táctiles, puertas automáticas, rampas de acceso en vialidad, rampas fijas y móviles, aerotrén así como minivehículos electrónicos.

De igual forma, es de manifestarse que anteriormente el aeródromo operaba el servicio aeroportuario de abordadores mecánicos con 33 pasillos telescópicos, 11 salas móviles y 11 aerocares y que tan solo ese servicio aeroportuario en la modalidad de pasillos telescópicos se incrementó a 56 posiciones, y que con tal incremento y la apertura de la nueva Terminal 2, la utilización del servicio de aerocares ha disminuido, de tal forma que menos de la tercera parte de las aerolíneas utilizan este servicio.

También, desde que la empresa Remaconst, S.A. de C.V., quien venía prestando el servicio aeroportuario de abordadores mecánicos de pasajeros en la modalidad de aerocares, dejó de prestar sus servicios en este aeródromo en virtud de haberse concluido el contrato respectivo, esta entidad ha gestionando las acciones necesarias para contar con más unidades que sean aptas para trasladar a personas discapacitadas (sic) a puntos remotos de este aeropuerto, tan es así que la Dirección General Adjunta de Operación de esta entidad, solicitó al Organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares (anexo uno) el préstamo de un elevador móvil de uso aeroportuario para personas con discapacidad, mismo que desde el 18 de junio fue recibido en esta Terminal Aérea tal y como se puede constatar con el acta de entrega recepción del mismo (anexo dos).

[...]

No obstante lo anterior, desde que se concluyó el contrato con la empresa Rémaconst, S.A. de C.V. se han sostenido pláticas con la Cámara Nacional de Aerotransportes a efecto de que conjuntamente con las aerolíneas se mejore el servicio de ascenso y descenso de pasajeros con capacidades diferentes (sic) en este aeródromo [...]

A dicho documento se anexó diversa documentación en copia simple, misma que fue cotejada con su original, la cual se describe en el **Anexo 3** de la presente Resolución por Disposición.

#### **d) Acciones realizadas en el expediente CONAPRED/DGAQR/337/09/DR/II/DF/R178.**

**35.** El 23 de julio de 2009, se solicitó al Director General de Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y al Director General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>9</sup>, un informe relacionado con los hechos motivo de la reclamación

**36.** El 6 de agosto de 2009, se recibió el oficio sin número, por medio del cual, personal de la Gerencia de lo Contencioso de la Dirección General Adjunta Jurídica del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, manifestó lo siguiente:

<sup>9</sup> A través de los oficios 0002437 y 0002438, respectivamente.

[...]

*Dada lo anterior y en razón de la situación que vivió el señor Carlos Ríos y que relató al programa de radio citado, se ofrecen las siguientes aclaraciones, ya que, tal como lo manifiesta en su oficio de merito, el personal que en su caso, no dio la atención debida al señor Carlos Ríos, no fue personal de Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México el que cometió esas omisiones , y como acertadamente lo cita en su oficio fue personal de la empresa denominada SEA T, compañía que presta servicios de apoyo terrestre, y que fue seleccionado, evaluado y contratado, directamente por la línea aérea, de la cual AICM, no tiene facultades para supervisar o aprobar la contratación de la misma, para coadyuvar con la línea aérea [...]*

*La línea aérea selecciona, evalúa y contrata los servicios que requiere a empresas prestadoras de servicios. Posteriormente acude la empresa prestadora de servicios contratada por la aerolínea al AICM, con el fin de solicitar un contrato de acceso a zona federal para proporcionar los servicios requeridos por la línea aérea en las instalaciones de este Aeropuerto.*

*b) Diga si usted como director del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, corresponde la supervisión o aprobación de la contratación de dichos servicios.*

*No corresponde la contratación, aprobación o supervisión de los servicios de apoyo a aeronaves, al Director General de Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México S.A.de C.V. ni a ningún otro Director Adjunto, ni a otro funcionario de menor rango de esta Entidad, ya que es la propia línea aérea la que selecciona, evalúa y contrata los servicios que requiere a empresas prestadoras de servicios.*

[...]

*g) Indique si se realiza por parte del personal de Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, una supervisión, para verificar el servicio que proporciona la empresa denominada Servicios de Apoyo Terrestre- SEAT y de qué forma se lleva a cabo.*

*Por las razones antes señaladas, corresponde a la línea aérea la supervisión del servicio que prestan sus contratadas, no obstante que el AICM, llevan a cabo supervisiones del servicio de manera aleatoria.*

[...]

A dicho oficio se anexó diversa documentación en copia simple, la cual se detalla en el **Anexo 4** de la presente Resolución por Disposición.

**Segunda. Procedimiento conciliatorio**

**37.** El 12 de septiembre de 2008, se determinó abrir el procedimiento de conciliación, acuerdo que fue notificado a la Dirección General de Aeronáutica Civil<sup>10</sup>

**38.** El 13 de octubre de 2008, se llevó a cabo la audiencia de conciliación con el representante legal de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en la que se acordaron los siguientes puntos:

*1. La elaboración de un manual en el que se establezcan los lineamientos de accesibilidad para los vuelos de pasajeros, cuya elaboración este Consejo se compromete a realizar una propuesta inicial, a la cual las partes podrán realizar las adecuaciones necesarias y una vez que el documento sea analizado por ambas partes y que estas estén de acuerdo se proceda a la continuación de la presente audiencia*

<sup>10</sup> Mediante oficio 0003722

RBM/HTL/JAUS/EM

para una fecha fijada en un término no mayor de 45 días naturales, a partir de la presente audiencia, para proceder a la firma del convenio conciliatorio.

II. Que la Dirección General de Aeronáutica Civil, vincule a las aerolíneas a incluir en sus manuales de operaciones dichos lineamientos.

III. Que se lleven a cabo las acciones que sean necesarias para verificar el cumplimiento de dicho manual —operativos, solicitudes de informe, verificaciones, etc—

39. Como consta en actas circunstanciadas de 20 de octubre, 7 y 19 de noviembre, así como 11, 15, y 17 de diciembre de 2008, personal de este Consejo realizó diversas tareas tendientes a elaborar el proyecto de modificación del Manual de Operación con Lineamientos de Accesibilidad a que se comprometió en audiencia de conciliación de 13 de octubre de 2008.

40. El 24 de diciembre de 2008, se informó al Director General de Aeronáutica Civil, que este Consejo había concluido la elaboración del documento mediante el cual se proponía la modificación del "Manual de Operación de Lineamientos de Accesibilidad"; sin embargo, se consideraba pertinente la organización de un taller con expertos en materia de accesibilidad, para que externaran sus opiniones y propuestas, a efecto de que el resultado se integrara y se pudiera contar con un documento plural, motivo por el que se le invitó a participar en dicho taller<sup>11</sup>.

41. El 8 de enero de 2009, se recibió en este Consejo el oficio 4.1.103.3136 por medio del cual, el Director General Adjunto Técnico de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó lo siguiente.

[...] me refiero a su diverso 0004335... debido a la premura con que se llevara a cabo el taller en cuestión, así como a la carga de trabajo que tenemos y nuestro escaso personal, nos vemos en la imposibilidad de asistir a dicho taller, no obstante, quedamos en espera de su propuesta inicial sobre los lineamientos de accesibilidad para los vuelos de pasajeros aludidos, para su revisión.

[...]

42. El 15 de julio de 2009, se remitió al Director General de Aeronáutica Civil, la propuesta de Modificación del Manual de Aplicación —Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a Infraestructura Aeroportuarias—, con su respectivo apartado introductorio; documentos para los cuales se convocó a varias organizaciones de la sociedad civil expertas en la materia como: *Mujeres en Serio A.C*, *Docente Avante, A.C*; *Libre Acceso, A.C* y un representante de la comunidad de Personas Sordas, así como el Director General de Protección y Medicina Preventiva en el Transporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Documentos que se glosan a la presente Resolución por Disposición como **Anexos 5 y 6**, respectivamente.

43. El 10 de agosto, 22 de octubre y 13 de noviembre de 2009, respectivamente, se enviaron diversos recordatorios al Director General de Aeronáutica Civil<sup>12</sup>, para que proporcionara sus observaciones respecto de la propuesta de modificación al *Manual de Aplicación —Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a Infraestructura Aeroportuarias—*.

<sup>11</sup> A través del oficio 0004335.

<sup>12</sup> Mediante oficios 0002714, 0003624 y 0003820, respectivamente

44. El 5 de diciembre de 2009, se recibió en las instalaciones de este Consejo el oficio 4.1-000070, por medio del cual, el Director de Aviación de la Dirección General Adjunta de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó lo siguiente:

*[...] respecto del grado avance en el estudio y tratamiento de la propuesta para la modificación del Manual de Aplicación, Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a las Estructuras Aeroportuarias, le informo que con motivo de dicha propuestas se formó un grupo de trabajo integrado con personal de distintas áreas de la Dirección General de Aeronáutica Civil, a fin de analizar los diversos aspectos que involucra la misma; sin embargo, una vez analizada la propuesta en cuestión, atendiendo a la naturaleza jurídica de ésta, el mencionado grupo determinó que previo a emitir su opinión, es necesario escuchar a quienes, en los términos de la propuesta que se comenta, tendría costos que asumir.*

45. El 10 de diciembre de 2009, se solicitó al Director General de Aeronáutica Civil<sup>13</sup>, información adicional al oficio 4.1-000070, suscrito por el Director de Aviación.

46. El 19 de enero de 2010, se recibió en este Consejo el oficio 4.1.205-003/10, por medio del cual el Director de Aviación de la Dirección General Adjunta de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó lo siguiente:

*[...]*

*Me permito reiterar que para que la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) esté en condiciones de presentar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación... propuestas, modificaciones o alternativas... respecto de la mencionada propuesta de modificación al Manual de Aplicación, es necesario que previamente se cuente con la opinión de quienes, en los términos de la propuesta que se comenta, tendrían costos que asumir.*

*En consecuencia, una vez que se cuente con la opinión de las aerolíneas sobre la propuesta del CONAPRED para modificar el Manual de Aplicación en cuestión, previo análisis de dicha opinión por el grupo de trabajo y visto bueno de nuestro Director General, se le hará llegar como lo solicita la copia certificada de las propuestas, modificaciones o alternativas que, en su caso, formule la DGAC sobre ella mencionada propuesta.*

*[...]*

*Se adjunta al presente copia certificada del oficio 4.1.205.-001, de 7 de enero de 2010, por el que se solicita a la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) que emita sus comentarios respecto de la propuesta en cuestión, solicitando que los mismos sean presentados a más tardar el 29 de enero de 2010.*

*[...]*

47. A dicho documento se adjuntó copia certificada del oficio 4.1.205-001, por medio del cual el Director de Aviación solicitó al Presidente de la Cámara Nacional de Aerotransportes –CANAERO–, su colaboración para emitir su opinión respecto a la propuesta de modificación del *Manual de Aplicación-Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a las Estructuras Aeroportuarias*, formulada por este Consejo, así como el similar 083/2010 a través del cual, el Director General de la Cámara Nacional de Aerotransportes, emitió sus comentarios a dicha propuesta.

<sup>13</sup> A través del oficio 0004165

48. El 10 de marzo de 2010, personal de este Consejo se entrevistó –vía telefónica– con personal adscrito al Área Jurídica de la Dirección de Aeronáutica Civil, quien refirió:

[...]

*En consecuencia, una vez que se cuente con la opinión de las aerolíneas sobre la propuesta del CONAPRED para modificar el Manual de Aplicación en cuestión, previo análisis de dicha opinión por el grupo de trabajo y visto bueno de nuestro Director General, se le hará llegar como lo solicita la copia certificada de las propuestas, modificaciones o alternativas que, en su caso, formule la DGAC sobre la mencionada propuesta...*

[...]

49. En fecha 24 de marzo de 2010, nuevamente personal de este Consejo entró en comunicación con personal adscrito al Área Jurídica de esa Dirección, a fin de conocer los resultados de los trabajos realizados para la obtención del Manual de Aplicación. Al respecto, se informó que:

*No fue posible realizar la reunión que se tenía programada el 15 de marzo de 2010, debido a la excesiva carga de trabajo y diversos compromisos de las áreas correspondientes.*

[...]

50. El 4 de mayo de 2010, personal de este Consejo se entrevistó –vía telefónica– con personal de la aludida Dirección, en relación a los resultados para la obtención del Manual de Aplicación. Se informó que:

*Ya se llevó a cabo la reunión con los diversos directores que conforman la CANAERO, los cuales ya emitieron sus observaciones al Manual de Aplicación, por lo que esa Dirección a su (sic) cargo está estudiando dichas observaciones y de acuerdo a los avances que llevan en el análisis de dicho documento y al prever las implicaciones que puede traer en la práctica, la aplicación del mismo, están valorando proponer al Consejo que en lugar de emitirse un nuevo Manual, se emita una circular que vincule a las diversas aerolíneas sobre la responsabilidad que tienen de aplicar el Manual de Aplicación vigente; sin embargo, lo anterior todavía está en estudio del Director General, quien deberá dar su visto bueno y de ser así, remitirán a este Consejo, la circular correspondiente.*

51. El 13 de mayo de 2010, se solicitó al Director General de Aeronáutica Civil<sup>14</sup>, copia certificada de las propuestas, modificaciones, observaciones y/o alternativas que emitió la CANAERO al proyecto de *Manual de Aplicación* propuesto por este Consejo, así como de aquellos que conformaban el grupo de trabajo integrado por distintas áreas de esa Dirección General; asimismo se solicitó que informara de manera detallada las acciones y los resultados que hasta esa fecha se habían realizado para la aprobación del proyecto del Manual de Aplicación de referencia.

52. El 9 de julio de 2010, se recibió en este Consejo el oficio 4.1.205-023, por medio del cual el Director de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó sustancialmente lo siguiente:

[...]

<sup>14</sup> A través del oficio 0001794

Sobre el particular... previo al desahogo de su requerimiento, me permito aclarar que la reunión que se llevó a cabo fue entre el grupo de trabajo de la DGAC, a efecto de analizar las observaciones de la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) sobre de la citada propuesta para la modificación al Manual de Aplicación, pero no se ha llevado a cabo una reunión con directivos de la CANAERO, como se menciona en su oficio.

[...]

Se adjunta copia certificada del escrito 083/2010, de 22 de febrero de 2010, con anexos, por el que la CANAERO formula observaciones a la mencionada propuesta del CONAPRED para la modificación al Manual de Aplicación-Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a las Estructuras Aeroportuarias.

[...]

Se informa que el grupo de trabajo de la DGAC, una vez que analizó las observaciones de la CANAERO a la referida propuesta para la modificación al Manual de Aplicación en cuestión, **consideró que sería conveniente que, en lugar de modificar el citado Manual de Aplicación, se emitiera una Circular Obligatoria, en cuyo procedimiento de emisión participen tanto el CONAPRED como la CANAERO.**

[...]

5) El grupo de trabajo de la DGAC, analizó las mencionadas observaciones de la CANAERO, y advirtió discrepancias relevantes entre la propuesta del CONAPRED y las observaciones de la CANAERO, por lo que se consideró que sería conveniente que en lugar de modificar el citado Manual de Aplicación; se emitiera una Circular Obligatoria, en cuyo procedimiento de emisión participara tanto el CONAPRED como la CANAERO.

[...]

8) En razón de lo anterior, la Dirección de Aviación trabaja en el aspecto formal de la Circular Obligatoria que se pretende emitir, a fin de integrar el Comité que participará en la determinación del contenido de dicha Circular, para lo cual se tiene previsto invitar tanto al CONAPRED como a la CANAERO.

[...]

53. El 17 de febrero de 2010<sup>15</sup>, se solicitó al Director General de Aeronáutica Civil, un informe adicional, en el que precisara los avances de los trabajos efectuados respecto a la Circular obligatoria que se planteaba emitir.

54. El 13 de octubre de 2010 se recibió el oficio 4.1.205-043/10, por medio del cual, el Director de Aviación, manifestó lo siguiente:

[...]

Sobre el particular, le informo que efectivamente la Dirección General Adjunta de Aviación se encuentra en proceso de elaboración de la Circular Obligatoria, misma que se está tomando como base el Manual de Aplicación-Lineamientos para la Accesibilidad de las personas con discapacidad a las Estructuras Aeroportuarias, que fue desarrollado por ese Consejo, y tomando en cuenta los comentarios que las áreas internas de esta DGAC y la CANAERO hicieron sobre dicho documento. El avance a la fecha es de un 70 %.

<sup>15</sup> Mediante oficio 0003994

RBM/HTL/JAMS/EVA

*Una vez que se concluya la Circular en comento, esta Dirección convocará a ese Consejo a una reunión, para que conjuntamente con CANAERO y algunas de las empresas que integran dicha Cámara, se analice y se llegue a un consenso respecto de la circular que ha de emitirse.*

[...]

55. El 13 de diciembre de 2010, se solicitó al Director General de Aeronáutica Civil,<sup>16</sup> informara los avances de los trabajos que, a la fecha, se habían efectuado respecto a la circular obligatoria que esa Dirección estaba elaborando; asimismo, para que informara si ya se tenía programada alguna reunión para el análisis y el consenso del contenido de esa circular.

56. El 10 de enero de 2011, se recibió en este Consejo el oficio 4.1.205.57/10, por medio del cual el Director de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó lo siguiente.

[...]

*Sobre el particular, le informo que tal como se informó en el oficio 4.1.205.- 043/10 de 5 de octubre del año en curso, efectivamente esta Dirección se encuentra en proceso de elaboración de una Circular Obligatoria... sin embargo, debido a que esta Dirección trabaja activamente en el proceso de auditoría que la Administración Federal de Aviación (FAA por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos de América practicó a la DGAC, no ha sido posible su conclusión [...]*

57. El 11 de febrero de 2011, se solicitó al Director General de Aeronáutica Civil<sup>17</sup>, información relacionada con los avances de los trabajos para la emisión de la *Circular Obligatoria* que esa Dirección tenía como propósito emitir.

58. El 3 de marzo de 2011, se recibió en este Consejo, el oficio 4.1.205.005/11, por medio del cual, el Director de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó lo siguiente:

[...]

*Sobre el particular, le informo que esta Dirección elaboró la Circular Obligatoria CO A.V-25/11... asimismo, le comento que sobre la Circular ya se tienen comentarios de parte de la Cámara Nacional de Aerotransportes, por lo que en breve, esta Dirección convocará a dicha Cámara y a ese Consejo, para analizar y resolver dichos comentarios. Se estima que dicha reunión podría ser en la tercera semana de marzo.*

[...]

A dicho oficio, se anexó copia simple del proyecto de Circular Obligatoria CO AV-25/11.

59. El 16 de marzo de 2011, se solicitó al Director General de Aeronáutica Civil,<sup>18</sup> remitiera a este Consejo copia de las observaciones que remitió la Cámara Nacional de Aerotransportes al proyecto de la Circular Obligatoria CO AV-25/11, para conocer su postura, previo a la reunión que se realizaría con dicha Cámara.

60. El 23 de marzo de 2011, se recibió el oficio CONAPRED/DGAELPP/AII/54/2011, por medio del cual la Dirección de Análisis Legislativos y Apoyo Técnico de este Consejo, realizó sus observaciones al proyecto de la Circular General CO AV-25/11.

<sup>16</sup> A través del oficio 0005199

<sup>17</sup> Mediante oficio 000436

<sup>18</sup> A través del oficio 0001012

61. El 30 de mayo de 2011, se recibió en las instalaciones de este Consejo el oficio 4.1.205-020/11, por medio del cual, el Director de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó lo siguiente:

[...]

*Sobre el particular le informo que dada la naturaleza de la Circular Obligatoria que dada la naturaleza de la Circular Obligatoria CO AV-25/11 de fecha 1° de febrero del año en curso, relativa a los Lineamientos de Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a Infraestructura Aeroportuarias, ésta a mi cargo considero necesario que la Dirección de Aeropuertos de esta dependencia opinara sobre el contenido de dicha Circular, con la finalidad de tener una propuesta uniforme por parte de esta DGAC. Una vez concluida esta revisión, se emitirá una versión actualizada de la Circular, misma que será enviada a ese Organismo...*

[...]

62. Como consta en acta circunstanciada de 28 de junio de 2011, el suscrito Presidente, así como la Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones y el Director de Reclamaciones del Conapred, sostuvimos una reunión de trabajo en las oficinas de la Dirección General de Aeronáutica Civil, con el entonces titular de dicha Dirección General, licenciado Héctor González Weeks y el Director de Aviación Civil, en ésta reunión se hizo entrega de las observaciones que se realizaron al proyecto de Circular aludido, además se expusieron los casos de quejas presentados ante este Consejo; por lo que el entonces Director General de Aeronáutica Civil se comprometió a agilizar las acciones necesarias para la pronta emisión y publicación de dicho documento.

63. El 7 de octubre de 2011, se solicitó al Director General de Aeronáutica Civil,<sup>19</sup> se remitiera a este Consejo copia de las observaciones, que en su caso, hubieran realizado tanto la Cámara Nacional de Aerotransportes, como la Dirección de Aeropuertos a la Circular Obligatoria CO AV-25/11, o en su defecto, se enviara la versión uniforme que se hubiera realizado por esa Dirección.

64. El 23 de octubre de 2011, se recibió en este Consejo el oficio 4.1.205-046/11, por medio el cual, el Director de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó lo siguiente:

[...]

*Sobre el particular le informo que a la fecha, esta Dirección ya cuenta con los comentarios de todas las áreas involucradas en el proyecto de Circular referido, y se está en la parte final del análisis de los mismos para la consolidación de la Circular, la que será enviada para comentarios a todas las partes, incluyendo a ese Consejo, previo a la reunión de análisis que en conjunto habrá de llevarse a cabo.*

[...]

65. El 24 de enero de 2012, se solicitó al Director General de Aeronáutica Civil,<sup>20</sup> que dentro del término de tres días hábiles, remitiera a este Consejo la Circular Obligatoria CO AV-25/11, con las respectivas aportaciones de las áreas involucradas, para proceder a realizar las observaciones que en su caso se estimaran pertinentes.

<sup>19</sup> Mediante oficio 0004179  
<sup>20</sup> A través del oficio 0000419

RBM/HTL/JAMS/EYA

66. El 13 de febrero de 2012, se recibió el oficio DQ/003, por medio del cual, la Directora de Quejas de este Consejo informó a la Dirección de Reclamaciones que para ese entonces tenía seis expedientes de queja en trámite, relacionados con las aerolíneas *Volaris* e *Interjet*, donde se denuncian prácticas discriminatorias en similares términos a los hechos expuestos en las quejas por las que se inició la presente reclamación, tales como el que a las personas con discapacidad se les impide viajar solas, se les niega la asistencia de personal para abordar o descender del avión, así como se condiciona la venta de boletos.

67. El 23 de febrero de 2012<sup>21</sup>, el Director de Aviación de la Dirección General Adjunta de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, manifestó lo siguiente:

[...]

*En este sentido, me permito invitarlo a una reunión CONAPRED-CONADIS-DGAC, donde se revisaran los cambios efectuados a la Circular, misma que posteriormente será tratada con la Cámara Nacional de Aerotransportes —CANAERO—. Dicha reunión tendrá verificativo el próximo lunes 27 de febrero a las 17:00 horas, en las instalaciones del CONADIS.*

[...]

68. Como consta en notas informativas de 27 de febrero y 13 de marzo de 2012, personal de este Consejo se reunió en dos ocasiones con personal del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad y de la Dirección de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil. E, dichas reuniones se discutió y se obtuvo la versión final de la Circular Obligatoria CO AV-25/11, *Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a Infraestructuras Aeroportuarias*<sup>22</sup>, misma que la Dirección General de Aeronáutica Civil presentaría ante la Cámara Nacional de Aerotransportes, para que, posteriormente, se realizara una reunión con dicha Instancia, a fin de gestionar la entrada en vigor de dicho instrumento jurídico.

69. Mediante correo electrónico de 12 de abril de 2012, se solicitó al Director de Aviación de la Dirección General Adjunta de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil, informara si se tenía alguna propuesta de reunión con personal de la Cámara Nacional de Aerotransportes.

70. El 13 de marzo de 2012, se recibió un correo electrónico del Director de Aviación, por medio del cual, manifestó lo siguiente:

*[...] le informo que en conjunto con la Dirección General de Vinculación de la SCT, estamos tratando con la CANAERO la revisión de la circular que nos ocupa.*

*De hecho el licenciado Manuel Rodríguez y su servidor tendremos mañana una reunión preparatoria en las oficinas de la CANAERO. El objetivo de la reunión es escuchar las inquietudes de dicha Cámara como un paso previo a la reunión que junto con CONADIS y ASA tendremos en conjunto.*

*Del resultado de la reunión de mañana les informaremos oportunamente para prepararnos a la reunión donde se tratara la aprobación de la Circular, cualquier duda que nos sea planteada por la CANAERO, la comentaremos con ustedes.*

[...]

<sup>21</sup> A través del oficio 4.1.205.010/12

<sup>22</sup> Anexo 7

71. Mediante correos electrónicos de 23 de marzo y 12 de abril de 2012, respectivamente, se solicitó al Director de Aviación se informara si ya se tenía una fecha para la celebración de la reunión que se tenía proyectada con los representantes de la Cámara Nacional de Transportes.

72. El 17 de abril de 2012 se recibió un correo electrónico del Director de Aviación, por medio del cual manifestó lo siguiente:

*[...] le informo que en conjunto con la Dirección de Vinculación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, estamos tratando con la CANAERO la revisión de la circular que nos ocupa.*

*El licenciado Manuel Rodríguez y su servidor tendremos mañana una reunión preparatoria en las oficinas de la CANAERO, el objetivo de las reuniones es escuchar las inquietudes de dicha Cámara como paso previo a la reunión que junto con CONADIS y ASA tendremos en conjunto.*

*Del resultado de la reunión de mañana les informaremos oportunamente para prepararnos a la reunión donde se tratará la aprobación de la Circular [...]*

73. Los días 7, 17 y 22 de mayo de 2012 personal de este Consejo, sostuvo reuniones de trabajo con los Directores de Aviación y de Enlace Vinculación, ambos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como con personal del CONADIS, en las que se siguieron analizando los términos del proyecto de *Circular Obligatoria CO AV-25/11*, previo a la reunión que formalmente se pretende realizar con los representantes de la CANAERO. Es importante mencionar que en las reuniones de 7 y 17 de mayo, también estuvo presente personal de la Dirección de Aeropuertos y la Comandancia del Aeropuerto de la Ciudad de México.

## V. MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE QUE SE ESTÁ ANTE UNA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS, EN ESPECÍFICO RESPECTO AL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

### a) Situación jurídica actual.

74. Como se ha hecho referencia, los mecanismos de control implementados por la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sobre las aerolíneas, para prestar el servicio de transporte aéreo a las personas con discapacidad es ambiguo, puesto que el instrumento jurídico que ha venido implementando y al que se obligan dichas empresas de aviación —Manual de Aplicación—, deja abierta la posibilidad a la discrecionalidad de éstas, para aplicar los criterios establecidos en este Instrumento o bien optar por aplicar su *Manual General de Operación*.

75. Lo anterior ha sido así, puesto que desde que se hizo del conocimiento de la autoridad aeronáutica esta reclamación que data del año 2008, tenía la obligación de cambiar dicho esquema, puesto que contaba con las herramientas necesarias para definir un instrumento jurídico con criterios claros para brindar el servicio de transporte aéreo a las personas con discapacidad, el cual no diera lugar a diversas interpretaciones, por lo que bien pudo haber reformado su Manual de Aplicación.

76. Ello puesto que para ese entonces, conforme los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas; 24 y 25 de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas y demás Tratados

Internacionales; 1, 2, 5 y 17 de la Ley General de las Personas con Discapacidad y 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>23</sup>; contaba con los insumos necesarios para elaborar un instrumento jurídico y coercitivo, que de manera integral y progresiva incorporara nuevos conceptos y estándares a favor de las personas con discapacidad en materia de derechos humanos y de no discriminación, para la prestación de éstos servicios.

77. Lo cual se viera reflejado en los manuales de operación de las aerolíneas, para que tanto el personal técnico aeronáutico de vuelo —tripulación de vuelo y tripulación de sobrecargo— así como el personal de servicios aeroportuarios y complementarios, entre ellos, el asignado a mostradores y documentación, entre otros,<sup>24</sup> no pudieran interpretar bajo su conveniencia o de manera sesgada sus contenidos, en lo que se refiere al servicio de transporte aéreo para personas con discapacidad.

78. En la realidad actual, las diversas aerolíneas a quienes se les otorga el permiso o concesión para explotar el servicio de transporte aéreo, aplican sus propios lineamientos, ya sea para la venta de boletos, para permitir el acceso al avión o para la atención de estas personas —no adecuados—, lo cual ocasiona que se incurra en interpretaciones caprichosas de los mismos, por parte de los (as) empleadas, como lo son aquellos (as) que brindan los servicios aeroportuarios y complementarios, o los (as) sobrecargo y/o el (la) responsable del vuelo, lo que hace que en ocasiones se les niegue o restrinja su derecho para acceder a este servicio, o bien se les brinda de una forma que atenta contra su dignidad humana.

79. Lo anterior se afirma, ya que como se pudo observar en los informes rendidos, Dirección General de Aeronáutica Civil, ésta precisó que:

[...] la revisión que realiza de cada manual general de operaciones de las aerolíneas, sólo tiene por objeto constatar la congruencia entre el manual correspondiente, con los requisitos exigidos con la Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCT-2001, los cuales se refieren en forma específica al servicio de las aerolíneas, tratándose de personas con discapacidad; sin embargo ello no constituye un aval respecto de los lineamientos que cada aerolínea aplica, tratándose del servicio que presta cuando se trata de personas con discapacidad [...]<sup>25</sup>.

80. Asimismo, sostuvo que existe un *Manual de Aplicación* con regulación específica para las aerolíneas, con relación al servicio que prestan a las personas con discapacidad, el cual forma parte del Convenio de Colaboración, celebrado entre otros, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las aerolíneas, fechado el 3 de diciembre de 2004, en cuya clausula tercera, se establece que las especificaciones contenidas en los manuales de los concesionarios, relativas a la accesibilidad del transporte aéreo para personas con discapacidad que sean equivalentes o en exceso a aquellas establecidas en el Manual de Aplicación, podrán ser utilizadas en sustitución o adición de estas últimas en beneficio de los usuarios a quienes va dirigida.

81. De igual forma, señaló que *los beneficios previstos en los manuales generales de operaciones, para los usuarios con discapacidad que sean menores que los previstos en el Manual de Aplicación, las aerolíneas deberán aplicar las disposiciones de este último.*

<sup>23</sup> La transcripción de estos artículos se puede observar en el Anexo 8 de la presente resolución

<sup>24</sup> En el anexo 8 se transcriben los artículos 38 de la Ley de Aviación Civil, 77 del Reglamento de la Ley de Aviación y 55 y 56 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, en los que se define que personal proporcionen dichos servicios.

<sup>25</sup> Oficio 4.1-103-316

82. Por lo que como se puede observar, el aludido Manual de Aplicación —que forma parte del convenio que la autoridad responsable suscribió en 2004 con las aerolíneas concesionarias—, deja al libre albedrío del personal de las aerolíneas, el optar según su punto de vista, por aplicarlo o en su defecto, aplicar su Manual General de Operación, con lo cual se deja de brindar certeza y seguridad a las personas pasajeras con discapacidad que contratan los servicios de las distintas aerolíneas.

83. Ello genera además que el personal tanto de vuelo, como el asignado a los servicios aeroportuarios y complementarios, no se encuentre debidamente capacitado, atendiendo a por lo menos un instrumento que contenga recopilados preceptos y estándares actualizados en materia de discapacidad, accesibilidad y derechos humanos, para la atención de las personas con discapacidad; luego entonces, difícilmente podrá brindar a dicho sector de la población un trato y servicio acorde a sus necesidades.

84. Lo anterior genera que en muchas de las ocasiones, lejos de proporcionar beneficios a estas personas, se les impone una carga a veces onerosas, ya sea para contratar los servicios de una persona que las auxilie para abordar el avión o para comprar boletos adicionales, sin considerar las pérdidas tanto económicas como de cualquier otro tipo que les pudiera implicar, el no poder llegar a sus destinos, amén de los malos tratos que tienen que soportar por parte del personal de las aerolíneas.

**b) Obligación del Estado Mexicano de cumplir o realizar las acciones necesarias para que las personas con discapacidad gocen de sus derechos humanos.**

85. En el marco de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de que México es parte, el Estado Mexicano, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se encuentra **expresamente obligado** a respetar y garantizar los derechos de las personas con discapacidad y por condiciones de salud<sup>26</sup>, así mismo la obligatoriedad de la interpretación *pro personae*, es decir, la interpretación más amplia y favorable a los derechos de las personas.

86. Lo cual no es otra cosa más que realizar todas las acciones necesarias para asegurar que dichas personas gocen de todos sus derechos humanos sin discriminación alguna, así como a realizar todos los cambios y transformaciones necesarios, en las estructuras económica, social, política y cultural del país que garantice que puedan disfrutar de tales derechos, como lo consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", cuyo artículo 1° establece el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de toda persona, sin discriminación alguna<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]*

<sup>27</sup> Artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José".- *Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*  
[...]

87. Atento a lo anterior, puede incluso implementar acciones positivas para que todas y todos los sujetos de estos derechos tengan la oportunidad de disfrutar de ellos, cuando no puedan hacerlo por sí mismo<sup>28</sup>; puesto que en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado Mexicano asumió *el deber de adoptar las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fuera necesario, para hacer efectivos los derechos reconocidos en el aludido pacto*<sup>29</sup>, como el derecho a no ser discriminado.

88. En este sentido, entendemos que todo derecho humano reconocido por la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o bajo la modalidad administrativa, bajo la que estén organizadas.

89. Así, frente al compromiso asumido por el Gobierno Federal ante la comunidad internacional, se hace impostergable para el Estado Mexicano, asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna, puesto que al ser el promotor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, primer tratado internacional de derechos humanos del siglo XXI, y el primero sobre los derechos humanos de personas con discapacidad, debe hacer ejercibles los derechos establecidos en dicha norma internacional. Haciendo especial énfasis en lo establecido por el artículo 9 de la mencionada Convención.<sup>30</sup>

90. De ahí que corresponde al Gobierno Federal por conducto de sus instituciones gubernamentales, como lo es la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, la responsabilidad de realizar todas aquellas modificaciones a su normatividad que regula los servicios de transporte aéreo para las personas con discapacidad — Manual de Aplicación—, o expedir un nuevo instrumento jurídico, con bases sólidas y actualizadas en materia de discapacidad, accesibilidad y protección de derechos humanos, para brindar un servicio digno a dichas personas.

91. Lo anterior puesto que de conformidad con los artículos 5 y 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>31</sup> —en adelante RISCT—, corresponde a dicha

<sup>28</sup> Carbonell Miguel, *Las Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos*, El Mundo del Abogado, México, Julio de 2011, P. 31.

<sup>29</sup> Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —ratificado por México el 23 de marzo de 1981— [...] 2. *Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.* [...]

<sup>30</sup> 1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. 2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para: a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público; b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad; c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad; d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión; e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público; f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información; g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet; h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.

<sup>31</sup> Cuya transcripción consta en el anexo 8 de la presente resolución.

Secretaría por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, entre otras, *regular, coordinar, vigilar y controlar los servicios de transporte aéreo nacional e internacional, lo servicios aeroportuarios y complementarios, así como sus instalaciones y equipos.*

92. Asimismo, en términos de los artículos 6° de la Ley de Aviación Civil —en adelante LAC— y 6° de la Ley de Aeropuertos —en adelante LA—<sup>32</sup>, en materia de aviación civil aeroportuaria, le corresponde a la Dirección General de Aeronáutica Civil, entre otras, *las atribuciones de planear, formular y conducir las políticas y programas para la regulación y el desarrollo de los servicios de transporte aéreo, otorgar concesiones y permisos y expedir normas oficiales mexicanas y demás disposiciones administrativas; así como fijar las bases para la prestación eficiente y no discriminatoria de los servicios, además de contar con las condiciones mínimas de operación con las que deberán contar los aeródromos civiles.*

93. Por ello, la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su calidad de autoridad aeronáutica y aeroportuaria, es a quien le corresponde regular el servicio de transporte aéreo que se brinda a las personas con discapacidad, así como los servicios que en tierra brindan los aeropuertos a estas personas, a la luz de los estándares en materia de discapacidad y accesibilidad que brinden una mayor protección de los derechos humanos de estas personas.

94. Ello puesto que además, de conformidad con el artículo 3° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, dicha autoridad *se encuentra obligada a adoptar las medidas necesarias, tanto por separado, como coordinadamente, para que toda personas, en este caso, las personas con discapacidad, gocen sin discriminación alguna de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la leyes y en los Tratados Internacionales de que México es parte*<sup>33</sup>.

95. Además, de conformidad con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está obligada a *promover el derecho de las personas con discapacidad, sin discriminación de ningún tipo al acceso al transporte, para lo cual deberá promover que en la concesión del servicio de transporte público aéreo, las unidades e instalaciones garanticen a las personas con discapacidad la accesibilidad para el desplazamiento y los servicios, incluyendo especificaciones técnicas y antropométricas, apoyos técnicos o humanos y personal capacitado.*<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Cuya transcripción consta en el anexo 8 de la presente resolución.

<sup>33</sup> Artículo 3.- *Cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las leyes y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.*

<sup>34</sup> Artículo 19, fracción II de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.- *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. Para estos efectos, realizará las siguientes acciones:*

[...]  
II. *Promover que en la concesión del servicio de transporte público aéreo, terrestre o marítimo, las unidades e instalaciones garanticen a las personas con discapacidad la accesibilidad para el desplazamiento y los servicios, incluyendo especificaciones técnicas y antropométricas, apoyos técnicos o humanos y personal capacitado;*  
[...]

96. Lo expuesto, ya que incluso los artículos 17 de la Ley de Aviación Civil y 53 de la Ley de Aeropuertos, establecen que:

Artículo 17 LAC.

[...]

*Los servicios deberán prestarse de manera permanente y uniforme, en condiciones equitativas y **no discriminatorias** en cuanto a calidad, oportunidad y precio.*

[...]

Artículo 53.LA.

*En los aeródromos civiles de servicio al público, los servicios aeroportuarios y complementarios, se prestarán a todos los usuarios solicitantes de manera permanente, uniforme y regular, **en condiciones no discriminatorias** en cuanto a calidad, oportunidad y precio, y conforme a las prioridades de turno y horarios establecidas en las reglas de operación del aeródromo civil, de acuerdo con los criterios señalados por la Secretaría.*

[...]

97. Lo cual quiere decir que la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tiene la obligación de satisfacer las necesidades de las personas pasajeras con discapacidad, en condiciones óptimas y dignas, que constituya un factor que determine la calidad del servicio que se le proporciona en relación al servicio que se brinda a las personas que no tienen ningún tipo de discapacidad y que utilizan los servicios de transporte aéreo.

98. Ahora bien, no obstante que la autoridad responsable en audiencia de conciliación asumió el compromiso de modificar su Manual de Aplicación vigente —motivo por el que contó con la colaboración de este Consejo, quien le presentó un proyecto de modificación, y no obstante las múltiples gestiones que este Organismo realizó para que se materializara tal proyecto—; posteriormente **determinó que no era factible su modificación** —lo cual en un principio resultó comprensible debido a los argumentos vertidos, en el sentido de que el mecanismo para la modificación de ese documento conllevaría en una demora excesiva para la realización de los trámites para su publicación—, por lo que **sugirió la elaboración de una Circular Obligatoria**, cuyo procedimiento para su aprobación y sanción sería a corto plazo; sin embargo, pese a todas las gestiones e impulso realizado por este Consejo no se ha materializado ninguno de los dos proyectos.

99. Puesto que a pesar de que esa autoridad presentó el proyecto de Circular Obligatoria C O-AV-25/11 *Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a Infraestructuras Aeroportuarias*, en colaboración del Consejo Nacional para las personas con Discapacidad —al que este Consejo realizó las observaciones que estimó pertinentes—, a la fecha no se tiene la certidumbre de que dicho documento entre en vigor, pues alude la autoridad que para que ese documento pueda ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, es necesario su consenso con la Cámara Nacional de Aerotransporte —CANAERO—, lo cual a la fecha no se ha realizado.

**100.** Situación que además resulta preocupante, puesto que, como autoridad aeronáutica y aeroportuaria, tal y como se pudo ver en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, le corresponde sólo a ésta expedir las políticas o normas para la prestación del servicio de transporte aéreo —aviación y aeroportuario—, ello en virtud de que en ningún dispositivo normativo se establece alguna obligación para que ésta tenga que consensar dichas políticas o normas con las aerolíneas, sino al contrario, los artículos a que se ha hecho referencia, establecen claramente que ésta es la autoridad rectora del servicio de transporte aéreo, a quien le compete expedir estas normas sin solicitar la anuencia de nadie.

**101.** Es por ello que resulta incomprensible la demora en que ha incurrido la autoridad responsable para redefinir las políticas y conceptos sobre los que versará su sistema de control para la regulación del servicio del transporte aéreo para personas con discapacidad, mismos a los que deberán ceñirse las aerolíneas, puesto que en tres años y cinco meses que ha durado la fase de conciliación, aún no se ha aprobado documento alguno en ese sentido.

**102.** Ello, pese a la actitud proactiva que ha asumido este Consejo para la realización de dicho cometido, puesto que en un primer momento se colaboró con la autoridad responsable y se presentó el Proyecto de Modificación del Manual de Aplicación vigente —*Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a Infraestructuras Aeroportuarias*—; así como en un segundo momento, se coadyuvó realizando las observaciones pertinentes para la expedición de la Circular Obligatoria CO AV-25/11—*Lineamientos para la Atención de las Personas con Discapacidad a Infraestructuras Aeroportuarias*—, instrumentos en los que se perseguía que se aseguraran y promovieran el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad en materia de transporte aéreo sin discriminación alguna.

**103.** Atento a lo anterior, para este Consejo resulta excedente del período de “plazo razonable”, para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, diera solución a una problemática que se había hecho de su conocimiento desde hace cuatro años con cuatro meses aproximadamente, plazo dentro del cual este Consejo colaboró activamente, a fin de que dicha autoridad emitiera un instrumento jurídico que garantizara el respeto de los derechos humanos y la igualdad real de oportunidades de las personas con discapacidad.

**104.** En referencia al principio de razonabilidad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que el plazo razonable, *implica un juicio de valor y una conformidad con los principios del sentido común. Siendo razonable lo justo, lo proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitraria [...]*<sup>35</sup>

**105.** Con base en lo anterior, *entendemos que: la exigencia de que las causas judiciales se definan dentro de un “plazo razonable”, como uno de los derechos mínimos de los justiciables y correlativamente como uno de los deberes más intensos del Juez, no se vincula a una cuestión meramente cuantitativa sino fundamentalmente cualitativa*<sup>36</sup>. Al cabo, el método para determinar el cumplimiento o el incumplimiento por el Estado del deber de resolver el conflicto en su jurisdicción

<sup>35</sup> 4 Corte I.D.H., Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A No. 13, párrs. 30-35.

<sup>36</sup> CONAPRED. Resolución por Disposición 1/2012, dirigida al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Del 19 de enero de 2012, P. 6.

*en tiempo razonable, se traduce en un test de sentido común, de sensata apreciación, en cada caso concreto, de ciertas y propias modalidades del asunto.*<sup>37</sup>

**106.** Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la siguiente jurisprudencia, analiza el término de “plazo razonable” respecto de la duración de procesos en los que se dirimen cuestiones relativas a los derechos humanos, en el que se abordan cuatro elementos: *i) complejidad del asunto; ii) carga de trabajo de las autoridades; iii) actividad procesal de las partes, y iv) afectación generada en la situación jurídica de las víctimas.*<sup>38</sup>

**107.** En el caso que nos ocupa, si bien una disposición normativa es un asunto que entraña cierta complejidad, también es importante destacar en el análisis global de la cuestión que este Consejo ha sido particularmente activo en buscar una solución al asunto e inclusive propuso en un primer momento el proyecto de modificación al Manual de Aplicación vigente, y posteriormente realizó las observaciones que estimó pertinentes al proyecto de Circular Obligatoria CO AV-25/11.

**108.** Entendemos que, si bien es cierto para los plazos acostumbrados en la práctica normativa se requiere de cierto tiempo para expedir un manual o una circular obligatoria, también lo es que han pasado más de cuatro años que se inició la reclamación de oficio y que ese tiempo ha implicado que las personas con discapacidad, desde entonces y tiempo atrás han sido objeto de un trato indigno, en el que han tenido que soportar que se les restrinja su vuelo, que se les limite de los aparatos que les son necesario para su libre movilidad, que tengan que erogar más gastos para cubrir las condiciones de vuelo que les son impuesta, lo cual se ha venido realizando por el personal de las diversas aerolíneas hasta la actualidad, dejándolos en una situación de indefensión, multiplicación de esfuerzos y erogación de recursos.

**109.** Por lo tanto, el paso del tiempo sí incide de manera relevante en la situación del individuo (personas con discapacidad) por lo que el procedimiento debe ser lo más diligente posible, de conformidad con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos citado; puesto que como se ha señalado, la Dirección General de Aeronáutica Civil, no ha modificado su normatividad interna para el brindar servicio de transporte aéreo a las personas con discapacidad, con los una visión integral que incorpore conceptos y estándares internacionales en materia de discapacidad, accesibilidad y derechos humanos que garanticen su igualdad real de oportunidades.

**110.** Mientras tanto, como se observa en el oficio DQ/003, de 13 de febrero de 2012, suscrito por la Directora de Quejas de este Consejo, la problemática se ha agudizado, puesto que actualmente en dicha Dirección se encuentran en trámite seis nuevas quejas por casos en los que se exponen hechos similares, cometidos en agravio de personas con discapacidad por parte del personal de los aeródromos y el que opera en las diversas aerolíneas —tripulación de vuelo y tripulación de sobrecargo—.

<sup>37</sup> Gladis E. de Midon, la garantía del plazo razonable en la jurisprudencia de la corte interamericana y la realidad Argentina.

<sup>38</sup> El Tribunal considera pertinente precisar, además, que en dicho análisis de razonabilidad se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo, considerando, entre otros elementos, la materia objeto de controversia. Si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve. Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párrafo 155; Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, parr. 153 a 169.

c) El Derecho a la No Discriminación y su vinculación con la obligación del Estado de brindar a las personas con discapacidad bienes y servicios accesibles que contribuyan a su independencia y desarrollo integral.

111. El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe, prohíbe toda práctica discriminatoria de la manera que sigue:

Artículo 1°.

[...]

Queda **prohibida toda discriminación** motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las **discapacidades**, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (el resaltado es nuestro)

[...]³⁹

112. Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁰, la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos, tan es así que dicho Tribunal ha indicado que "en función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio"⁴¹

113. Así la discriminación es entendida como *una actitud de desprecio, en virtud de un prejuicio o estigma social que está presente en la definición lexicográfica del término, con insistencia en sus efectos de limitar, coartar o suspender derechos y libertades fundamentales de las personas que la padecen; se trata entonces de una conducta de raíces culturales profundas y socialmente extendida, su lógica de funcionamiento, se encuentra en la expresión sistemática de desprecio hacia determinados grupos a los que los prejuicios o los estigmas, han individualizado, separado y señalado.*⁴²

114. Atendiendo a estos estándares, la ley reglamentaria del aludido precepto constitucional, como lo es Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 4, define a la discriminación de la siguiente manera:

Artículo 4.

*Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, **discapacidad**, condición*

³⁹ Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁴⁰ Respecto a la utilización de las sentencias por dicho Tribunal, ver las Tesis: LXV SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO y LXVI. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE Y CUANDO SEAN MÁS FAVORABLES PARA LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Emitidas el 25 de octubre de 2011 por la SCJN.

⁴¹ Cfr. ColDH. *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 54.

⁴² CONAPRED. Resolución por Disposición 1/2011, dirigida a la Secretaría de Educación Pública. Del 22 de febrero de 2011, párr. 23.

*social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.*<sup>43</sup>

115. Del precepto legal invocado, se aprecia que para que se lleve a cabo un acto de discriminación, los hechos o actos realizados deben contener una acción de **distinguir, excluir o restringir**, con el **efecto de impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas**, y que haya una causa, ya sea el origen étnico o nacional, sexo, edad, **discapacidad**, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra causa análoga. Precepto cuya observancia para el caso de las autoridades y de los órganos públicos federales está vinculada a adoptar las medidas para que toda persona goce sin discriminación de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que México es parte y en las leyes —Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación—.

116. Ahora bien, toda vez que el acto de discriminación que se denunció, se comete por la causa de discapacidad inserta en el artículo 4 de la ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación descrito, resulta necesario atender al estándar establecido en el artículo 2° de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que define a la discriminación por motivos de discapacidad, de la siguiente manera:

Artículo 2.

*Por "discriminación por motivos de discapacidad" se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de **ajustes razonables**<sup>44</sup>;*

117. De esta forma, al concatenar dichos preceptos normativos, debemos entender que para que se cometa un acto de discriminación por causa de discapacidad, deben de actualizarse tres elementos: **a)** Un trato diferenciado, de exclusión o de restricción, **b)** una causa de discapacidad y **c)** que el acto o actos tengan por efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos o la igualdad real de oportunidades de las personas, **entendido dentro de estos derechos, el derecho a la realización de ajustes razonables a su favor.**

118. A mayor abundamiento, como ajustes razonables, el párrafo quinto del artículo 2 de la aludida Convención señala que, *se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no imponga una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;* es decir todas aquellas adecuaciones que lejos de imponerles una carga, faciliten el goce o ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades que las demás personas.

<sup>43</sup> Artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

<sup>44</sup> Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por México el 13 de diciembre de 2006.

119. De esta forma en el caso que nos ocupa, las personas con discapacidad usuarias del servicio de transporte aéreo, han recibido un trato diferenciado y de exclusión, precisamente por esa condición —discapacidad o salud—, por parte de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; puesto que como autoridad rectora en este ramo, a la fecha no han realizado esos *ajustes razonables*, para que estas personas puedan utilizar los servicios de transporte aéreo sin restricción alguna.

120. Dichos ajustes los constituye la adecuación de su normatividad en la que se establezca en términos claros y precisos —que no dejen lugar a segundas interpretaciones—, las condiciones bajo las cuales se proporcionará el servicio de transporte aéreo para las personas con discapacidad —misma que esté basada en estándares actualizados en materia de discapacidad y accesibilidad que brinden una protección más amplia a sus derechos—; por lo que en estas condiciones se vulneran sus derechos a la accesibilidad en el transporte, a la protección de su integridad personal, al libre desplazamiento, a la movilidad personal, a vivir de forma independiente y a no ser discriminadas, conculcándose además en los casos particulares, los derechos a las actividades recreativas y culturales, al trabajo, al deporte, al esparcimiento y consecuentemente a no ser discriminadas.

121. Así la negación de esos ajustes razonables, evidencia una actitud pasiva y tolerante de la autoridad responsable, que visibilizan los prejuicios y estigmas que se tiene hacia las personas con discapacidad, que crean esas barreras culturales que restringen derechos, lo cual se potencializa al transmitirse al personal de las diversas aerolíneas y empresas de servicios aeroportuarios, por lo que de manera discrecional, restringen sus servicios o los condicionan, proporcionándolos con malos tratos, bajo condiciones que muchas veces resultan inseguras para su integridad física y que atentan contra su dignidad humana; prácticas que rompen con los principios de igualdad real de oportunidades y trato digno, establecidos en el artículo 3 de la aludida Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

ONAN  
CRIMINAL  
CIÓN DE  
CICLOS

122. A este respecto, debe recordarse que la Corte se ha pronunciado en el sentido de que el Estado debe de abstenerse a realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de *jure* o de *facto*, esto se traduce por ejemplo en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, *así como favorecer actuaciones y prácticas de su funcionarios en aplicación o interpretación de una ley que discrimine a determinado grupo de personas por su discapacidad u otras causas*,<sup>45</sup> lo que evidentemente se cumple, puesto que como se ha observado el que la autoridad responsable no realice esos ajustes razonables, ha favorecido actuaciones y prácticas discriminatorias por parte del personal de las aerolíneas en agravio de las personas con discapacidad.

123. Lo afirmado, en virtud de que como se ha señalado en el cuerpo de la presente resolución, han sido reiteradas las prácticas que se han denunciado, en las que se niega, condiciona o se restringen los servicios de transporte aéreo a las personas con discapacidad, quienes atribuyen responsabilidad al personal asignado por las distintas aerolíneas, así como por el de las empresas aeroportuarias, ya sea de mostrador, de vuelo o de apoyo terrestre, tales como: el negar o condicionar la venta de boletos siempre y cuando viajen acompañadas, los malos tratos y poca disposición para auxiliar a las personas pasajeras con discapacidad, la negación o dilación para que

<sup>45</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Parr.103

se proporcionen aparatos auxiliares —silla de ruedas, entre otras— y equipo de infraestructura que favorezcan el desplazamiento de dichas personas para abordar y descender de la aeronave —por mencionar algunos: plataformas, elevadores, aerocars (que en muchos de los casos son utilizados aquellos que no están equipados para personas con discapacidad, como por ejemplo el que no se cuenta con elevador que sitúe al pasajero a pie de avión que permita el ascenso y descenso de la aeronave en posición remota)—.

**124.** Lo cual se agudiza con la utilización de métodos inseguros e indignos para abordar y descender de la aeronave —*amarrar a la persona pasajera en una silla*<sup>46</sup>—: así como con la ausencia de asientos destinados a personas con discapacidad, con la asignación de espacios muy reducidos que limitan su movilidad y autonomía en el avión, así como con la imposición de una carga consistente en tener que comprar un boleto más caro, para que les sea proporcionado un asiento en la parte delantera —clasificados por las aerolíneas como de primera clase—.

**125.** Ahora bien, tales prácticas en su conjunto, dan lugar al trato diferenciado que de forma sistemática se realiza por parte de las aerolíneas y empresas de servicios aeroportuarios, tolerados por la autoridad aeroportuaria, sólo hacia las personas con discapacidad, a diferencia de las personas usuarias que no tienen dicha condición, lo cual se aprecia tiene lugar, porque la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no ha realizado esos *ajustes razonables* en su normatividad interna a favor de las personas con discapacidad.

**126.** La regulación del transporte aéreo para las personas con discapacidad, requiere de un documento que contenga los conceptos y alcances más avanzados en materia de discapacidad y accesibilidad que, de manera progresiva, de una protección más amplia a los derechos de las personas con discapacidad, y con el cual se eviten segundas o terceras interpretaciones, cuya ejecución no se ciña a la discrecionalidad o estado de humor del personal asignado tanto a las aerolíneas, como de las empresas de servicios aeroportuarios, conceptos que les permitan desarrollar programas de capacitación en el tema lo cual les amplíe el espectro, para la requisición de los perfiles del personal que requieran e infraestructura y adecuaciones necesarias para la atención de las personas con discapacidad.

**127.** A este respecto debemos recordar que de conformidad con los compromisos asumidos por el Estado Mexicano en la Convención Americana sobre Derechos Humanos "*Pacto de San José de Costa Rica*" y su protocolo adicional sobre *Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*, se deben adoptar providencias, especialmente técnicas o económicas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos sociales<sup>47</sup> de las personas con discapacidad; en este caso los derechos a la accesibilidad, a la protección de la integridad personal, al libre desplazamiento, a la movilidad personal, a vivir de forma

<sup>46</sup> Véase la queja Q184/11

<sup>47</sup> Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *Pacto de San José de Costa Rica*, ratificada por México el 24 de marzo de 1981.- *Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados*

Artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *Protocolo de San Salvador*, ratificado por México el 16 de abril de 1996.- *Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.*

independiente, a las actividades recreativas y culturales, al trabajo, al deporte, al espaciamento y consecuentemente a no ser discriminadas.

**128.** Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 14, ha señalado que *en el caso de los demás derechos enunciados en el Pacto, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas*<sup>48</sup>; en este sentido, de no realizarse esos ajustes razonables en la normatividad que regula el transporte aéreo para las personas con discapacidad, se contraería el principio de progresividad de que se ha estado señalando y, contrario a ello, se estaría adoptando una medida regresiva.

**129.** Ahora bien, nuestro sistema jurídico señala que concluir el principio de progresividad implica la Obligación del Estado, a través de sus Instituciones, de observar aquellos ordenamientos que de manera integral contemplen un mayor beneficio a la persona o grupo de personas, incluso del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado en ese sentido en la siguiente tesis:

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO  
DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN,  
CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.  
Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5  
Pág. 4580, Tesis Aislada (Constitucional)  
10a. Época;  
T.C.C.; S.J.F.  
y su Gaceta;  
Libro IV,  
Enero de 2012,  
Tomo 5; Pág. 4580

PROGRESIVIDAD. CÓMO DEBE INTERPRETARSE DICHO PRINCIPIO POR LAS AUTORIDADES A PARTIR DE LA REFORMA QUE SUFRIÓ EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

*El principio de progresividad persigue, esencialmente, la aplicación preferente de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, por ello las autoridades deben estar atentas a la evolución de éstos, especialmente en los tratados internacionales, pues puede suceder que exista contraposición entre un derecho humano que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el previsto en el tratado, en cuyo caso, si éste es de mayor beneficio para la persona, es el que debe aplicarse, en observancia al referido principio y acorde con los fines de justicia, equidad y solidaridad social perseguidos por el Constituyente Permanente a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

*Amparo directo 633/2011. Pedro Rodríguez Alcántara. 20 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Nicolás Alvarado Ramírez.*

**130.** Con base en lo anterior, consideramos impostergable la actualización del Manual de Aplicación, expedido por la Dirección General de Aeronáutica Civil, o en su defecto la expedición de un instrumento jurídico obligatorio tanto para las aerolíneas, como para las empresas que prestan los servicios aeroportuarios, que específicamente regulen el servicio para personas con

<sup>48</sup> Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 32

discapacidad en materia de transporte aéreo, el cual retome en específico, los conceptos y principios que adopta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que contiene los estándares más avanzados en materia de discapacidad, accesibilidad y derechos humanos a favor de las personas con discapacidad.

**131.** Ello si partimos que para los servicios de transporte aéreo que actualmente se prestan a las personas con discapacidad, está vigente un instrumento jurídico denominado *Manual de Aplicación* que se expidió en el año 2004, como producto de un Convenio de Colaboración que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, celebró con la distintas aerolíneas, el cual a la fecha se encuentra rebasado en cuanto conceptos y alcances por la normatividad a que se ha hecho referencia, sobre todo carece de una perspectiva de derechos para este colectivo.

**132.** Si a ello le agregamos que la cláusula tercera del citado convenio, establece como posibilidad el que las *especificaciones contenidas en los Manuales de Organización o procedimientos de los concesionarios, permisionarios u operadores de aeródromos civiles de servicio al público o servicios de transporte público regular y no regular de pasajeros, relativas a la accesibilidad del transporte aéreo a personas con discapacidad, que sean equivalentes o en exceso de aquellas establecidas en el Manual de Aplicación, podrán ser utilizadas en sustitución o adición a estas últimas en beneficio de los usuarios a los que van dirigidas.*<sup>49</sup>

**133.** De la redacción de esta cláusula, incluso de la revisión en su totalidad del convenio de colaboración en comento, no se especifica, así como en ningún otro documento, con base en qué parámetros se puede determinar que las especificaciones del Manual General de Operación de las aerolíneas, son *equivalentes* o en qué momento se encuentran *en exceso*, a las establecidas en el Manual de Aplicación para que opere su supletoriedad, lo que ocasiona que las aerolíneas a su discrecionalidad opten por aplicar su Manual General de Operación, de lo cual no se evidencia en el expediente de reclamación que la autoridad responsable realice una debida revisión o supervisión.

**134.** Lo expuesto, ya que la Dirección General de Aeronáutica Civil en su informe<sup>50</sup>, respecto de las quejas que se hicieron de su conocimiento y que integran el expediente de reclamación, señaló que *no existía un aval por parte de la aludida Dirección, sobre los lineamientos que las aerolíneas imputadas aplicaron respecto de los hechos motivo de la queja en cuestión, en virtud de que la revisión y autorización de cada Manual General de Operaciones de la aerolíneas, sólo tiene por objeto constatar la congruencia entre el manual correspondientes con los requisitos exigidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCT3-2001, los cuales no se refieren en forma específica al servicio de las aerolíneas tratándose de personas con discapacidad;* lo que en pocas palabras quiere decir que tampoco se tiene la certeza que los Manuales de Operación de las aerolíneas se encuentren apegados al aludido Manual General de Aplicación.

**135.** Aunado a que como se desprende del informe de referencia, aún cuando las aerolíneas implementen los lineamientos de sus Manuales Generales de Aplicación, la interpretación de los mismos se realiza por el personal de vuelo o de servicio en tierra de diversa forma, situación que ha ocasionado que en diversas ocasiones, se restrinja, niegue o condicione el servicio de transporte aéreo para las personas con discapacidad; pues incluso la autoridad responsable, manifestó

<sup>49</sup> Convenio de Colaboración, celebrado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, así como los Concesionarios, Permisionarios y Operadores de Aeródromos Civiles del Servicio al Público y Concesionario de Servicio de Transporte de Servicio Público de Pasajeros por Vía Aérea, 3 de diciembre de 2004, Clausula Tercera.

<sup>50</sup> Realizado a través del oficio 4.1-103-316

respecto de los casos que le fueron expuestos, *que los actos que fueron imputados a las aerolíneas como discriminatorios no encuentran sustento en los Manuales General de Aplicación, sino en las interpretaciones y decisiones del personal de cada aerolínea.*<sup>51</sup>

136. Lo anterior, aún cuando en el oficio 4.1.103, el Director General Adjunto Técnico de la Dirección General de Aeronáutica Civil, al ser cuestionado respecto de las investigaciones y/o el procedimiento administrativo, que en su caso se haya incoado, contra alguna de las aerolíneas señaladas como infractoras en los expedientes de queja que le fueron expuestos —debido a la lectura de su informe inicial, donde advertía las actitud adoptada por los empleados de las aerolíneas que incumplieron el Manual de Aplica—, se haya retractado.

137. Puesto que señaló que lo expuesto en el oficio 4.1-103-316, se realizó derivado de una valoración general, la cual consistió en realizar un análisis jurídico de los hechos a que se referían cada una de las quejas se que hicieron de su conocimiento, contra el Manual General de Operaciones de las Aerolíneas señaladas como infractoras, motivo por el que solicitó a este Consejo que se brindaran las circunstancias de lugar tiempo y modo en que ocurrieron los hechos de cada queja, así como de las personas señaladas responsables.

138. No obstante, al hacerle llegar la información que requirió,<sup>52</sup> el aludido Director General Adjunto Técnico, manifestó estar material y legalmente impedido para dar respuesta a la información requerida y argumentó que *las quejas fueron presentadas ante el Conapred, por lo que correspondía a éste pronunciarse al respecto, omitiendo manifestarse, respecto de las verificaciones realizadas por dicha autoridad, así como de los procedimientos administrativos que refiere realiza, relacionado con la regulación de las aerolíneas.*

139. A este respecto, cabe precisar que aún cuando la autoridad responsable no haya proporcionado la información que le fue solicitada, de los números de quejas que se han presentado en este Consejo contra personal de las diversas aerolíneas, de las manifestaciones que la Dirección General de Aeronáutica Civil realizó en su primer informe, así como la forma en que se condujo para no proporcionar la información que le fue requerida en forma específica, y demás elementos que se encuentran agregados al expediente de reclamación, se llega a la convicción de que actualmente se llevan a cabo de manera sistemática, prácticas discriminatorias en agravio de las personas con discapacidad que utilizan los servicios de transporte aéreo; puesto que incluso la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha establecido que *la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, pueden utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos.*<sup>53</sup>

140. Así en la apreciación de las pruebas circunstanciales apoyadas en indicios y presunciones, se obtiene ya no la veracidad de los hechos que no han podido demostrarse por otros elementos de convicción, pero si la *verosimilitud* de estos últimos, de acuerdo con el profundo análisis del notable procesalista italiano Piero Calamandrei, para quien "el juicio de verosimilitud puede tener sobre el juez valor decisivo".<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Páginas 8 y 9 del oficio 4.1-103-316

<sup>52</sup> A través del oficio 0002621

<sup>53</sup> Cfr. Sentencias de fondo en los casos Velázquez Rodríguez, Rodríguez Cruz y Fairén Garbi y Solís Corrales, párrafos 130, 136 y 133, respectivamente.

<sup>54</sup> *Derecho Procesal Civil*, tomo III, "Verdad y verosimilitud en el proceso civil", en Estudios sobre el proceso civil, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJEA, 1962, pp. 346-350.

RBM/HTL/JAMS/EVM.

**141.** De tal suerte, el Poder Judicial de la Federación, al respecto ha resuelto en la tesis jurisprudencial que a continuación se cita, que el modo de demostración indirecta parte de hechos entrelazados, a través de un razonamiento inferencial, regido por la lógica del rompecabezas, conforme a la cual ninguna pieza por sí proporciona la imagen completa, pero sí resulta del debido acomodo de todas ellas, llevan a su demostración, de manera que su operatividad consiste en el método de la hipótesis que llega a ser acreditada, más que por la simple suma de varios indicios, por el producto que se extrae de la interrelación de todos ellos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL  
DEL PRIMER CIRCUITO.

XXX, Septiembre de 2009

Pág. 2982, Jurisprudencia (Penal)

[J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXX,  
Septiembre de 2009; Pág. 2982

PRUEBA INDICIARIA. NATURALEZA Y OPERATIVIDAD.

Esta figura que recibe ese nombre de la interpretación del artículo 286 del Código Federal de Procedimientos Penales, también identificada como "prueba presuncional", derivada de igual intelección del artículo 261 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, más que prueba por sí, constituye propiamente una vía de demostración indirecta, pues se parte de la base de que no hay prueba directa de un hecho que precisa ser acreditado -pues si la hubiera sería innecesario transitar por la indirecta-, pero sí los hay de otros hechos que entrelazados a través de un razonamiento inferencial, regido por la lógica del rompecabezas -conforme a la cual ninguna pieza por sí proporciona la imagen completa, pero sí resulta del debido acomodo de todas ellas- llevan a su demostración, de manera que su operatividad consiste en el método de la hipótesis que llega a ser acreditada, más que por la simple suma de varios indicios, por el producto que se extrae de la interrelación de todos ellos. De ahí que la indiciaria presupone: 1) que los hechos que se toman como indicios estén acreditados, pues no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; no que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio, 2) que concurra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos indicios, 3) que guarden relación con el hecho que se trata de demostrar y 4) que exista concordancia entre ellos. Y satisfechos esos presupuestos, la indiciaria se desarrolla mediante el enlace de esos hechos (verdad conocida), para extraer como producto la demostración de la hipótesis (verdad buscada), haciendo uso del método inductivo -no deductivo-, constatando que esta conclusión sea única, o bien, que de existir hipótesis alternativas se eliminen por ser inverosímiles o por carecer de respaldo probatorio, es decir, cerciorándose de que no existan indicios, de fuerza probatoria tal que, si bien no la destruyen totalmente, sí la debilitan a tal grado que impidan su operatividad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 50/2008. 10 de marzo de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Olvera López. Secretario: Gabriel Alejandro Palomares Acosta.

Amparo directo 2/2009. 14 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Villa Jiménez. Secretario: Gerardo Flores Zavala.

Amparo directo 106/2009. 21 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Pérez de la Fuente. Secretario: Jaime Arturo Cuayahuitl Orozco.

Amparo directo 143/2009. 4 de junio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Olvera López. Secretario: Alejandro Alberto Díaz Cruz.

Amparo directo 193/2009. 2 de julio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Juan José Olvera López. Secretario: Benito Eliseo García Zamudio.

**142.** Por lo que si bien, no se proporcionaron a este Consejo, los medios de información que fueron requeridos para corroborar los hechos que se manifestaron en cada uno de los casos que fueron

expuestos; el número de casos que fueron denunciados en el mismo sentido, en contra de las concesionarias de la responsable, así como la forma en que se condujo —aceptar que los hechos que fueron denunciados fueron consecuencia de las diversas interpretaciones que el personal realiza, y posterior al retractarse y deslindarse para no responder a los cuestionamientos realizados por este Consejo, aduciendo que era competencia de éste pronunciarse respecto de esos hechos—.

143. Se llega a la convicción que la Dirección General de Aeronáutica Civil, es responsable por omisión de los actos de discriminación que se señalan en las diversas quejas presentadas a este Consejo, ya que además de no contar con un ordenamiento jurídico actualizado en materia de discriminación y discapacidad que proporcione a las personas con discapacidad la protección más amplia a sus derechos, se infiere por los motivos expuestos en el párrafo que antecede que al menos respecto de las quejas que se hicieron de su conocimiento, no les ha dado un debido seguimiento, lo cual demuestra el insuficiente control que tiene sobre las distintas aerolíneas, lo cual propicia que de manera reiterada se cometan abusos contra las personas con discapacidad que utilizan los servicios de transporte aéreo.

144. Ello puesto que tampoco se proporcionó información que diera la certeza jurídica, respecto del procedimiento implementado por la Dirección General de Aeronáutica Civil, para la captación de las quejas que son presentadas ante dicha instancia, los procedimientos administrativos que se realizan, así como de las verificaciones y sanciones que han sido impuestas a las aerolíneas infractoras, con lo cual se infiere que no se tiene debidamente estructurado un mecanismo para la regulación del servicio de transporte aéreo que se proporciona a las personas con discapacidad.

INSTITUTO VENEZOLANO DE DEFENSIONES

145. Ahora bien, reconocemos los trabajos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha avanzado en el tema para la atención de las personas con discapacidad en los servicios de transporte aéreo, con la suscripción del convenio de colaboración a que se ha hecho referencia y el Manual de Aplicación, instrumentos que si bien constituyen una base para la atención de las personas con discapacidad; sin embargo, se reitera que en la actualidad se encuentran rebasados, en cuanto a los conceptos y alcances en materia de discapacidad y accesibilidad, puesto que dichos documentos datan del año 2004.

146. Por lo anterior, resulta vital su actualización a la luz de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y demás normatividad local aplicable, siendo la aludida Convención, el instrumento que contiene los estándares más actualizados para la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

147. Al respecto, insistimos en que los derechos humanos son inherentes a la persona y su existencia no depende del reconocimiento de un Estado, por lo que siempre es posible **extender** el ámbito de la protección a derechos. Ha sido así como se ha ensanchado sucesivamente el ámbito de los derechos humanos y su protección, tanto a nivel estatal, como en la esfera internacional.

148. De esta forma, la protección de los derechos humanos se plasma en un régimen que es siempre **susceptible de ampliación**, mas no de restricción, y que también atañe a la integración de la regulación internacional entre sí y con la nacional, por ello la mayoría de los tratados sobre derechos humanos incluyen una cláusula según la cual **ninguna disposición convencional puede menoscabar la protección más amplia que puedan brindar otras normas de derecho interno o de**

**derecho internacional.** En esa dirección por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, *si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana.*<sup>55</sup>

149. Lo que debe interpretarse en el sentido que, si existen normas que brindan una protección más amplia a los derechos de las personas con discapacidad, como en el caso que nos ocupa, no debe restringirse a lo preceptuado en una normal convencional obsoleta —Manual de Aplicación— sino que se debe armonizar dicha norma convencional a la normatividad que brinda la mayor protección de los derechos de estas personas —entre ella la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y demás normatividad internacional y local aplicable—.

150. En ese orden de ideas, entendemos que *una vez que se tiene identificado un derecho determinado como “inherente a la dignidad de la persona humana”, éste merece protección inmediata como tal, la cual se va ampliando progresivamente, siendo esa ampliación irreversible. Por ello, el número y el vigor de los medios de protección también ha crecido de manera progresiva e igualmente irreversible, porque en materia de derechos humanos, toda regresividad es ilegítima.*<sup>56</sup>

151. Así el principio de progresividad de los derechos humanos implica la obligación de avanzar, y supone dos obligaciones implícitas, la de mejorar continuamente el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, **y la de abstenerse de tomar medidas deliberadamente regresivas.** Requiere que los Estados no permanezcan pasivos frente a un deterioro en el nivel de goce o disfrute de los derechos, es decir la no tolerancia a que ocurra una disminución en el nivel de protección de tales derechos.

152. Por lo anterior, corresponde al Estado Mexicano, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, emitir un instrumento en el que se recaben los estándares vigentes en materia de discapacidad y accesibilidad que amplíe la protección de los derechos de las personas con discapacidad que utilizan los servicios de transporte aéreo; pues se reitera que si bien, se reconoce que la autoridad responsable ha realizado avances significativos en el tema, como lo es la emisión de un Manual de Aplicación, pero que data del año 2004, ello apenas pudiera constituir la base o el inicio para la construcción progresiva de un mecanismo de protección de derechos hacia las personas con discapacidad.

153. Finalmente, coincidimos con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien también se ha pronunciado en el sentido de que los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva y que su desarrollo progresivo, se debe medir en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho, en este caso, a la igualdad real de oportunidades de las personas con discapacidad, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Corte I.D.H., La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre derechos Humanos), opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 52.

<sup>56</sup> Nikken Pedro, *La Protección de los Derechos Humanos: Haciendo Efectiva la Progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Revista IIDH, Vol. 52, página electrónica: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25563.pdf>

<sup>57</sup> Corte IDH. Caso Cinco Pensionistas Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.

147. *Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en*

**d) Las personas con discapacidad, como parte del grupo de población afectado por las prácticas discriminatorias.**

154. Como se ha señalado en el cuerpo de la presente resolución por disposición, las prácticas llevadas a cabo por el personal de las aerolíneas y que son toleradas por la autoridad aeronáutica, agravan a las personas con discapacidad, lo cual agudiza la marginación y segregación social de que históricamente han sido objeto por los prejuicios y estereotipos que se tiene de ellos, pues generalmente se centra en la limitación, sin considerar sus capacidades reales, cualidades y derechos, así como sus responsabilidades.

155. Atento a lo anterior, a fin de visualizar el conflicto social y la afectación personal que implica la negación de derechos humanos hacia las personas con discapacidad, es indispensable retomar la definición de discapacidad, que establece en su artículo 1° la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que a la letra reza:

Artículo 1.

[...]

*Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.*

[...]58

IONAL PARA  
DISCRIMINACIÓN  
IÓN DE  
ACIONES

156. En este sentido, cuando se habla de discapacidad no se hace referencia a un asunto individual o privado, al contrario se habla de un problema colectivo y público, en tanto que se hace referencia a las barreras o limitaciones construidas dentro y por la sociedad —en sentido amplio—, que afectan la participación plena y disfrute de derechos en igualdad de condiciones de las personas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales y sensoriales.

157. Como se pudo observar en las quejas que motivaron esta reclamación, las las barreras a las que se encontraron las personas con discapacidad, fueron legales y humanas con dimensión estructural, puesto que se centran en los vacíos existentes en las normas que regulan el servicio de transporte aéreo para las personas con discapacidad, así como la falta de sensibilización y capacitación del personal de las empresas concesionarias para su atención, aunado a la falta de condiciones de infraestructura que les permitieran su movilidad, lo cual en varios de los casos, generó un costo económico adicional para estas personas.

158. Así varias personas con discapacidad visual e intelectual<sup>59</sup>, denunciaron que se les impidió o condicionó para abordar una aeronave, con el argumento de que no eran capaces de cuidarse por sí

*función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social.*

<sup>58</sup> Artículo 1° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por el Senado de la República el 27 de septiembre de 2007.

<sup>59</sup> "...la discapacidad mental no debe ser entendida como una incapacidad para determinarse, y debe aplicarse la presunción de que las personas que padecen de ese tipo de discapacidades son capaces de expresar su voluntad, la que debe ser respetada por el personal médico y las autoridades. Cuando sea comprobada la imposibilidad del enfermo para consentir, corresponderá a sus familiares, representantes legales o a la autoridad competente, emitir el consentimiento en relación con el tratamiento a ser empleado". Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de Salud Mental, *supra* nota 32, principios 9.4 y 11; Organización Mundial de la Salud. División de Salud Mental y

solos; asimismo diversas personas con discapacidad motriz se inconformaron porque no les fueron proporcionadas las condiciones óptimas de infraestructura —sillas pasilleras, plataforma con elevadores, etc—, para su libre desplazamiento al abordar el avión, así como otras denunciaron la ausencia de asientos adecuados en las aeronaves que impidieron su movilidad personal, prácticas que lesionan o vulneran su dignidad humana.

**159.** Siendo la dignidad humana, el espíritu que llevan intrínsecos los derechos humanos de las personas, es decir se trata del valor superior, constituyéndose en un derecho condición o base de todos los demás, de esta forma coincidimos con lo señalado por nuestro máximo Tribunal Federal, en la siguiente tesis jurisprudencial:

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.  
[J]; 10a. Época; T.C.C.;  
S.J.F. y su Gaceta;  
Libro I, octubre de 2011,  
Tomo 3; Pág. 1528  
Jurisprudencia (Civil)

DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN.

**La dignidad humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos.**

Amparo directo 309/2010. 10 de junio de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Walter Arellano Hobelsberger. Secretario: Enrique Cantoya Herrejón.

Amparo directo 657/2010. 21 de octubre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Walter Arellano Hobelsberger. Secretaria: Carmina Cortés Pineda.

Incidente de suspensión (revisión) 286/2010. 30 de septiembre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Secretario: Miguel Ángel Silva Santillán.

Amparo directo 371/2011. 22 de julio de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Secretario: Hiram Casanova Blanco.

Amparo directo 504/2011. 1o. de septiembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Secretario: Ricardo Mercado Oaxaca.

**160.** Es decir, del derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad; por lo que al haberse lesionado este derecho, por cuanto que la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no proporciona a las personas con discapacidad las condiciones que les son necesarias para la realización una de sus actividades dentro de su vida cotidiana, como lo es el poder transportarse, el reconocimiento de su ser se ve disminuido a diferencia de las personas que no tienen ningún tipo de discapacidad, lo cual es un ejemplo claro de los prejuicios y estigmas que aun adolecen dentro de la administración pública que resultan de barreras culturales en la restricción de derechos .

Prevenición del Abuso de Sustancias. Diez Principios Básicos de las Noemas para la Atención de la Salud Mental, *supra* nota 37, principios 5, 6 y 9; Organización Panamericana de Salud, Declaración de Caracas, adoptada por la Conferencia Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina el 14 de noviembre 1990, art. 3; Asociación Psiquiátrica Mundial (APM), Declaración de Madrid Sobre los Requisitos Éticos de la Práctica de la Psiquiatría, aprobada por la Asamblea General de la APM el 25 de agosto 1996, revisada el 26 de agosto 2002, preámbulo y párr. 4; y World Psychiatric Association (WPA), Declaration of Hawaii/II, adopted by the WPA General Assembly on 10th July 1983, p. 2 y 5.

161. Esto confirma las realidades de las personas con discapacidad, pues basta consultar los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México —ENADIS— 2010; en ésta se puede apreciar que las personas con discapacidad señalaron entre sus mayores problemas, la discriminación y las dificultades para ser autosuficientes, asimismo se señala que las personas con discapacidad ocupan el sexto lugar entre los grupos poblacionales discriminados a los que no se respetan sus derechos, según la percepción nacional.<sup>60</sup>

162. En este contexto es imprescindible reivindicar el principio de equidad e inclusión social, puesto que ninguna sociedad puede preciarse de ser efectivamente democrática, sino demuestra tener la sensibilidad suficiente para tratar como iguales a quienes por una u otra razón son distintos; por ello el Estado Mexicano como garante, a través de sus instituciones, le corresponde la tarea de construir las bases que hagan ejercible los derechos de las personas con discapacidad, para la consolidación de una verdadera democracia.

163. Por tal motivo, urge cambiar este paradigma que aún acontece en nuestros días, para pasar del campo de la protección o el rechazo, hacia la aceptación de ser miembros de la misma sociedad con capacidad de ser autónomos, por lo que se deben eliminar las barreras —jurídicas, humanas, técnicas y de cualquier otra índole— que limitan u obstaculizan su igualdad real de oportunidades.

164. No debemos perder de vista que en un país como el nuestro, la discriminación hacía las personas con discapacidad comienza desde que se ignora la magnitud misma del fenómeno, por lo que son discriminadas en la medida de que la sociedad ignora, menosprecia, rechaza, o viola sus derechos en razón de dicha disminución de facultades.

165. Entendemos que una de las dificultades más grandes que enfrentan las personas con discapacidad sigue siendo la de trascender los prejuicios y estereotipos que reducen o cancelan las oportunidades de acceso a una cotidianidad que les permita integrarse de manera efectiva a una vida social de carácter regular,<sup>61</sup> es por ello que urge frenar este tipo de prácticas que laceran directamente la dignidad de esta parte del colectivo, no estableciendo medidas asistenciales o de beneficencia, sino simplemente derrumbando esas barreras y proponiendo medidas positivas que por sí mismos les permitan ejercer sus derechos con plena autonomía en un plano de igualdad con el resto de la comunidad.

166. En este orden de ideas, coincidimos con la Corte Interamericana de Derechos Humanos que considera que toda personas 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 necesaria para satisfacer las obligaciones generales del respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera 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 particularidades necesidades de protección sujeto de derecho, ya sea por condición personal o por situación específica en la que se encuentre<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, ENADIS 2010, Resultados sobre Personas con Discapacidad, México, P.26.

<sup>61</sup> Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, La Discriminación en México, Por Una Nueva Cultura de la igualdad, 2001, P. 151

<sup>62</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 5, "Personas con Discapacidad", Naciones Unidas, Documento E/1995/22 (1994), Párr. 9

RBM/HTL/JAM/SEVA

167. Por tal motivo, estimamos que además de que urge que se frenen estas prácticas discriminatorias cometidas, es necesario que se adecue la normatividad en materia de transporte aéreo para la atención de las personas con discapacidad, en los términos establecidos en la presente resolución, así como se adopten medidas positivas o compensatorias a favor de las personas con discapacidad, como pudieran ser las establecidas en el artículo 13 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

168. En ese sentido, es importante destacar la petición pública realizada el 6 de mayo de 2012 —en el evento por medio del cual, se llevó a cabo la certificación de la terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México—, por la licenciada Margarita Zavala, Presidenta del Consejo Ciudadano Consultivo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, para que se expida la Circular Obligatoria que la Dirección General de Aeronáutica Civil tiene proyectada expedir, o en su defecto la modificación al Manual de Aplicación, en los términos señalados en la presente resolución, *en un contexto que potencialice el cambio por una perspectiva de derechos humanos, lo cual nos incluya para hacer mejores las reglas de convivencia*<sup>63</sup>.

169. Retomamos las palabras de la aludida Presidenta, *la reforma constitucional en materia de derechos humanos, nos obliga además al sentido humano y a la libertad, por lo que se deben realizar dichos cambios, para que nuestra sociedad no se quede atrás; dicha acción tiene que constituir un esfuerzo que implique el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, entre ellos la inclusión que nos haga mejores ciudadanos.*

170. Por lo expuesto, exhortamos a la autoridad responsable a cambiar el paradigma que actualmente prevalece, relacionado con el servicio de transporte aéreo para las personas con discapacidad, recordamos que según se desprende del Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012, en su estrategia número 2.2, el Estado Mexicano se trazó como estrategia el que *el transporte público sea accesible para personas con discapacidad, así como sensibilizar y trabajar estrechamente con los concesionarios de los diferentes modos de transporte para que sus políticas de operación contemplen no sólo el acceso sino también el trato adecuado hacia los pasajeros con discapacidad.*<sup>64</sup>

171. Lo anterior, en virtud de que como ya se hizo en la reforma constitucional en derechos humanos, el Estado mexicano debe seguir avanzando a un verdadero cambio democrático, en el que las personas con discapacidad puedan gozar de manera plena de los derechos que les confiere nuestra Carta Magna y Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos de los que México es parte, entre ellos, a la accesibilidad en el transporte, a la protección de su integridad personal, al libre desplazamiento, a la movilidad personal, a vivir de forma independiente, a las actividades recreativas y culturales, al trabajo, al deporte, al esparcimiento y a no ser discriminadas.

#### e) Fundamentación

172. El Conapred tiene fundamento para emitir la presente resolución en lo establecido en los preceptos constitucionales, internacionales y nacionales de los que México es parte y que a continuación se enuncian, y que expresan las obligaciones del Estado mexicano de prevenir y

<sup>63</sup> El discurso se puede consultar en la siguiente página: <http://www.youtube.com/watch?v=QGHPN1CxKgg>

<sup>64</sup> Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012, P. 115, [Desahttp://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/issuu/pronaddis\\_2009\\_2012.pdf](http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/issuu/pronaddis_2009_2012.pdf)

erradicar cualquier tipo de discriminación en perjuicio de las personas con discapacidad, y a la protección de sus derechos, como el derecho a la igualdad real de oportunidades y al trato digno. Esta resolución está sustentada, entre otros, en los siguientes preceptos, aplicables en materia de los derechos humanos vulnerados en el presente caso.<sup>65</sup>

**CONSTITUCIÓN**

a) Artículos 1° y 133 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

b) Artículos 2.1 y 26 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, ratificado por México el 23 de marzo de 1981.

c) Artículos 2 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, ratificado por México el 23 de marzo de 1981.

d) Artículos 1.1 y 24 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"**, ratificado por México el 24 de marzo de 1981.

e) Artículo 3° del **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"**, ratificado por México el 16 de abril de 1996.

f) Artículos I, apartado 1 y 2 inciso a), artículo II y III, apartado 1, inciso a) de la **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**, suscrita por México el 8 de junio de 2000.

g) Artículos 2, 3, 4, 5, 9, 14, 17,18, 19 y 20 de la **Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas**, aprobada por el Senado de la República el 27 de septiembre de 2007.

h) Artículos 2.1 y 7 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, promuevan el respeto a estos derechos y libertades, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

i) Artículos 24 y 25 de las **Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con discapacidad de las Naciones Unidas**

**LEGISLACIÓN GENERAL Y LOCAL**

<sup>65</sup> En el Anexo 8 se encontrará la versión ampliada de la legislación nacional e internacional aplicada al caso, que, por su amplitud, no se incluye en completa en la presenta resolución, pero que se pone a la vista como anexo.

RBM/HTL/JAMS/EVM

43 

k) Artículos 4°, 6° y 9° fracciones XXII, XXVII, XXVIII y XXIX de la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**.

k) Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 16, 17 y 19 de la **Ley General para la inclusión de las Personas con Discapacidad**.

l) Artículos 6, 7, 17, 38 y 39 de la **Ley de Aviación Civil**.

m) Artículos 6, 46, y 53 de la **Ley de Aeropuertos**.

ñ) Artículos 5 y 21 del **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

o) Artículos 55 y 56 del **Reglamento de la Ley de Aeropuertos**.

p) Artículos 77, y 84 del **Reglamento de la Ley de Aviación Civil**.

q) Artículo quinto del **Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad a Inmuebles Federales**.

## VI. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

De conformidad con los apartados anteriores, se acreditó una conducta discriminatoria por omisión cometida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, en agravio de personas con discapacidad o por condición de salud, que utilizan los servicios de transporte aéreo, por lo que, con fundamento en los artículos 79, 83 y 84 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se dispone la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación en el territorio nacional:

**PRIMERA.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, y el personal de la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, coordinarán la impartición de un curso de sensibilización sobre el derecho a la no discriminación por discapacidad y condiciones de salud en los servicios de transporte aéreo, el cual deberá impartirse al personal encargado de la capacitación de las empresas concesionarias, como aerolíneas y de servicios aeroportuarios y complementarios que estén directamente involucradas con la atención a las personas pasajeras, así como de las que se encarguen de captar y atender las quejas por discriminación en el ámbito de transporte aéreo que sean recibidas por dicha Institución, con el compromiso de que el personal asistente al curso deberá replicarlo al resto del personal de cada empresa. La Dirección General de Aeronáutica Civil se encargará de convocar a las empresas involucradas y de coordinar la asistencia del personal asignado por cada una de ellas.

**SEGUNDA.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, deberá diseñar, elaborar y divulgar materiales didácticos (folletos, trípticos u otros) que sensibilicen a toda la comunidad de la Secretaría, especialmente al personal que trabaja en atención directa de las personas con discapacidad, con la finalidad de ir eliminando los estigmas y prejuicios en contra de dichas personas y promover valores formativos de inclusión. Previo a la

difusión de dicho material, será presentado ante la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred para su validación

Dicha actividad se deberá realizar dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente Resolución por Disposición.

**TERCERA.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, como una medida para desarrollar condiciones para alcanzar la igualdad real de oportunidades y de trato, así como una forma de desarrollar capacidades internas para integrar la no discriminación en el quehacer de la Institución, suscribirá la Guía de Acción Contra la Discriminación "*Institución Comprometida con la Inclusión*" —ICI—, emitida por el Conapred, y promueva con las líneas aéreas la adopción de dicho instrumento.

Para dicha acción, dentro de los 10 días hábiles a la emisión de la presente resolución, se remitirá la Subdirección de Medidas Administrativas de la Dirección de Quejas de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones de este Consejo, el oficio por medio del cual se realice la formalización de dicho compromiso.

**CUARTA.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, como otra medida que permita alcanzar la igualdad real de oportunidades y de trato implementará las recomendaciones de la Guía para la Acción Pública (GAP). Los sitios web accesibles. Una herramienta para el acceso a la información y a la interacción en condiciones de igualdad emitida por el Conapred.

Para dicha acción, dentro de los 10 días hábiles a la emisión de la presente resolución, se remitirá la Subdirección de Medidas Administrativas de la Dirección de Quejas de la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones de este Consejo, el oficio por medio del cual se realice la formalización de dicho compromiso.

**QUINTA.** La publicación íntegra de la resolución por disposición, emitida en el órgano de difusión interno del Consejo; así como una versión ejecutiva tanto en un diario de circulación nacional, como en redes sociales como *Facebook* y *Twitter*.

### VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS

Se debe tomar en cuenta que el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a todas las personas en territorio nacional los derechos humanos señalados en ella y en los tratados internacionales de los que México es parte, así como la prohibición expresa de discriminar, y en razón de que la Carta Magna establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La obligación general de garantizar los derechos fundamentales deriva en cuatro deberes específicos: a) prevenir razonablemente que se vulneren tales derechos; b) investigar seriamente

las violaciones a los derechos; c) sancionar adecuadamente esas violaciones, y d) reparar adecuadamente a las víctimas cuyos derechos hayan sido vulnerados.

En este orden de ideas, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 17, fracción III, encomienda al Conapred llevar a cabo *todas las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación*. Asimismo, el artículo 20, fracciones I, III y IX, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, da atribuciones a este Consejo para pugnar por la eliminación de todas las prácticas, políticas y normas que tengan carácter discriminatorio.

Por último, es importante tener presente que el citado artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6º de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, señalan la obligatoriedad de la interpretación *pro personae*, es decir, la interpretación más amplia y favorable a los derechos de las personas, de todas las normas en materia de derechos humanos, como lo son las disposiciones citadas.

De manera que en atención a su objeto y a toda la normatividad nacional e internacional en la materia, este Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación dicta los siguientes puntos resolutivos:

**PRIMERO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, deberá realizar de manera inmediata todas las acciones eficaces y eficientes necesarias que agilicen los trámites, requisitos faltantes o destrabar aquellas etapas o fases innecesarias, para que se apruebe, publique e implemente en el menor tiempo posible un nuevo Manual de Aplicación, o en su caso, la Circular Obligatoria CO AV-25/11, que contemple las observaciones que se citan en esta resolución, de manera que sea una disposición incluyente y no discriminatoria de las personas con discapacidad. Esta medida será entendida como el inicio o base en la construcción progresiva de mecanismos que proporcionen una protección más amplia a los derechos de las personas con discapacidad.

El plazo para realizar estas acciones no podrá exceder los 2 meses contados a partir de la notificación de la presente resolución y el soporte documental relativo a los avances en las gestiones respectivas, y hasta la implementación del instrumento normativo, será remitida a la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, al término del plazo establecido.

**SEGUNDO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil deberá realizar la presentación del nuevo Manual de Aplicación, o en su caso, la Circular Obligatoria CO AV-25/11, mediante un acto público y con cobertura nacional.

El plazo para realizar estas acciones no podrá exceder los 2 meses contados a partir de la notificación de la presente resolución y el soporte documental relativo a los avances en las gestiones respectivas, y hasta la implementación del instrumento normativo, será remitida a la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, al término del plazo establecido.

**TERCERO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, en lo inmediato y en tanto se culminan los trabajos para publicación del documento que se señala en el punto que antecede, solicitará mediante escrito a las compañías aéreas que sus agentes, operadores turísticos, tripulación de vuelo y tripulación de sobrecargos y

demás personal que tengan trato directo con personas pasajeras con discapacidad, que en caso de encuadrarse la presunción de algún motivo de negación del servicio por razones de seguridad relacionado con la discapacidad y/o condiciones de salud, la empresa debe agotar todos los esfuerzos razonables para evitar la restricción, condicionamiento o negación de los servicios a cualquier persona pasajera con discapacidad y brindará alternativas aceptables, en términos de dignidad, a la persona en cuestión, con la finalidad de asegurar su viaje en el vuelo respectivo. Dichas alternativas serán adoptadas sin costo adicional para la persona con discapacidad y podrán incluir asistencias técnicas —sillas pasilleras, sillas de ruedas manuales, elevadores, plataformas para abordar, entre otras— y asistencias administrativas —apoyo personal para traslados, abordaje y descenso de la aeronave, asignación de los asientos más cercanos a la puerta de abordaje, facilitar la oportunidad de viajar de forma independiente, sin acompañante, entre otras—, con el propósito de promover la oferta de servicios sin restricción alguna.

El plazo para realizar esta acción no podrá exceder los 15 días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución y el soporte documental y acuses de recibo correspondientes serán remitidos a la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, al término del plazo establecido.

**CUARTO.** Atento a lo anterior, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil en lo inmediato, llevará a cabo un programa de supervisión permanente en todas las terminales aeroportuarias, a fin de evitar actos o prácticas que pudieran traducirse en restricción, condicionamiento o negación de los servicios de transporte aéreo en perjuicio de las personas con discapacidad, asimismo, en caso de ser necesario, coadyuvará con las aerolíneas y empresas de servicios aeroportuarios y auxiliares, con quienes se tiene concesionado el servicio, para proporcionar a dichas personas, las asistencias técnicas y administrativas que requieran al abordar o descender de las aeronaves.

El plazo para realizar esta acción no podrá exceder los 60 días naturales contados a partir de la notificación de la presente resolución y el soporte documental relativo a la estructuración del programa, aplicación y calendarización de sus actividades será remitido a la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, al término del plazo establecido.

**QUINTO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, realizarán las gestiones eficaces y efectivas a fin de promover la reforma legal tanto en la Ley de Aviación Civil y el Reglamento de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte para que se establezcan de manera clara, las atribuciones que tendrá la aludida Dirección, para atender y tramitar las quejas presentadas por un mal servicio proporcionado por las empresas concesionarias del transporte aéreo, o en su caso, para realizar el levantamiento de actas administrativas, asimismo para que se establezcan los preceptos normativos que delimiten el procedimiento de atención a quejas.

Dichas gestiones se deberán realizar dentro de los tres meses posteriores a la publicación de la presente resolución por disposición

**SEXTO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, programará e implementará una campaña de difusión, ya sea en radio, televisión o por cualquier otro medio de difusión nacional, en la cual se promueva el reconocimiento y

RBM/HTL/JAMS/ETM

respeto de los derechos de las personas con discapacidad y el compromiso de la aludida Secretaría, para trabajar en beneficio de estas personas. Asimismo promoverá su igualdad real de oportunidades, ofreciendo todas las facilidades necesarias para que puedan hacer uso de los servicios de transporte aéreo, sin restricción alguna.

El plazo para realizar estas acciones no podrá exceder de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente resolución.

**SÉPTIMO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, elaborará material accesible en formato de trípticos, como mínimo en los idiomas en que se proporciona información en los aeropuertos a las demás personas pasajeras, relacionado con las normas de seguridad que apliquen al transporte para personas con discapacidad, así como todas las limitantes del transporte o del equipo, debido a las dimensiones de las aeronaves y deberá señalar la ubicación de los módulos o espacios donde las y los pasajeros podrán presentar su queja por los servicios recibidos; material que deberá estar disponible en salas de espera y espacios propicios para la difusión de dicho material.

El plazo para realizar esta acción, no podrá exceder de los 4 meses contados a partir de la notificación de la presente resolución y el soporte documental relativo a los formatos accesibles, contenidos e impresión de los trípticos será remitido a la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, previo al plazo establecido como término, para su verificación antes de ser publicado.

**OCTAVO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, publicará de manera accesible en su portal institucional, como mínimo en los idiomas en que se proporciona información en dicha página, la información sistematizada y de fácil comprensión, relacionada con las normas de seguridad que apliquen al transporte aéreo de personas con discapacidad, así como todas las consideraciones del transporte o del equipo, debido a las dimensiones de las aeronaves. Asimismo se especificarán los servicios que se brindan y que facilitan su movilidad para abordar o descender de las aeronaves, además de los mecanismos o procedimientos que las personas deban seguir, para garantizar el uso adecuado de los servicios de transporte aéreo, así como la ubicación de los módulos o espacios destinados a la presentación de quejas por los servicios recibidos inadecuadamente.

El plazo para realizar esta acción no podrá exceder los 4 meses contados a partir de la notificación de la presente resolución y el soporte documental relativo a la información accesible publicada en el portal institucional será remitido a la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, previo al plazo establecido como término, para su verificación antes de ser publicada.

**NOVENO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, como medida positiva o compensatoria a favor de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, creará un programa permanente de capacitación para el fomento a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, para lo cual se hará acompañar de organizaciones civiles expertas en el tema y se vinculará con los programas que al respecto promueven el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El plazo para realizar esta acción no podrá exceder los 6 meses contados a partir de la notificación de la presente resolución y el soporte documental relativo a la estructuración e implementación del programa será remitido a la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, al término del plazo establecido.

**DÉCIMO.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, implementará un sistema de recepción o captación de quejas o lo integrará a alguno ya existente, en las terminales de todos los aeropuertos de la República Mexicana, para lo cual, diseñará formatos accesibles y dispondrá de personal, para que auxilie a dichas personas en la presentación de sus quejas, asimismo dispondrá de los mecanismo o herramientas necesarias, para informar a éstas el estatus, seguimiento y conclusión que se haya dado a su queja.

El plazo para realizar esta acción no podrá exceder los 3 meses contados a partir de la notificación de la presente resolución y el soporte documental relativo al procedimiento de quejas implementado será remitido a la Subdirección de Medidas Administrativas del Conapred, al término del plazo establecido.

**DÉCIMO PRIMERO.** A fin de garantizar el cumplimiento de los puntos resolutiveos de esta determinación, la Secretaría de comunicaciones y Transportes, por conducto de la Dirección General de Aeronáutica Civil, designará un enlace y enviará a este Consejo de manera cuatrimestral un informe general de cumplimiento, con el soporte documental que avale el cumplimiento y ejecución progresivos de cada uno de los resolutiveos. Asimismo, permitirá, si es necesario, la participación y observación de personal de este Consejo en la elaboración y desarrollo de la instrumentación de los resolutiveos.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES.

La presente resolución por disposición tiene como finalidad esencial que el Estado mexicano, por medio de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, garantice la igualdad real de oportunidades y el trato digno de las personas con discapacidad y/o por condición de salud, para que puedan gozar de los servicios de transporte aéreo sin ningún tipo de discriminación, con lo cual mejore su calidad de vida y se contribuya a la consolidación de un Estado democrático, en el que las diferencias de las personas lejos de generar apatías u hostilidades, enriquezca nuestra cultura, para la sana convivencia con nuestros semejantes.

Lo anterior se lleva a cabo en cumplimiento del objeto de este Consejo, el cual consiste en prevenir y eliminar la discriminación, y promover la igualdad de trato y de oportunidades a favor de las personas que se encuentren en el territorio nacional, **en coordinación con las autoridades y organismos públicos federales**. Esta atribución se funda en la normativa nacional e internacional en la materia, lo cual además concuerda con uno de los elementos del acto administrativo en el sentido de cumplir con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta —Artículo 3 Ley Federal del Procedimiento Administrativo—.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no podrá alegar que la falta o deficiencia del cumplimiento de los resolutiveos mencionados se debe a la carencia de recursos y/o insumos

materiales o humanos, en virtud de que la obligación de la adopción de medidas progresivas por parte del Estado mexicano se fundamenta en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte y obliga a los tres poderes de la unión, incluyendo a la Cámara de Diputados que aprueba la Ley de Egresos de la Federación y su posible modificación. La inobservancia de la presente resolución iría en detrimento de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Por lo antes expuesto, solicito a Usted, con fundamento en el artículo 47 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en relación directa con los artículos 281, 284 y 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en un plazo de **3 días hábiles**, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la presente resolución por disposición, inclusive el día del vencimiento, nos informe sobre la aceptación de los puntos resolutiveos del presente instrumento y, concluido ese plazo, a los **30 días naturales siguientes** nos remita pruebas de su cumplimiento. Asimismo le comunico que el presente caso será concluido con fundamento en el artículo 94, fracción III, del Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación por haberse dictado la resolución por disposición, en los términos del artículo 79 de la Ley Federal en la materia, quedando abierto exclusivamente para los efectos de su seguimiento. Notifíquese la presente resolución.

Atentamente,



**LIC. RICARDO ANTONIO BUCIO MÚJICA**  
**PRESIDENTE DEL CONSEJO**

C.c.p. Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos – Residencia Oficial de los Pinos. Casa Miguel Alemán, colonia San Miguel Chapultepec, delegación Miguel Hidalgo, código postal 11850, México, Distrito Federal.

c.c.p. Licenciada Margarita Zavala Gómez del Campo. Presidenta del Consejo Ciudadano Consultivo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Residencia Oficial de los Pinos. Casa Miguel Alemán, colonia San Miguel Chapultepec, delegación Miguel Hidalgo, código postal 11850, México, Distrito Federal.

C.c.p. Lic. Francisco Cisneros Rivero, Director General del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Paseo de la Reforma 450, 6º piso, Col. Juárez, Delegación Cuauhtémoc, código postal 06600.

C. p. p. Licenciado Enrique Moreno Navarro, Director General Adjunto Técnico de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- Providencia No. 807, colonia del Valle, Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal, código postal 03100.

C. c. p. Ingeniero Guillermo Alberto Magaña Hernández, Director de Aviación de la Dirección General de Aeronáutica Civil.- Providencia No. 807, mezanine, colonia Del Valle, Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal.

C. c. p. Licenciado Carlos Lobera Espinal, Gerente de lo Contencioso de la Dirección General Adjunta Jurídica del grupo Aeroportuario de la Ciudad de México.- Aeropuerto Internacional Benito Juárez, Ciudad de México, Capitán Carlos León s/n, colonia Peñón de los Baños, Delegación Venustiano Carranza, México, Distrito Federal, código postal 15620

C. c. p. Lic. Rafael Salvador Ruíz Juárez, Gerente de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.- Avenida 161, edificio 2, planta alta de la colonia San Juan de Aragón, Delegación Venustiano Carranza, México, Distrito Federal, código postal 15620.

## ÍNDICE

1. Eliminado nombre consistente en 2 palabras por considerarse información confidencial con fundamento en el artículo 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. Eliminado nombre consistente en 2 palabras por considerarse información confidencial con fundamento en el artículo 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.