



RECOMENDACIÓN N°. 72/2019

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE QV Y DE LAS PERSONAS MAYORES POR LA FALTA DE ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD, EN LAS LÍNEAS AÉREAS NACIONALES E INTERNACIONALES, POR LA INAPLICACIÓN DE TARIFAS PREFERENCIALES, DESCUENTOS O EXENCIONES A SU FAVOR.

Ciudad de México a 24 septiembre de 2019

**ING. JAVIER JIMÉNEZ ESPRIÚ
SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.**

**MTRO. FRANCISCO RICARDO SHEFFIELD PADILLA
PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR.**

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos primero a tercero, y 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo cuarto, 6°, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracción IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 123, párrafo segundo, 129 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/2/2017/7042/Q**, relacionado con el caso de violaciones a los derechos humanos de QV y de las personas mayores.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 4o, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, 3, 11 fracción VI, 16 y 113

fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través del listado adjunto, en el que se describe el significado de las claves utilizadas, previo compromiso de que ésta dicte las medidas de protección correspondientes. En el presente caso, por ejemplo, QV significa quejoso y víctima

3. En el presente documento, la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno, leyes y convenciones se hará con acrónimos, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

Cámara Nacional de Aerotransportes	CANAERO
Consejo Nacional de Población	CONAPO
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	CONAPRED
Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	Convención Interamericana
Dirección General de Aeronáutica Civil dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	DGAC-SCT
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF-Nacional
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	INAPAM
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	Ley de Personas Mayores
Procuraduría Federal del Consumidor	PROFECO
Recomendación General 37, del 21 de mayo de 2019, “ <i>Sobre el respeto y observancia de los derechos humanos en las actividades de las empresas</i> ”	Recomendación General 37
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	SCT

4. Para pronta referencia de los distintos rubros que se desarrollan en la presente Recomendación se sigue el siguiente índice:

I. HECHOS.....	4
II. EVIDENCIAS.....	5
III. SITUACIÓN JURÍDICA.....	12
IV. OBSERVACIONES.....	14
A. Contexto preliminar sobre la situación de las personas mayores en México.....	15
B. El derecho humano de las personas mayores de acceso y movilidad.....	20
C. El derecho humano de las personas mayores de acceder al servicio público de transporte aéreo con tarifas preferenciales, descuentos, y/o exenciones.....	32
D. Regulación en las entidades federativas.....	33
E. Regulación a nivel nacional.....	48
F. Hechos ocurridos en perjuicio de QV.....	51
G. Contexto actual sobre los beneficios sociales en las aerolíneas que operan en nuestro país.....	56
H. Postura de la SCT ante los hechos ocurridos en perjuicio de QV.....	61
I. Pronunciamiento de la Comisión Nacional bajo el enfoque de empresas y derechos humanos.....	64
J. Postura asumida por la CANAERO ante los hechos ocurridos en perjuicio de QV.....	75
K. Postura asumida por la PROFECO ante los hechos ocurridos en perjuicio de QV.....	80

L. Obligación de promoción del derecho de las personas mayores al servicio público de transporte aéreo con descuento en las tarifas.	86
V. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	90
VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO A LAS VÍCTIMAS. FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO A LA RECOMENDACIÓN.....	94
VII. RECOMENDACIONES.....	100

I. HECHOS.

5. El 10 de noviembre de 2015, se recibió en esta Comisión Nacional el oficio DPE/SCP/1058/2015, por medio del cual el INAPAM solicitó la intervención de este Organismo Nacional, para *“el debido análisis de las comunicaciones emitidas entre [QV] y las actuaciones de la [SCT]”*, respecto de la irregularidad en la aplicación de descuentos para las personas mayores por parte de las aerolíneas comerciales nacionales 1, 2, 3 y 4 que operan en la República Mexicana. QV consultó las tarifas de las cuatro aerolíneas, en la primera otorgaban el 10% de descuento a personas mayores con credencial INAPAM; en la segunda el 20% a partir de los 65 años (aun cuando una persona es considerada mayor por ley a partir de los 60 años), y la tercera y cuarta aerolínea, no otorgan ningún tipo de descuento para personas mayores.

6. La Comisión Nacional, en un primer momento, el 27 de abril de 2016 remitió el expediente CNDH/2/2016/1217/R a la Subdelegación de la PROFECO en Ecatepec, Estado de México, por considerarlo un asunto de su competencia. El 25 de julio de 2017, QV manifestó a este Organismo Nacional que, a más de un año de haber tomado conocimiento del caso, la PROFECO no le había informado el estado y avance de su queja.

7. El 8 de agosto de 2017, QV dirigió un escrito a la Comisión Nacional al que acompañó diversa documentación y solicitó “*se hagan valer los derechos de los adultos mayores mismos a la que pertenezco en materia de transporte aéreo...*”.

8. QV manifestó que a pesar de que cuenta con la credencial expedida por el INAPAM que lo acredita como persona mayor, la SCT no le ha garantizado, respecto del servicio público de transporte aéreo de pasajeros que prestan las aerolíneas comerciales, las tarifas preferenciales a que tiene derecho por ser parte de este grupo en situación de vulnerabilidad, conforme a lo previsto y dispuesto por la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, cuyo artículo 20 establece como parte de las responsabilidades de la SCT, garantizar: a) el derecho de las personas mayores para acceder con facilidad y seguridad a los servicios y programas que en esta materia ejecuten los gobiernos federal, estatal y municipal; b) incluir en los convenios que se establezcan con aerolíneas y empresas de transporte terrestre y marítimo, nacional e internacional, se otorguen tarifas preferenciales a las personas adultas mayores y, c) el derecho permanente y en todo tiempo, a obtener descuentos o exenciones de pago al hacer uso del servicio de transporte de servicio público, previa acreditación de la edad.

9. La Comisión Nacional inició una nueva investigación de los hechos, con el expediente CNDH/2/2017/7042/Q y solicitó información a la SCT y a la PROFECO, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de la presente Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

10. Oficio DPE/SCP/1058/2015 del 26 de octubre de 2015, por medio del cual el INAPAM remitió a la Comisión Nacional, las comunicaciones emitidas entre la SCT y QV.

10.1. Oficios con número DPE/SCP/0424-A/2015 del 15 de abril y 15 de junio de 2015, por medio de los cuales el INAPAM solicitó información a la SCT y requirió de su supervisión en la atención e información proporcionada a QV por personal de esa Secretaría.

10.2. Escrito del 13 de octubre de 2015, por medio del cual QV manifestó a la SCT no estar conforme con las respuestas otorgadas, pues carecían de certeza jurídica y violentaban diversos derechos de las personas mayores.

10.3. Oficios DPE/SCP/1055/2015, DPE/SCP/1057/2015 y DPE/SCP/1058/2015, del 26 de octubre de 2015, por medio del cual el INAPAM solicitó la intervención de la SCT, al CONAPRED y la Comisión Nacional, respecto del trato que recibió QV por parte de personal de la SCT en la Delegación de Mérida, Yucatán, así como de las respuestas emitidas por esa última Secretaría, respecto de las peticiones planteadas.

10.4. Oficio DPE/SCP/1056/2015 del 26 de octubre de 2015, por medio del cual el INAPAM solicitó la intervención de la PROFECO, respecto de la atención que recibió QV por parte del personal adscrito a esa Procuraduría en la Delegación de Mérida, Yucatán.

11. Escrito de QV del 25 de julio de 2017, presentado ante esta Comisión Nacional, con el cual informó que en la PROFECO “...*nunca fui atendido...*”, que a más de un año de que la Subdelegación en Ecatepec iniciara un expediente sobre su caso, hasta ese momento no se le había brindado información sobre su estado y avance del mismo.

12. Escrito de QV del 8 de agosto de 2017, presentado ante esta Comisión Nacional, con el cual remitió diversa documentación relacionada con la presentación de su inconformidad ante la PROFECO y la SCT por la falta de descuentos en las aerolíneas comerciales nacionales para las personas mayores.

13. Oficio DGD/ECA.SERVI/0005/2018 del 8 de enero de 2018, por el cual la delegación de la PROFECO en Ecatepec, informó que se comunicó a QV *“la importancia de contar con el boleto adquirido que acredite la relación contractual con alguna línea aérea...”* y remitió la documentación siguiente:

13.1. Oficio DGD/ECA.SERVI/0002/2017 del 4 de diciembre de 2017, por medio del cual la PROFECO solicitó a la SCT los convenios en los cuales las aerolíneas mexicanas ofrecieran descuentos a las personas mayores de conformidad con la Ley de Personas Mayores.

13.2. Oficio DGD/ECA.SUB/0001/2018 del 4 de enero de 2018, mediante el cual la PROFECO comunicó a QV que, para presentar queja ante ella, debía cumplir con los requisitos formales, específicamente contar con el boleto o ticket de compra de la aerolínea y los datos específicos de la persona que lo atendió.

13.3. Oficio sin número del 8 de enero de 2018, de la Subdelegación de la PROFECO en Ecatepec, Estado de México, en el que refirió que comunicó a QV que debía *“acreditar la relación contractual con la aerolínea que le negó el descuento...”*.

14. Oficio sin número del 19 de enero de 2018, por medio del cual la SCT adjuntó el informe de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC-SCT) respecto de las actuaciones realizadas dentro del Expediente que se inició en esa Dirección

General con motivo de los escritos de QV del 18 de noviembre de 2014, 12 de enero y 10 de abril de 2015, en los cuales refirió que a pesar de ser persona mayor, diversas aerolíneas le negaron el descuento a que tiene derecho; se acompañó la siguiente documentación:

14.1. Escrito de QV del 18 de noviembre de 2014, por medio del cual hizo del conocimiento a la SCT en el estado de Yucatán que no se habían respetado sus derechos de persona mayor al no recibir descuento en pasaje en aerolíneas nacionales.

14.2. Oficio SCT.6.30.415.832/2014 del 9 de diciembre de 2014, por medio del cual la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT en Yucatán, solicitó a QV precisara los hechos y manifestara circunstancias de cómo, cuándo, dónde y por qué le negaron el descuento en aerolíneas.

14.3. Escrito de QV del 12 de enero de 2015, por medio del cual especificó a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT en Yucatán, las circunstancias de las diversas negativas en diversas aerolíneas al descuento al que tiene derecho como persona mayor.

14.4. Oficio SCT.6.30.415.206/2015 del 26 de marzo de 2015, por medio del cual la SCT en Yucatán comunicó a QV que no estaba facultado para la atención y seguimiento de quejas, denuncias e informes, respecto de la violación de derechos humanos de las personas mayores, por lo cual se le indicó que acudiera al DIF-Nacional y/o al INAPAM.

14.5. Escrito de QV del 10 de abril de 2015, por medio del cual señaló al INAPAM que diversas aerolíneas le negaron el descuento preferencial para personas mayores.

14.6. Oficio sin número del 15 de junio de 2015, por medio del cual el INAPAM solicitó a la SCT que interviniera a fin de supervisar la atención e información que se proporcionaba a los usuarios del servicio de transporte, porque era su obligación garantizar el derecho permanente y en todo tiempo, a obtener descuentos o exenciones de pago a las personas mayores.

14.7. Oficio 4.1.3.2069 del 15 de septiembre de 2015, por medio del cual la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT comunicó a QV que de acuerdo al contenido de la Ley de Aviación Civil y su Reglamento *“no se depende fundamento por el cual se constriña a las aerolíneas a otorgar descuentos o exenciones de pago a las personas que acrediten ser personas adultas mayores”*.

14.8. Oficio 4.1.3.1867 del 17 de septiembre de 2015, por medio del cual la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT solicitó a la CANAERO informara *“las acciones emprendidas o que se pretendan llevar a cabo a efecto de cumplir con lo que establece (...) la Ley de Aviación Civil y (...) la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”*, así como las acciones para que se otorguen descuentos al grupo vulnerable de las personas mayores.

14.9. Oficio 4.1.3.7867 del 17 de septiembre de 2015, por medio del cual la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT solicitó a la CANAERO indicara las acciones emprendidas o que se pretendan llevar a cabo a efecto de cumplir con la Ley de Aviación Civil y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, así como las acciones para incentivar a los proveedores del servicio de transporte aéreo para que otorguen descuentos a grupos vulnerables.

14.10. Escrito de QV del 30 de septiembre de 2015, dirigido a la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT, por medio del cual manifestó su

inconformidad, *“impugnando”* la respuesta que le otorgó la Subdirección Jurídica Contenciosa de esa misma Dirección General, en razón de que QV considera que la SCT es la autoridad responsable de *“normar los criterios (...) para que los adultos mayores tengan acceso al transporte aéreo con tarifas preferenciales...”*.

14.11. Oficio 440/2015 del 8 de diciembre de 2015, por medio del cual la CANAERO informó a la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT, los descuentos que otorgan dos aerolíneas a las personas mayores.

14.12. Oficio 4.1.3.-3067 del 14 de diciembre de 2015, por medio del cual la SCT comunicó a QV que, de acuerdo con la información proporcionada por la CANAERO, dos aerolíneas cuentan con descuentos para personas mayores; adicionalmente, le refirió sobre las acciones que las aerolíneas afiliadas realizaban en beneficio de personas mayores.

14.13. Resolución 101/02/2016 sin fecha, en la que se precisó que la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT tuvo conocimiento de los hechos relacionados con el caso de QV el 15 de junio de 2015 y, en razón de ello, radicó el Expediente, no obstante, fue archivado como total y definitivamente concluido *“...toda vez que se dio puntual contestación a la queja...”*.

14.14. Escrito de QV del 27 de julio de 2016 dirigido a la Dirección General Adjunta de Seguridad Aérea de la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT, por medio del cual se inconformó con la resolución que se dictó dentro del Expediente 1.

14.15. Oficio 4.1.2.1342 del 5 de octubre de 2016, por medio del cual la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT contestó el escrito de inconformidad de QV de 27 de julio de 2016, en el sentido de que *“es notorio que*

se le indicó cuales son las aerolíneas que otorgan descuentos a las personas adultas mayores”, agregando que “no se desprende fundamento por el cual se constriña a las aerolíneas a llevar a cabo un acuerdo o compromiso ante la CANAERO...”.

14.16. Escritos de QV del 17 y 24 de octubre de 2016, dirigidos al titular de la SCT y a la Dirección General de Aeronáutica Civil, en los cuales solicitó se respetara y se otorgara los descuentos en las aerolíneas a que tiene derecho por ser persona mayor, cuyo beneficio se encuentra legalmente estipulado y que le corresponde a esa Secretaría garantizarlo.

14.17. Oficio 4.1.2.1567 del 18 de noviembre de 2016, por medio del cual la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT solicitó a la CANAERO informara *“si es posible o no establecer algún acuerdo, convenio o compromiso entre la CANAERO y las diversas aerolíneas que otorgan los descuentos a las personas adultas mayores, para garantizar a éstas el principio de equidad, el derecho de preferencia y a su vez cumplir con (...) la Ley de Aviación Civil y (...) la Ley de los derechos de las Personas Adultas Mayores...”.*

14.18. Oficio sin número del 25 de noviembre de 2016, por medio del cual la CANAERO informó a la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT *“algunas de las acciones implementadas por las aerolíneas afiliadas...”*, sin embargo, precisó que de acuerdo con la libertad tarifaria, cada aerolínea define el porcentaje de descuento que se otorga a las personas mayores.

14.19. Oficio 4.1.2.-000725 del 17 de mayo de 2017, por medio del cual la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT comunicó a QV que *“actualmente diversas aerolíneas otorgan descuentos a (...) las personas adultas mayores, lo cual se hace dependiendo del criterio de cada aerolínea”* y le sugirió

dirigirse al INAPAM para que le informara los convenios que tiene con las aerolíneas.

14.20. Escrito de QV del 25 de julio de 2017, dirigido a la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT, por medio del cual refirió que, de acuerdo con diversa normatividad, las personas mayores tienen derecho a que se les otorgue un descuento al hacer uso del transporte público de pasajeros, por lo que no estaba conforme con las respuestas otorgadas por la SCT.

14.21. Oficio 4.1.2.-3083 del 18 de octubre de 2017, por medio del cual la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT comunicó a QV que, de acuerdo con la Ley de Aviación Civil, *“las empresas dedicadas a la transportación de pasajeros (...) fijarán libremente sus tarifas...”*.

14.22. Oficio 4.1.3.-86 del 15 de enero de 2018, por medio del cual la Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT rindió un informe a esta Comisión Nacional respecto de las acciones realizadas y la atención brindada a QV, derivado del escrito que envió al delegado de la SCT en Yucatán.

15. Actas Circunstanciadas de fechas 13 de febrero y 22 de marzo de 2019, en las que personal de la Comisión Nacional hizo constar la información obtenida, por medios electrónicos y mediante llamadas telefónicas, respecto de los beneficios que otorgan las aerolíneas nacionales e internacionales a la población mayor que hace uso de sus servicios.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

16. El 18 de noviembre de 2014, QV comunicó por escrito a la SCT la negativa de diversas aerolíneas comerciales que se encuentran en el Aeropuerto

Internacional de Mérida, Yucatán, de proporcionarle un descuento como persona mayor, debidamente identificada con credencial del INAPAM; esa situación la reiteró a la Unidad de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría en el escrito que envió el 12 de enero de 2015. No obstante, hasta el 26 de marzo de 2015, el Centro de la SCT en Yucatán le respondió a QV en el sentido de que *“no se encontraba facultado para la atención y seguimiento de quejas, denuncias e informes, respecto de la violación de los derechos de las personas adultas mayores, motivo por el cual podrá dirigirse al [DIF-Nacional] y/o al [INAPAM]”*.

17. QV expuso su problemática ante el INAPAM, la que después de analizar el caso y de solicitar, el 15 de abril y el 15 de junio de 2015, a la SCT su intervención con el fin de *“supervisar la atención e información proporcionada a [QV], aplicando el debido descuento con la tarjeta del INAPAM para las personas adultas mayores y cumplir debidamente la norma”*, el 26 de octubre de 2015, mediante oficios DPE/SCP/1055/2015 y DPE/SCP/1057/2015, dio vista al CONAPRED y a la SCT para que tuvieran conocimiento del trato y atención proporcionada a QV por servidores públicos de esa Secretaría sobre sus peticiones y, con el oficio DPE/SCP/1058/2015 dio vista a esta Comisión Nacional de las respuestas de la SCT

18. En misma fecha, mediante oficio DPE/SCP/1056/2005, el INAPAM solicitó también la intervención de la PROFECO para el análisis de la actuación del personal de la Delegación de esa Procuraduría en Mérida, Yucatán, sobre la atención que se proporcionó a QV.

19. El 17 de junio de 2015 la Dirección General de Aeronáutica Civil en la SCT tuvo conocimiento de los hechos y radicó una investigación a la cual le asignó el número de Expediente, sobre la petición de QV, de que las aerolíneas comerciales nacionales le otorgaran los descuentos, tarifas preferenciales y/o exenciones que

se encuentran contemplados en la *Ley de Personas Mayores* para ese sector de la población. La DGAC-SCT emitió una resolución (sin fecha), en la que señaló que *“dio la debida atención y respuesta a la queja presentada por [QV]”,* que hizo del conocimiento de QV *“la información remitida por la [CANAERO] y de [Aerolínea internacional 14], respecto de las acciones implementadas en beneficio de las personas adultas mayores a fin de otorgar descuentos del 15% al 25% en tarifas, así como programas de apoyo enfocados a ese grupo vulnerable”* y que se informó a QV sobre *“los descuentos en las tarifas de pasaje para personas adultas mayores o de edad avanzada, sin que de constancias se infiera que dicho quejoso haya presentado promoción o realizado manifestación alguna al respecto, así como tampoco realizó acto procesal ni promoción alguna”,* aunado al argumento de que QV no manifestó *“los derechos que le fueron presuntamente violados por no otorgar descuentos a las personas adultas mayores...”*, por lo cual resolvió archivar el expediente en cuestión, como asunto *“total y definitivamente concluido”*.

IV. OBSERVACIONES.

20. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico con un enfoque de máxima protección a las víctimas, a la luz de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cridh). Lo anterior, con fundamento en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por la vulneración de los derechos humanos de QV y de las personas mayores, por la falta de accesibilidad y movilidad en las aerolíneas comerciales nacionales e internacionales que prestan el servicio público de transporte aéreo de pasajeros en nuestro país, debido a la inobservancia y falta de cumplimiento del contenido de la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, que otorga el beneficio a

este sector de la población de obtener tarifas preferenciales, descuentos y exenciones en el uso del servicio.

A. Contexto preliminar sobre la situación de las personas mayores en México.

21. De acuerdo con los datos nacionales del INEGI del 28 de septiembre de 2017 sobre *“Estadísticas A propósito del... día internacional de las Personas de Edad”*, en 2017 se contabilizaron en el país 12,973,411 de personas de 60 años y más, el 53.9% fueron mujeres y el 46.1% hombres, correspondiendo al 10.5% del total de la población; que la cuarta parte de las personas mayores (24.3%) reside en localidades con menos de 2,500 habitantes. El CONAPO estima que para inicios de 2030 la población mayor en la república mexicana será de más de 20 millones de personas, correspondiendo el 55.21% a mujeres y 44.79% a hombres¹.

22. De los datos obtenidos en la *“Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016”*, el INEGI informó que en el país son 33.5 millones de hogares, en los cuales en el 30.1% reside al menos una persona mayor; en el 37.1% de los casos (3.7 millones) su único ingreso proviene de una o varias personas que tienen 60 años y más, mientras que 1.6 millones de personas de 60 años y más, viven solas y la mayoría son mujeres (63%).

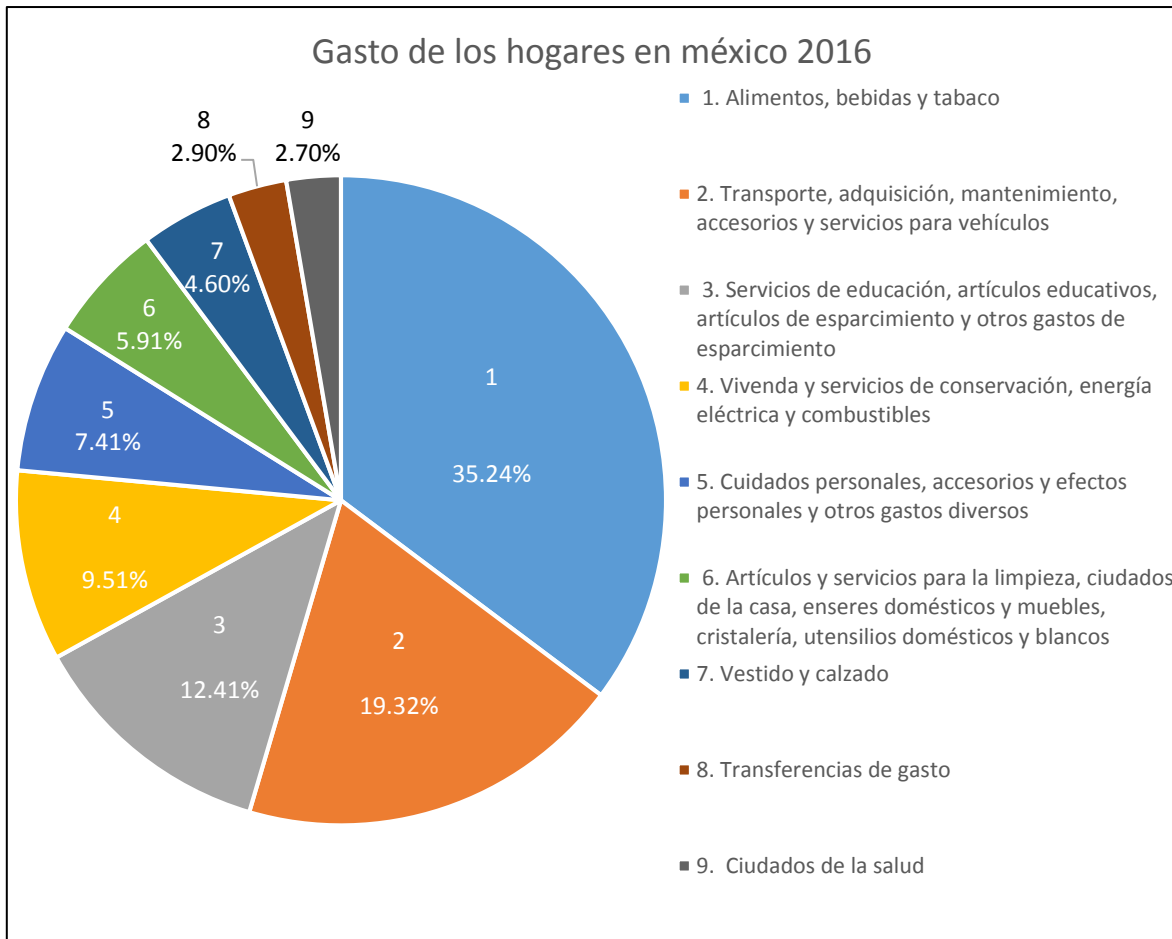
23. El INEGI resaltó que el 66% de la población mayor no tiene alguna actividad económica y que más del 54% se dedican a quehaceres del hogar, por los que no perciben ningún ingreso económico y que el 49.2% recibe apoyos de programas gubernamentales.

¹ De acuerdo con los datos estadísticos de los indicadores demográficos del CONAPO 2010-2050, para inicios del año 2030 serán 20,200,567 millones de personas de 60 a 109 años, siendo un total de 10,966,501 millones de mujeres y 9,048,352 de hombres.

24. Respecto del 33.9% de las personas mayores económicamente activas, el 73.2% trabaja de manera informal y el 4.4% no percibe remuneración alguna por su trabajo. En la encuesta intercensal 2015 se divulgó que el 79.1% de la población de las personas mayores que trabajan tienen que trasladarse a su lugar de trabajo, y que el 26.7% utiliza algún tipo de transporte público. No obstante, las personas mayores no sólo utilizan los medios de transporte para ir a trabajar, sino que también son un medio indispensable para realizar las actividades de su vida diaria.

25. Aunque en la actualidad no hay estudios que permitan conocer con precisión los gastos que realizan las personas mayores para sí mismas, ni específicamente sobre el uso del transporte público, si se parte del hecho de que en promedio en uno de cada tres hogares de nuestro país vive una persona mayor, según la “*Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto en los Hogares (ENIGH) 2016*”, dentro de los gastos de los hogares en México, el rubro de *transporte, adquisición, mantenimiento, accesorios y servicios para vehículos* ocupa el segundo lugar del gasto de los hogares con una quinta parte del destino de los ingresos de las familias.

26. Para una mejor comprensión de la problemática que implica el rubro sobre el gasto que realizan las familias mexicanas en *transporte, adquisición, mantenimiento, accesorios y servicios para vehículos*, incluido el uso del servicio de transporte público, se reproduce el cuadro contenido en la página 24 del estudio que realizó el INEGI:



Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

27. Lo anterior implica que uno de los principales gastos que realizan las familias en donde vive una persona mayor está destinado al rubro de transporte, incluso por encima de gastos relacionados con la salud, educación o vivienda; que esos gastos se realizan dentro de un contexto donde gran parte de la población mayor en México vive en condiciones de marginación, de acuerdo con los datos proporcionados en

2015 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)². En México, 30% de las personas de 65 años de edad en adelante, vive en condiciones de pobreza, a lo que se suman quienes son víctimas de abandono, maltrato, marginación en el empleo y violencia, lo que los ubica en un esquema de vulnerabilidad como grupo social.

28. Se considera que la persona, en la medida en que envejece, se enfrenta a una serie de limitaciones condicionadas por su estado de salud, condición económica, su rol dentro de la familia, la seguridad social con la que cuenten o la ausencia de la misma, el deterioro moral y emocional, etcétera, además de las desventajas de carácter social y laboral a los que deben enfrentarse y que impactan de manera negativa el transcurso de esta nueva etapa de su vida, limitando, restringiendo o anulando su autonomía. *“El incremento absoluto y relativo de las personas mayores es una tendencia mundial que está influyendo en la economía, la planificación del desarrollo, las políticas sociales, las familias, las comunidades, las grandes ciudades y también en las localidades indígenas, desde el punto de vista de sus implicaciones económicas y sociales, es quizás la transformación más importante de la época”.*³

29. La Comisión Nacional destaca la importancia de visibilizar los principales problemas relacionados con la protección y ejercicio de los derechos de las personas mayores, de tomar acciones gubernamentales para evitar que sean discriminados. La discriminación no es un tema ajeno a este sector de la población; el maltrato, la idea conceptualizada y estereotipada de que la vejez representa enfermedad, deterioro, carga, pasividad, dependencia e improductividad y la negación o restricción de sus derechos, son las formas principales en las que se manifiesta la discriminación.

² OCDE. Notas y revisiones de la Política de Pensiones, 2015.

³ Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) *Derechos de las personas mayores: Retos para la interdependencia y autonomía*. (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago, 2017, página 11.

30. En la *Encuesta Nacional Sobre Discriminación* (ENADIS), que realizó el INEGI en 2017 y que contó con la colaboración de esta Comisión Nacional, los datos reflejan la magnitud de discriminación de las personas mayores en nuestro país, en sus diversas manifestaciones de la vida diaria: el 61.1% de la población de 60 años y más indicaron que el principal motivo de discriminación que han sufrido se debe a su edad. Dentro del grupo de personas mayores, el 44.9% opinó que a nivel nacional sus derechos se respetan *poco o nada*.

31. Las prácticas discriminatorias suelen presentarse en ámbitos institucionales específicos. De las personas mayores encuestadas, el 16% refirieron que se sienten principalmente discriminados en la calle, transporte público, el trabajo, escuela y familia, mientras que el 17% denunció que ha sido excluido, identificando dentro de ésta situación el rechazo o no se le ha incluido en actividades sociales.

32. Otra forma de discriminación ha sido la negación de manera injustificada de sus derechos; el 24.8% de las personas mayores dijo que sufrió una afectación de forma directa o indirecta, vulnerando con ello el derecho a la igualdad y produciendo resultados inequitativos y generando condiciones desiguales para este sector de la población. Uno de los principales derechos negados para las personas mayores es el relacionado con la posibilidad de recibir apoyos de programas sociales.⁴

33. Por último, la encuesta realizada por el INEGI muestra que las problemáticas principales de las personas mayores es que la pensión que reciben es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas (28.5%), la falta de oportunidades para encontrar trabajo (22.5%) y el carecer de una pensión o jubilación (21.9%).

⁴ Al respecto, véase el artículo 6, fracción II, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y la Encuesta Nacional Sobre Discriminación (ENADIS), que realizó el INEGI en 2017, página 28, en la que se abordaron los resultados correspondientes al tema "*negación de derechos*", de la encuesta realizada a personas mayores, resaltando los tres principales derechos negados: 1.- Atención médica o medicamentos, 2.- Recibir apoyos de programas sociales y, 3.- Atención en oficinas de gobierno.

34. Esta Comisión Nacional coincide en que el incremento de personas mayores en México es un tema de orden público que debe ser abordado desde una perspectiva de una sociedad inclusiva, en donde se eliminen las barreras u obstáculos con el fin de que las personas mayores puedan vivir dignamente y se desenvuelvan en un plano de igualdad.

35. Para la efectiva protección de los derechos de las personas mayores, el Estado mexicano tiene como obligaciones primordiales el respeto, observancia y aplicación de la legislación nacional e internacional, que garantizan el pleno desarrollo e inclusión de este sector poblacional. Una de las condiciones necesarias para una efectiva protección de sus derechos, es que los beneficios que les han otorgado la ley, sean respetados y, por tanto, aplicados de manera indistinta y obligatoria.

36. En el caso de QV en particular, el tema de análisis y protección de los derechos de las personas mayores tiene que ver con la aplicación de las políticas públicas y sociales, orientadas a que tengan acceso a los servicios de transporte público o de uso público, entre ellos, el servicio público de transporte aéreo de pasajeros, con los beneficios a que tienen derecho y que se encuentran legalmente estipulados, lo que además de permitirles y garantizar su movilidad, propicia su inclusión en todos los aspectos de la vida económica, cultural y social.

B. El derecho humano de las personas mayores de acceso y movilidad.

37. En diversos instrumentos de carácter internacional uno de los principales temas de la agenda pública ha sido el relacionado con la protección de los derechos de las personas mayores. En la *Estrategia de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid*, en el marco de la

Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento⁵, se abordó el tema del envejecimiento demográfico en el mundo y los retos que plantea, pues en la actualidad persiste una *“aguda inequidad social, un escaso desarrollo institucional y una baja cobertura de seguridad social”* (consideraciones generales); dentro de las metas, objetivos y acciones propuestas en el apartado IV. *Creación de un entorno propicio y favorable*, se estableció la importancia de crear espacios públicos con características físico-espaciales que generen un entorno seguro y accesible, *“así como facilidades en el transporte que permitan a las personas mayores ejercer su derecho a desplazarse con autonomía y seguridad, de modo que puedan acceder no solo a un espacio de intercambio y recreación sino también a servicios sociales y ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.”* (Párrafo 41)

38. En la *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*⁶, se reconocieron las limitaciones y exclusiones que forman parte de la vida diaria de la persona mayor, por ello se insistió en la necesidad de brindar atención prioritaria y trato preferencial en los servicios, beneficios y prestaciones que brinda el estado (numeral 6, inciso c) y se acordó asegurar que los servicios sociales existentes y de nueva creación, consideren y garanticen las necesidades y características específicas de este sector de la población; (numeral 7, inciso o) e, incluso, dentro de los temas a trabajar en el futuro, se incluyó el de *“propiciar que las personas mayores vivan en un entorno seguro y saludable, incluido el acceso a servicios y facilidades de transporte”*. (Numeral 10, inciso b)

⁵ Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre de 2003.

⁶ Adoptada en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José, Costa Rica, 8 al 11 de mayo de 2012.

39. Más recientemente, los acuerdos y planes de trabajo de carácter internacional respecto del envejecimiento y la labor de atención prioritaria que debe prevalecer para este grupo poblacional, han dado como resultado la suscripción de la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*⁷, que tiene como objetivo principal promover, proteger y asegurar los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, para que puedan ejercerlos en condiciones de igualdad; en la Convención se reconoce que la persona “*a medida que envejece, debe seguir disfrutando de una vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en las esferas económica, social, cultural y política de sus sociedades...*”.

40. Aunque a la fecha el Estado mexicano no ha firmado ni ratificado dicha Convención, lo cual podría indicar que en el ámbito nacional, al no ser un criterio vinculante no hay la obligación de atender sus disposiciones, lo cierto es que México ha sido parte de diversos tratados, instrumentos y conferencias⁸ encaminados a la protección de los derechos de las personas mayores.

41. La SCJN en el tema de la promoción y protección de los derechos humanos de las personas mayores estableció⁹ que en su aplicación deben prevalecer los

⁷ Instrumento internacional adoptado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 15 de junio de 2015, en Washington, D.C., Estados Unidos y que, entró en vigor el 11 de enero de 2017.

⁸ Instrumentos de carácter internacional de los que el Estado mexicano ha sido parte y en los cuales se ha abordado el tema sobre las personas mayores: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1981; *Observación General No. 6. Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*, 1995; el *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento de Naciones Unidas*, 1982; resolución 41/91 sobre los *Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad*, 1991; el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*, 1998; la *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, 2002 y; la *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*, 2012.

⁹Tesis Constitucional “*Soft Law. Los criterios y directrices desarrollados por órganos internacionales encargados de la promoción y protección de los derechos fundamentales son útiles para que los Estados, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus instituciones encargadas de vigilar, promover y garantizar*”.

principios de universalidad y progresividad por lo que, de conformidad con el artículo 1° Constitucional, *“los agentes del Estado Mexicano no sólo deben observar la normativa internacional de carácter obligatorio y la jurisprudencia interamericana, sino que (...) debe admitirse el desarrollo de principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, programas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados. (...) con independencia de la obligatoriedad que revistan, su contenido puede ser útil para que los Estados, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus instituciones encargadas de vigilar, promover y garantizar el apego irrestricto a los derechos humanos...”*.

42. La Convención Interamericana es de suma importancia en el ámbito nacional, pues reconoce en el artículo 4°, los deberes generales a cargo del Estado para la necesaria aplicación de políticas públicas, leyes y programas de prevención de abuso, abandono, negligencia, maltrato y violencia contra la persona mayor, así como la necesidad de contar con mecanismos nacionales que protejan sus derechos humanos y libertades fundamentales.

43. Para la Comisión Nacional, el envejecimiento no debe ser indiferente para las instituciones del Estado mexicano; en diversas ocasiones ha emitido Recomendaciones e Informes Especiales respecto de la problemática que aquejan a ese sector de la población, con el propósito de generar propuestas para mejores prácticas administrativas que consoliden el paradigma de su protección.

44. En la Declaración *“Envejecer con dignidad y derechos humanos en México: Nuestra meta”*, adoptada en Puebla de Zaragoza el 29 de noviembre de 2017, por el Foro Internacional *“Derechos humanos, género y envejecimiento: el papel de las*

el apego irrestricto a los derechos humanos.”, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, marzo de 2015, registro 2008663.

organizaciones de la sociedad civil”, la Comisión Nacional afirmó la relevancia de la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, y destacó la importancia de “la adopción de legislación y políticas públicas bajo una perspectiva de derechos humanos de las personas mayores (...) de empoderar a las personas mayores para que conozcan, ejerzan y exijan el cumplimiento y protección de todos sus derechos, de fomentar la solidaridad entre generaciones y la perspectiva de curso de vida, de propiciar la capacitación, sensibilización y concientización de los derechos de las personas mayores a servidoras y servidores públicos, líderes de las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y sociedad en general con un enfoque etario y con perspectiva de género...”.

45. En el *“Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas mayores en México del 19 de febrero de 2019”*, la Comisión Nacional solicitó a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Cámara de Senadores, aplicar acciones para la ratificación de la Convención Interamericana, además de lo prioritario que resulta propiciar la armonización de las leyes federales vigentes en nuestro país con su contenido.

46. Tratándose de los derechos de accesibilidad y movilidad de las personas mayores, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en su Objetivo 11 *“Ciudades y Comunidades Sostenibles”*, propone lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles y, en su meta 11.2, dispone: *“De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”*. En correlación con el Objetivo 16, *“Paz, justicia e instituciones sólidas”*, convoca a la

promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles y, en su meta 16.7, observa la necesidad imperante de *“Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.”*

47. Sobre el tema de acceso y movilidad, el artículo 26 de la Convención Interamericana, prevé que este sector de la población tiene derecho a *“la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, y a su movilidad personal”*. (Párrafo primero)

48. El derecho de acceso y movilidad, en términos de la Convención Interamericana, tiene como finalidad que el transcurso de la vida de la persona mayor sea de la manera más plena e independiente posible, logrando con ello su inclusión y participación en todos los aspectos de la vida: *“...adoptarán de manera progresiva medidas pertinentes para asegurar el acceso de la persona mayor, 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: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores...”*. Resulta necesario que en los servicios que se presten para este sector de la población se tomen en cuenta sus circunstancias especiales.

49. La Convención Interamericana, además de ser un parámetro de carácter internacional orientador en la política pública nacional, sus criterios son reconocidos y han sido recogidos en la legislación nacional. A nivel federal, en la *Ley sobre los*

Derechos de las Personas Adultas Mayores, cuyos principios rectores en la observación y aplicación de la ley son la autonomía, autorrealización, participación, equidad, corresponsabilidad y atención preferente. (Artículo 4)

50. La Ley de Personas Mayores, de aplicación y observancia general en todo el territorio nacional, además de resultar acorde con las disposiciones internacionales en la materia, reconoce la disparidad de oportunidades a las que se enfrentan las personas mayores que restringen sus derechos, limitándolos en diversos ámbitos de su vida diaria, de manera particular y colectiva, por ende, en búsqueda de su bienestar plasmó en sus preceptos el objetivo y obligación que de forma prioritaria se fortalezca y atiendan sus necesidades y carencias actuales, para que las personas mayores puedan vivir de una forma más digna y autónoma, garantizando a las personas mayores, de manera enunciativa más no limitativa, los derechos de: integridad, dignidad, preferencia, certeza jurídica, salud, alimentación, familia, educación, trabajo, asistencia social, participación, denuncia popular y de acceso a los servicios. (Artículo 5)

51. Aunque la ley en cita utiliza la denominación de “*persona adulta mayor*” para referirse a las personas de sesenta años en adelante, la Comisión Nacional considera más apropiado y adopta el criterio establecido por la comunidad internacional y recogido en la Convención Interamericana, de nombrarlos como persona o personas mayores.

52. Durante el proceso legislativo se evidenció que los esfuerzos realizados hacia este sector de la población han resultado escasos, y que una de las principales preocupaciones del legislador fue que el contenido de la ley no *resultara “letra muerta”*, pues para ellos fue muy claro que la sola expedición de esta norma resulta insuficiente, tomando en cuenta que la situación actual de las personas mayores

requiere de una estrategia integral y participativa en materia de salud, trabajo asistencia y seguridad social.

53. Los legisladores, explicaron que la ley contenía las garantías y derechos sociales mínimos que debían de protegerse y respetarse y que están consagrados en la Constitución Federal y Tratados Internacionales, que no era una ley limitativa, sino que las disposiciones contenidas debían ser aplicadas de la manera más amplia, en armonía y conforme con las disposiciones normativas de orden nacional e internacional, buscando los medios que resulten idóneos para alcanzar los objetivos para los que han sido facultados y en beneficio de este sector de la población; su argumento se apoyó en el criterio de la SCJN que dispone:

“existe cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por su naturaleza, resultaría imposible que la propia legislación comprendiera todos sus elementos y matices y, en estos casos, deben estimarse constitucional y legalmente otorgadas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas.”¹⁰

54. En la exposición de motivos de la Ley de Personas Mayores, se reconoció que la atención de las personas mayores no ha sido objeto de preocupación seria ni ha formado parte de las prioridades de la agenda pública y que la ausencia de un marco jurídico que les garantice condiciones de vida dignas ha generado que el abandono en la atención para este sector de la población sea extensivo en los sectores privado y social; las desventajas sociales y laborales tienen un origen en múltiples prejuicios relacionados con que *“...la senectud carece de valor positivo a*

¹⁰ Tesis administrativa “Administradores locales de auditoría fiscal del Servicio de Administración Tributaria. En los preceptos reglamentarios que prevén su facultad para ordenar y practicar visitas domiciliarias está implícita la de designar visitadores que las lleven a cabo”. Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2012, registro 2001221.

medida que avanza la edad, tanto para el consumo como para la producción...". Este tipo de señalamientos e ideas equívocas los margina del empleo y de la posibilidad de obtener ingresos para mitigar sus carencias.

55. Las personas mayores “...reclaman la valoración de sus capacidades y experiencias, la aceptación y comprensión de sus limitaciones, el derecho a vivir dignamente con seguridad y certeza jurídica, a continuar activos y desarrollándose social, cultural y productivamente y acceder con justicia a los beneficios asistenciales, de protección y seguridad social...”¹¹

56. La complejidad que enmarca la situación de rezago de la persona mayor en México requiere la participación de múltiples actores sociales, por ello, la ley contempla el trabajo coordinado y programas de acción, con la asignación de tareas y responsabilidades repartidas y compartidas entre las instancias de gobierno que intervienen en su aplicación, puesto que la protección a sus derechos no está limitada a una sola dependencia, en este caso la actual Secretaría del Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social)¹², a través del INAPAM, sino que de manera conjunta, armónica y congruente, deben encausar sus acciones a garantizar los derechos y libertades de la persona mayor.

57. La Ley de Personas Mayores está cimentada en tres elementos sustantivos: *corresponsabilidad, transversalidad y concurrencia.*

58. La *corresponsabilidad* deriva de los sujetos obligados en la aplicación y seguimiento de la norma, del Ejecutivo Federal a través de sus Secretarías de Estado y demás dependencias de la administración pública y en los tres ámbitos de

¹¹ Ídem párrafo 51.

¹² Artículos 32, fracciones I, inciso C, y IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 34 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 30, inciso A, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y Apartado A, numeral 15, de la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2018.

gobierno, órganos desconcentrados y paraestatales, pero también prevé como sujetos obligados a las familias de las personas mayores, a los ciudadanos, a la sociedad civil en general y al INAPAM, enmarcando así la obligación de cada una de las personas, de manera individual, colectiva e institucional, de proteger y garantizar a la persona mayor una vida lo más digna y autónoma posible. (Artículo 4o fracción IV)

59. La *transversalidad* tiene que ver, por un lado, con la creación del INAPAM como un instituto especializado, cuyo fin es atender de manera específica las acciones y políticas públicas de la población mayor en México, aunque dicho instituto no es exclusivo para la atención a este sector poblacional. Para lograr su fin, requiere de la participación de todas las instancias, tanto públicas como privadas, en favor de los derechos de las personas mayores; la naturaleza del INAPAM es ser el organismo rector encargado de establecer políticas y coordinar dependencias, para que, de manera conjunta, como parte de una estrategia integral, se realicen acciones específicas contempladas en la ley. (Artículo 27)

60. La *conurrencia* que va de la mano con los elementos anteriores, tiene que ver con que la protección de las personas mayores debe de realizarse de manera progresiva y homogénea, en los tres ámbitos de los poderes de la federación y de los tres niveles de gobierno, con la participación del sector social, las comunidades y las familias. (Artículo 4o fracción IV)

61. A la SCT la ley le impone la obligación de intervenir de manera directa en la materialización de los derechos de acceso y movilidad de las personas mayores (artículo 20); empero de acuerdo con la información que proporcionó a esta Comisión Nacional, contenida en el *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México*, “...no cuenta con áreas responsables del diseño o implementación de planes, políticas y programas

dirigidos a personas mayores, en consecuencia, no posee presupuesto etiquetado para tales actividades...” (párrafo 263), aunado al hecho de que reportó que “...no ha celebrado convenios con ninguna entidad para la difusión de una cultura de aprecio y respeto a las personas mayores con medios de comunicación masiva...” (Párrafo 265)

62. Esta falta de participación y presupuesto destinado para proteger y garantizar los derechos de las personas mayores, se contrapone con los objetivos planteados dentro de la política pública nacional, pues es un claro indicativo de que en nuestro país no hay acciones específicas para hacer frente a las demandas de este sector poblacional y que pese a que el tema del envejecimiento y su atención preferencial está en la agenda pública, en el ámbito de sus derechos de acceso y movilidad, la Secretaría encargada de este tema no cuenta con las herramientas necesarias para atender la problemática.

63. En los criterios que subyacen en la ley, en el artículo 10, se dispone que la política pública nacional respecto de las personas mayores debe aplicarse, entre otras cosas, a:

*“V. impulsar **la atención integral e interinstitucional de los sectores público y privado** y de conformidad a los ordenamientos de regulación y vigilar el funcionamiento de los programas y servicios de acuerdo con las características de este grupo social;*

...

*XII. Impulsar el fortalecimiento de redes familiares, sociales e institucionales de apoyo a las personas adultas mayores y **garantizar la asistencia social**¹³ para*

¹³Asistencia social: “Conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva” artículo 3, fracción II de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

todas aquellas que por sus circunstancias requieran de protección especial por parte de las instituciones públicas y privadas;

...

XIII. Establecer las bases para la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones para ese sector de la población, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables". (Énfasis añadido)

64. Sobre el derecho de acceso a los servicios, en correlación con los derechos de acceso y movilidad, las acciones a realizarse deben estar encaminadas a: "**a. A tener una *atención preferente* en los establecimientos públicos y privados que prestan servicios al público. b. Los servicios y establecimientos de uso público deberán implementar medidas para *facilitar el uso y/o acceso adecuado*...**". (Artículo 5o fracción IX) Por atención preferente debe entenderse como aquella que "**obliga a las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, así como a los sectores social y privado a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores**". (Artículo 4, fracción V)

65. Con lo señalado, se acredita la existencia del derecho humano de accesibilidad y movilidad de las personas mayores en el servicio de transporte público o de uso público, lo que es una de las condiciones necesarias para garantizarles que puedan vivir de manera digna, autónoma e independiente, participar plenamente y en un plano de igualdad en la sociedad y disfrutar, de manera irrestricta, de todos sus derechos y libertades fundamentales, exigibles tanto al sector público como al sector privado.

C. El derecho humano de las personas mayores de acceder al servicio público de transporte aéreo con tarifas preferenciales, descuentos, y/o exenciones.

66. La segunda parte del artículo 26 de la Convención Interamericana enlista las medidas que coadyuvan a la realización de los derechos de acceso y movilidad; una de las cuestiones primordiales dentro del ejercicio de tales derechos y como parte de la protección de un grupo en situación de vulnerabilidad, es la de proporcionar a la persona mayor el acceso a las tarifas con un precio menor del que se oferta al público en general, e incluso prevé la posibilidad de exentarlo de pago en los servicios públicos de transporte, pero también en aquellos que están abiertos al público. De manera expresa se señalan entre las medidas a adoptar:

*“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 públicas y privadas** que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso **público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad** para la persona adulta mayor.*

...

*f) **Propiciar el acceso a tarifas preferenciales o gratuitas de los servicios de transporte público o de uso público a la persona mayor.**” (Énfasis añadido)*

67. Hay un claro indicativo que en el ámbito internacional está reconocido como parte integrante de los derechos de acceso y movilidad de las personas mayores, el beneficio de un descuento o la exención de pago, en cualquier tipo de sistema de transporte, incluyendo los que sean proporcionados por un particular por medio de un permiso o concesión otorgada por el Estado.

D. Regulación en las entidades federativas.

68. En los niveles estatales de gobierno, las 31 entidades federativas y la Ciudad de México han acogido en legislaciones específicas para las personas mayores los criterios encaminados a la protección de sus derechos laborales, sociales, económicos y culturales, y los beneficios sociales que se deben de otorgar de manera conjunta y coordinada por la administración pública de los estados a través de sus organismos y dependencias y los entes del sector privado que intervienen de manera directa en la realización de dichos objetivos.

69. Respecto de las prerrogativas como usuarios o consumidores de algún bien y/o servicio, las leyes estatales han establecido diversos beneficios a favor de las personas mayores; en el tema relacionado al uso del transporte público, también se legisló sobre las tarifas o precios que se ofertan al público en general y el beneficio que se debe otorgar a las personas de la tercera edad.

70. En el cuadro siguiente se sintetiza el contenido de diversos artículos de las leyes estatales para las personas mayores y los beneficios económicos que se contemplan al hacer uso de bienes y/o servicios:

Ley	Fecha de publicación	Beneficios previstos en materia de bienes y servicios en general	Beneficios específicos en el tema de transporte
Ley para la protección especial de los adultos mayores del estado de Aguascalientes.	13 de julio del 2009; última reforma 3 de septiembre de 2018	Mediante programas implementados por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, se otorguen descuentos del 50% o más , al hacer uso de servicios tanto públicos como privados. (Artículo 16, fracción X, inciso C)	Por medio de convenios celebrados por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, se otorgue la gratuidad del servicio público de transporte urbano e interestatal o el descuento del 50% , sin especificar criterios para

			la aplicación de uno u otro. (Artículo 16, fracción X, inciso A)
Ley de los derechos, protección e integración de las personas adultas mayores en el estado de Baja California.	6 de enero de 2012; última reforma 10 de noviembre de 2017.	Como parte de la Política Pública del Estado, en sus programas debe incluirse las bases para la asignación de beneficios sociales, descuentos y estímulos. (Artículo 35, fracción VI) El Consejo Estatal para la Protección e Integración de las Personas Adultas Mayores, promoverá en coordinación con las autoridades competentes, descuentos en servicios públicos, establecimientos comerciales, entre otros. (Artículo 53, fracción XIII)	No cuenta con una disposición expresa.
Ley de los derechos de las personas adultas mayores del estado de Baja California Sur.	20 de junio de 2001; última reforma 10 de octubre de 2017	La Administración Pública del Estado, promoverá la celebración de convenios con la iniciativa privada, de promociones y descuentos en bienes y servicios. (Artículo 41)	Tarifas preferenciales o exenciones de pago al hacer uso del servicio público de transporte. (Artículo 38)
Ley de protección de adultos mayores para el estado de Campeche.	28 de junio de 2005; última reforma 26 de junio de 2018	Señala de manera específica tarifas preferenciales en los centros públicos o privados únicamente de entretenimiento, recreación, cultura y deporte. (Artículo 14, fracción III) Especifica en su artículo 10, fracción V, el acceso gratuito o con descuentos especiales en eventos culturales.	Tarifas especiales permanentes en el servicio público de transporte. (Artículo 12, fracción VIII)
Ley de asistencia e integración de las personas adultas mayores del	31 de diciembre de 2015.	Convenios entre las dependencias, entidades competentes y la iniciativa privada para la instrumentación de campañas de promociones	Tarifas preferenciales o exenciones de pago al hacer uso del servicio público de transporte de pasajeros. (Artículo 54)

estado de Chiapas.		y descuentos en bienes y servicios. (Artículo 84)	Convenios o acuerdos de colaboración entre la Secretaría de Transportes, autoridades competentes y los concesionarios y/o permisionarios, para la obtención de un descuento del 50% en el uso de las unidades de servicio público de transporte de pasajeros. (Artículo 55)
Ley de los derechos de las personas adultas mayores de la Ciudad de México.	7 de marzo de 2000; última reforma 1 de marzo de 2018.	Convenios entre las dependencias y la iniciativa privada a fin de que se instrumenten campañas de promociones y descuentos en bienes y servicios. (Artículo 41)	Tarifas preferenciales o exenciones de pago al hacer uso del servicio público de transporte. (Artículo 38)
Ley de derechos de las personas mayores en el estado de Chihuahua.	25 de julio de 2018.	Política pública encaminada a establecer las bases y mecanismos para la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones, entre otras prerrogativas. (Artículo 77, fracción XI)	No cuenta con una disposición expresa.
Ley del Instituto Coahuilense de las personas adultas mayores.	11 de diciembre de 2001; última reforma 1 de diciembre de 2017.	Celebración de convenios entre el Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores con centros comerciales, instituciones médicas, bancarias y demás negociaciones de bienes y servicios, para otorgar concesiones, prerrogativas y/o servicios especiales. (Artículo 3, fracción XLVI)	Celebración de convenios entre el Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores y los prestadores del servicio público de transporte, para otorgar concesiones, prerrogativas y/o servicios especiales. (Artículo 3, fracción XLVI)

Ley para la protección de los adultos en plenitud del estado de Colima.	11 de septiembre de 2004; última reforma 29 de septiembre de 2018.	Celebración de convenios entre el Instituto para la Atención de los Adultos en Plenitud y los gremios de comerciantes o prestadores de servicio para obtener descuentos en los precios de los bienes y servicios. (Artículo 14, fracción XI)	Porcentajes de descuentos (sin especificar monto) en transporte público. (Artículo 9, fracción XXIII)
Ley que crea el Instituto para el Desarrollo Integral del adulto mayor del estado de Durango.	7 de abril de 2016; última reforma 16 de noviembre de 2017	El Instituto de Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado propondrá la celebración de convenios de colaboración con instancias públicas y privadas, para los efectos de que se realicen descuentos o se exente del pago de cualquiera de los servicios que presten. (Artículo 6, fracción XVI) Política pública encaminada a establecer las bases y mecanismos para la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones. (Artículo 25, fracción XIII)	Corresponde a la Dirección General de Transportes del Estado celebrar convenios con los concesionarios y permisionarios, para que otorguen descuentos en el uso del servicio de transporte público. (Artículo 30)
Ley del adulto mayor del Estado de México.	6 de agosto de 2008; última reforma 16 de agosto de 2016.	Programas de descuentos en establecimientos públicos y privados. (Artículo 5, fracción XXXVII) Política pública encaminada a la asignación de beneficios sociales, descuentos y estímulos. (Artículo 7, fracción VI)	Programas de descuentos en servicios de transportes de pasajeros. (Artículo 5, fracción XXXVII) <i>Convenios</i> entre la Secretaría de Movilidad y las empresas de transporte, para que otorguen tarifas preferenciales. (Artículo 18, fracción I)
Ley de los derechos de las personas adultas mayores para el	8 de noviembre de 2013; última reforma 1 de	Las dependencias o entidades competentes, promoverán la celebración de convenios con la iniciativa privada, a fin de que	Tarifas preferenciales o exenciones de pago al hacer uso del servicio

estado de Guanajuato.	agosto de 2019.	se instrumenten campañas de promociones y descuentos en bienes y servicios. (Artículos 15, fracción XIV, 24, fracción XVI y 50)	público de transporte. (Artículo 48)
Ley número 375 de los derechos de las personas adultas mayores del estado de Guerrero.	16 de noviembre de 2004; última reforma 18 de septiembre de 2012.	Política pública encaminada a la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones. (Artículo 15, fracción XIV)	Descuentos o exenciones de pago al hacer uso del servicio de transporte público. (Artículo 17, fracción VI) Las Personas Adultas Mayores que cuenten con identificación oficial, tendrán descuentos especiales en el transporte público urbano y foráneo o bien tarifas bajas. (Artículo 24)
Ley de los derechos de los adultos mayores del estado de Hidalgo.	12 de abril de 2010; última reforma 4 de junio de 2018.	Porcentajes de descuentos concertados y difundidos por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo, en determinados bienes y servicios públicos, establecimientos comerciales, centros hospitalarios y otros prestadores de servicios técnicos y profesionales. (Artículo 7, fracción VII, numeral 8) Tarifas preferenciales en establecimientos públicos y privados que prestan servicio al público. (Artículo 7, fracción XII) Política pública encaminada a la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones. (Artículo 15, fracción XIII)	Descuentos concertados y difundidos por el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo en transporte público. (Artículo 7, fracción VII, numeral 8)

Ley para el desarrollo integral del adulto mayor del estado de Jalisco.	15 de septiembre de 2011; última reforma 5 de diciembre de 2018.	Descuentos en servicios públicos, así como en el consumo de bienes y servicios en las negociaciones y organismos afiliados a los programas de apoyo al adulto mayor. (Artículo 6, fracción IV, inciso f)	No cuenta con una disposición expresa.
Ley de protección integral a las personas adultas mayores del estado de Michoacán de Ocampo.	24 de enero de 2013.	Porcentajes de descuentos concertados en determinados bienes y servicios públicos estatales y municipales, establecimientos comerciales, centros hospitalarios y otros prestadores de servicios técnicos y profesionales.(Artículos 9, fracción XXVII y 31, fracción XIX)	Porcentajes de descuentos concertados en transporte público. (Artículo 9, fracción XXVII) Tratándose de personas físicas y morales que presten el servicio de transporte público, considerarán otorgar tarifas preferenciales , mediante la celebración de convenios con el Consejo Estatal para la Protección y Atención de las Personas Adultas Mayores. (Artículo 31, fracción VII, inciso C)
Ley de desarrollo, protección e integración de las personas adultas mayores para el estado libre y soberano de Morelos.	9 de junio de 2010; última reforma 30 de agosto de 2018.	Descuentos en servicios públicos , así como en el consumo de bienes y servicios en las negociaciones y organismos afiliados a los programas de apoyo. (Artículo 6, fracción IX, inciso g) Política pública encaminada a la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones . (Artículo 20, fracción XIII)	Convenios con empresas de transporte terrestre, nacional y estatal, para que otorguen tarifas preferenciales . (Artículo 22, fracción II) Derecho permanente, a obtener descuentos o exenciones de pago al hacer uso del servicio de transporte público. (Artículo 22, fracción IV)

Ley de los derechos de las personas adultas mayores para el estado de Nayarit.	9 de diciembre de 2015; última reforma 8 de noviembre de 2016.	Descuentos mediante concertación en servicios públicos, establecimientos comerciales, centros hospitalarios y otros prestadores de servicios técnicos y profesionales. (Artículo 16, fracción XVIII) Política pública encaminada a la asignación de programas y beneficios sociales, descuentos y estímulos. (Artículo 24, fracción VII)	Tarifas preferenciales al hacer uso del servicio público de transporte. (Artículo 60)
Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Estado de Nuevo León.	7 de enero de 2005; última reforma 1 de junio de 2018.	La Secretaría de Desarrollo Social y los Municipios promoverán la celebración de convenios con la iniciativa privada y el sector social a fin de que se instrumenten campañas de promociones y descuentos en bienes y servicios. (Artículo 37)	Tarifas preferenciales al hacer uso del servicio público de transporte colectivo. (Artículo 34)
Ley para la protección de los derechos de las personas adultas mayores en el estado de Oaxaca.	20 de diciembre de 2014; última reforma 8 de diciembre de 2017.	Celebración de convenios entre la iniciativa privada y las organizaciones de las personas adultas mayores, a fin de que se proporcione a éstos, descuentos en la adquisición de bienes y servicios. (Artículo 19, fracción V)	Establecer y/o promover tarifas preferenciales en el uso del servicio público de transporte. (Artículo 25, fracción I)
Ley de protección a las personas adultas mayores para el estado de Puebla.	29 de diciembre de 2000; última reforma 3 de marzo de 2015.	Impulsar con los sectores público, social y privado políticas preferenciales, que comprendan precios especiales o gratuitos en los centros públicos o privados de entretenimiento, recreación, cultura y deporte, hospedajes en hoteles y transporte. (Artículos 3, fracción VIII y 4, fracción IX)	Impulsar con los sectores público, social y privado políticas preferenciales, que comprendan precios especiales o gratuitos en transporte. (Artículo 3, fracción VIII)

Ley de los derechos de las personas adultas mayores del estado de Querétaro.	17 de diciembre de 2008; última reforma 27 de noviembre de 2015.	Celebración de convenios con la iniciativa privada a fin de que se instrumenten campañas de promociones y descuentos en bienes y servicios. (Artículo 7, fracción IV)	No cuenta con una disposición expresa.
Ley de los derechos de las personas adultas mayores del estado de Quintana Roo.	7 de agosto de 2007.	Celebración de convenios con la iniciativa privada a fin de que se instrumenten campañas de promociones y descuentos en bienes y servicios. (Artículo 64, fracción II)	No cuenta con una disposición expresa.
Ley de las personas adultas mayores para el estado y los municipios de San Luis Potosí.	7 de agosto de 2007; última reforma 8 de junio de 2018.	Programas especiales de descuentos y exenciones en el pago de contribuciones y servicios. (Artículo 42, fracción II)	No cuenta con una disposición expresa.
Ley de los derechos de las personas adultas mayores del estado de Sinaloa.	10 de noviembre de 2017.	Política pública encaminada a la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones. (Artículo 12, fracción XIII) Descuentos en servicios públicos, establecimientos comerciales, centros hospitalarios y otros prestadores de servicios técnicos y profesionales. (Artículo 35, fracción XII)	No cuenta con una disposición expresa.
Ley de los adultos mayores del estado de Sonora.	7 de septiembre de 2007; última reforma 6 de noviembre de 2017.	Descuentos en servicios públicos, establecimientos comerciales, centros hospitalarios y otros prestadores de servicios técnicos y profesionales. (Artículo 28, fracción XV) Celebración de convenios con la iniciativa privada, a fin de que se instrumenten campañas de	Celebración de convenios entre los concesionarios del transporte público y las organizaciones de los adultos mayores, con el objeto de que se les proporcionen a éstos tarifas preferenciales por el uso del servicio

		promociones y descuentos en bienes y servicios. (Artículo 41)	público de transporte. (Artículo 20, fracción III) Tarifas preferenciales o exenciones de pago al hacer uso del servicio público de transporte. (Artículo 36)
Ley para la protección de las personas adultas mayores en el estado de Tabasco.	17 de mayo de 2003; última reforma 5 de julio de 2017.	No cuenta con una disposición expresa.	Acuerdos con aerolíneas y empresas de transporte terrestre y marítimo, local, nacional e internacional, para que otorguen tarifas preferenciales. (Artículo 11, fracción II, inciso b) Descuentos o exención es de pago al hacer uso del servicio de transporte público, previa acreditación de la edad. (Artículo 11, fracción II, inciso d)
Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el estado de Tamaulipas.	6 de diciembre del 2001; última reforma 1 de diciembre de 2017.	Celebración de convenios con la iniciativa privada a fin de que se instrumenten campañas de promociones y descuentos en bienes y servicios. (Artículo 23)	Tarifas preferenciales o exenciones de pago al hacer uso del servicio público de transporte. (Artículo 20)
Ley de atención a las personas adultas mayores en el estado de Tlaxcala.	3 de noviembre de 2006; última reforma 13 de octubre de 2017.	Celebrar convenios con las cámaras de comercio, industriales o prestadoras de servicios, para obtener descuentos en los precios de los bienes y servicios. (Artículos 25, fracción XIV y 28, fracción I)	No cuenta con una disposición expresa
Ley número 863 de los derechos de las personas	14 de agosto de 2013.	Convenios para ofrecer tarifas especiales en los centros públicos y privados de	Convenios con las empresas de transporte, para que otorguen

adultas mayores del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.		entretenimiento, recreación, cultura y deporte, así como en el transporte, hospedaje, industria restaurantera y asistencia a centros históricos y turísticos. (Artículo 23, fracción III) Política pública encaminada a la asignación de estímulos, descuentos, condonaciones y absorciones. (Artículo 15, fracción VII)	tarifas preferenciales. (Artículo 19, fracción VI)
Ley para la protección de los derechos de los adultos mayores del estado de Yucatán.	3 de noviembre de 2014; última reforma 28 de diciembre de 2016.	Convenios con el sector privado para que los adultos mayores puedan acceder a beneficios económicos, laborales y sociales. (Artículo 7, fracción IX)	Tarifas preferenciales en el transporte público. (Artículo 8, fracción II)
Ley de protección de los derechos de las personas adultas mayores para el estado de Zacatecas.	24 de junio del 2006; última reforma 24 de febrero de 2018.	Descuentos concertados y difundidos por el Sistema DIF Estatal, en determinados bienes y servicios públicos, establecimientos comerciales, centros hospitalarios y otros prestadores de servicios técnicos y profesionales. (Artículo 6, fracción f)	Descuentos concertados y difundidos por el Sistema DIF Estatal, en transporte público. (Artículo 6, fracción f) Descuentos o exenciones de pago en su caso, cuando hagan uso del servicio público de transporte. (Artículo 13, fracción III)

71. Del análisis de las disposiciones estatales puede observarse que aunque en la mayoría de los casos hay un reconocimiento expreso del derecho de las personas mayores de acceso a los bienes y servicios, tanto públicos como privados, y que en el ejercicio de dicho derecho consideran la aplicación de programas, convenios o acuerdos cuya finalidad es que la persona mayor pueda acceder a los mismos por medio de una tarifa disminuida (llámese descuento, tarifa preferencial, tarifa reducida, etcétera), lo cierto es que los criterios de operación y aplicación no son

desarrollados por el legislador e incluso en algunos casos el tema del porcentaje de los descuentos, o cuando se prevé como una de las opciones dispensar del pago a las personas mayores, por lo que queda a la discrecionalidad de los entes que intervienen en la materialización de la norma, la operatividad de los beneficios, lo cual dificulta que las personas mayores gocen de manera efectiva de descuentos y/o exenciones en los bienes y servicios, así como en aquellos casos en que se cuenta con un beneficio, su porcentaje y criterios de aplicación atiendan efectivamente las necesidades reales de este sector de la población. En ocasiones, lo dispuesto en la normatividad estatal resulta letra muerta, pues los descuentos, tarifas preferenciales, disminuidas y, todavía más, las exenciones o condonaciones, no son aplicados a la totalidad de los bienes y servicios de los que hacen uso las personas mayores.

72. Respecto al tema de los beneficios económicos en el uso del transporte, los estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala, no prevén de manera expresa un beneficio económico en el uso del transporte público, a pesar de que tal beneficio es parte de los derechos reconocidos universalmente y mandatados como parte de las obligaciones y política de gobierno.

73. La Comisión Nacional resalta y reconoce la voluntad que tuvo el legislador del estado de Tabasco en la redacción del artículo 11 de la Ley para la protección de las personas mayores en ese Estado, pues pese a no contar con una disposición expresa en cuanto a los beneficios económicos, sí es puntual al señalar, en la fracción II, inciso b, que las personas mayores tienen derecho de acceder a los sistemas de transporte en ese Estado con tarifas preferenciales, incluso va más allá, al no limitar dicho beneficio sólo al transporte terrestre, sino que esta prerrogativa la contempla de manera universal, e incluye al transporte aéreo y marítimo, tanto nacional como internacional.

74. Los criterios para la aplicación de descuentos legalmente establecidos para grupos vulnerables sobre las tarifas comerciales, en este caso para las personas mayores, ha sido abordado en las legislaciones locales relativas a la regulación del transporte público, pero únicamente en lo correspondiente al tema de autotransporte o transporte terrestre; en algunas leyes de transporte como la *Ley de Movilidad del Distrito Federal*¹⁴, o la *Ley de Transporte del Estado de Morelos*¹⁵ se señalan una serie de requisitos previos para que la autoridad pueda considerar tarifas especiales, promocionales o preferenciales así como exenciones de pago (sin hacer una diferenciación entre éstas), pero de manera optativa y discrecional, y no como una obligación para la autoridad; en otras legislaciones como la *Ley de Transportes para el Estado de Durango*¹⁶ el tema de descuentos a personas mayores sí está contemplado como un deber a cargo de la autoridad, pero sin ahondar ni especificar en qué términos deben aplicarse, mientras que en *Ley de Transporte y sus Vías de Comunicación del Estado de Chihuahua*¹⁷ y en la *Ley de Transporte Público del Estado de San Luis Potosí*¹⁸, son mucho más precisas al abordar el tema de los descuentos a las personas mayores, de manera amplia y como una obligación que lleva incluido el porcentaje de descuento que se deberá otorgar.

75. Por ejemplo, el artículo 58 de la ley del Estado de Chihuahua señala:

“... los adultos mayores, pensionados, jubilados (...) gozarán de una reducción de un 50% de descuento de las tarifas para el transporte urbano

¹⁴ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de julio de 2014, última reforma publicada en la Gaceta de la Ciudad de México el 7 de octubre de 2016, artículo 166.

¹⁵ Publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el 26 de marzo de 2014, última reforma publicada el 16 de mayo de 2018, artículo 113.

¹⁶ Publicada en el Periódico Oficial 47 el 13 de junio de 2002, última reforma publicada el 5 de marzo de 2017, artículo 63.

¹⁷ Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de enero de 1994, última reforma publicada el 22 de febrero de 2017, artículo 58.

¹⁸ Publicada en el Periódico Oficial el 23 de abril de 2009, última reforma publicada el 3 de julio de 2018, artículos 96 y 97.

y semiurbano de pasajeros, siempre y cuando justifiquen su calidad mediante la exhibición de la credencial vigente correspondiente, la que, respecto de los adultos mayores, se expedirá por la Secretaría de Desarrollo Social del Ejecutivo del Estado...”

76. Los artículos 96 y 97 de la ley del Estado de San Luis Potosí disponen:

*“ARTÍCULO 96. Tomando en cuenta el interés social, la Secretaría podrá autorizar **el establecimiento de tarifas especiales, que se aplicarán de manera general e impersonal** a sectores específicos de la población, **en beneficio de** los menores de doce años de edad, estudiantes, personas con discapacidad, **adultos mayores, y jubilados.***

*ARTÍCULO 97. **Se considera tarifa especial aquélla que aplica a los usuarios que, por sus condiciones particulares, son sujetos de tratamiento específico, a los que deberá aplicarse todos los días del año, un cincuenta por ciento de descuento sobre la tarifa genérica autorizada** para el servicio de transporte colectivo urbano de primera y segunda clase, colectivo de ruta, y mixto, así como para el servicio interurbano; esta prestación únicamente se otorgará mediante esquemas de prepago, salvo en las zonas rurales donde se puede pagar en efectivo.”*

77. La inserción en el texto legal del monto del descuento a otorgarse atiende al *Acuerdo por el que se autoriza la tarifa especial, para ancianos afiliados al Instituto Nacional de la Senectud¹⁹*, celebrado entre la SCT y el entonces INSEN, actual INAPAM, cuya suscripción data de 1981, en el que se estableció como deber a cargo de las empresas de autotransportes, otorgar a las personas mayores de 60 y

¹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1982.

más “*el 50% de descuento en el precio de los pasajes*”, con la condicionante de estar inscritos en el INSEN, para acreditar su edad.

78. Esta disposición ha quedado rebasada en el contexto actual social y demográfico de las personas mayores, puesto que en ese entonces se establecieron ciertas restricciones para que se pudiera acceder al beneficio, como un número limitado a dos personas mayores por unidad o vehículo de autotransporte, esto es, que sólo pueden ir dos personas mayores por autobús. La norma continúa vigente hasta nuestros días sin ser actualizada o substituida por una nueva disposición que atienda las problemáticas relacionadas con la accesibilidad y movilidad de las personas mayores y su derecho de obtener una tarifa reducida.

79. En lo relativo al autotransporte terrestre que cuenta con algunas vertientes de regulación respecto del descuento y el monto de reducción en las tarifas a las personas mayores, tampoco se ha garantizado que el descuento previsto legalmente sea efectivo. La Tercera Comisión Permanente de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, recientemente evidenció²⁰ que los descuentos en viajes de líneas de autobuses no son efectivos, ya que “*en ocasiones los permisionarios se niegan a otorgar ese beneficio a pesar de que se trata de una disposición gubernamental. Ha aumentado el número de beneficiarios de la tarjeta del INAPAM que reportan que en autobuses locales y regionales no se les hace válido el descuento al que tienen derecho*” y, como punto de acuerdo, exhortó a la SCT, al INAPAM y a la PROFECO, para que en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, y en coordinación con las entidades federativas del país, fortalezcan las acciones para garantizar que los descuentos a las personas mayores sean efectivos.

²⁰ Proposición registrada en la Sesión del Pleno de la Comisión Permanente, celebrada el 28 de junio de 2017, en misma fecha turnada a la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras para su estudio y dictamen. Dictamen 21 del 25 de julio de 2017.

80. Sobre el particular, esta Comisión Nacional comparte el criterio de la SCJN en su tesis de jurisprudencia en el sentido de que:

*“De la interpretación de los artículos 42, 42 Bis y 43 de la Ley de Aviación Civil, en relación con el 48 de su Reglamento, en materia de aviación rige el principio de **libertad tarifaria**... Sin embargo, de acuerdo con la propia normativa, **esa libertad no es absoluta**, ya que **para garantizar que el servicio se preste en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a calidad, oportunidad y precio, el legislador también impuso** a los sujetos beneficiados por una concesión o permiso **la obligación de cumplir determinadas condiciones o limitaciones al momento de fijar las tarifas** que correspondan por sus servicios, dentro de las cuales destacan las relativas a que:... d) **no sean discriminatorias**... lo que evidenció que si bien tuteló cuestiones económicas y de mercado, lo cierto es que **puso énfasis en la protección de los derechos de los consumidores o pasajeros que se erigen como usuarios de dicho servicio**”.*²¹

81. Uno de esos límites tarifarios que debe ser protegido y garantizado es el previsto en los artículos 10, fracción XIII y 20, fracciones II y IV, de la Ley de Personas Mayores, que refieren la aplicación de tarifas preferenciales, descuentos o exenciones a las personas mayores en el uso del servicio público de transporte, entre otros, del servicio público de transporte aéreo de pasajeros.

²¹ Tesis de jurisprudencia constitucional y administrativa “Transporte aéreo. El principio de libertad tarifaria que lo rige no impide que el legislador sujete a los concesionarios o permisionarios de aquel servicio al respeto de determinados límites o condiciones al fijar las tarifas que correspondan por sus servicios”, Semanario Judicial de la Federación, febrero 2019, registro 2019279.

E. Regulación a nivel nacional.

82. La Ley de Personas Mayores, de orden público, interés social y observancia general en territorio mexicano prevé, como parte de la política pública nacional, la asignación de beneficios sociales, tarifas preferenciales, descuentos y exenciones para este sector de la población. Tratándose de los beneficios, de manera específica de sus derechos de acceso y movilidad, prevé en el referido artículo 20 como obligación a cargo de la SCT garantizar *“Los convenios que se establezcan con aerolíneas (...) nacional e internacional, para que otorguen **tarifas preferenciales...**”* y el *“**derecho permanente y en todo tiempo, a obtener descuentos o exenciones de pago al hacer uso del servicio de transporte de servicio público**”*, señalando como único requisito previo, la acreditación de la edad por medio de identificación oficial, credencial de jubilado o pensionado o credencial que lo acredite como persona mayor.

83. Dentro de los objetivos de esa ley está el garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas mayores, propiciar una atención integral e interinstitucional, incluyendo la participación y observancia por parte de los sectores público y privado (artículo 10 fracción V) y *“establecer las bases para la planeación y concertación de acciones entre las instituciones públicas y privadas, para lograr un funcionamiento coordinado en los programas y servicios que presten a este sector de la población, a fin de que cumplan con las necesidades y características específicas que se requieren”*. (Fracción IV)

84. Se planteó como una necesidad el establecer las bases para la asignación de beneficios sociales, entre ellos, las tarifas preferenciales, los descuentos y las exenciones de pago en diversas materias, incluido el tema relacionado a la transportación de la persona mayor y los derechos que de ellos emanan.

85. Los derechos de acceso y movilidad se incluyen en el artículo 20 de la Ley de Personas Mayores, así como la obligación de la SCT de materializar estos derechos, le compete garantizar:

*I. El derecho de las personas adultas mayores para **acceder con facilidad y seguridad a los servicios y programas que en esta materia ejecuten los gobiernos federal, estatal y municipal;***

II. Los convenios que se establezcan con aerolíneas y empresas de transporte terrestre y marítimo, nacional e internacional, para que otorguen tarifas preferenciales a las personas adultas mayores;

III. Que los concesionarios y permisionarios de servicios públicos de transporte, cuenten en sus unidades con el equipamiento adecuado para que las personas adultas mayores hagan uso del servicio con seguridad y comodidad;

IV. El derecho permanente y en todo tiempo, a obtener descuentos o exenciones de pago al hacer uso del servicio de transporte de servicio público, previa acreditación de la edad, mediante identificación oficial, credencial de jubilado o pensionado, o credencial que lo acredite como persona adulta mayor, y

V. El establecimiento de convenios de colaboración con las instituciones públicas y privadas dedicadas a la comunicación masiva, para la difusión de una cultura de aprecio y respeto hacia las personas adultas mayores”. (Énfasis añadido)

86. Del análisis del artículo 20 y las fracciones II y IV transcritas, se desprenden dos supuestos relacionados con los beneficios que deben otorgarse en materia de transporte para las personas mayores: 1) la obligación de la SCT de garantizar y

hacer efectivos los **convenios** que han sido celebrados con aerolíneas nacionales e internacionales para que **se otorguen tarifas preferenciales** a las personas mayores, y 2) la SCT también tiene la obligación de **garantizar** el derecho de toda persona mayor, sin ninguna limitación, obstáculo o restricción, salvo la previa acreditación de la edad, por medio de una credencial que acredite la edad, de que pueda acceder a tener **un descuento** e incluso a **la exención de pago**, al hacer uso del transporte público de pasajeros, entre ellos, el servicio público de transporte aéreo de pasajeros. Esto último de acuerdo al principio de equidad que dispone la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en el referido artículo 4, fracción III.

87. Los esfuerzos legislativos a nivel federal y estatal para garantizar el acceso a las personas mayores al servicio público de transporte, aunque representan un avance en la identificación, visibilización y búsqueda de atención a los problemas que se presentan actualmente, no resultan suficientes, en tanto no se materialice y no se supere la consideración de que los derechos de acceso y movilidad se constriñen a un solo sector del transporte público como lo es el terrestre; este derecho debe estar garantizado y debe ser respetado en todos los ámbitos en que se desenvuelve el tema de transportación de las personas mayores.

88. Al respecto, la Comisión Nacional en su Recomendación 2/2018 *Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos de V1 y V2, personas en condición de discapacidad, por la falta de accesibilidad y movilidad en el transporte público de pasajeros, debido a la falta de descuentos en las tarifas*, de 9 de febrero de 2018, acreditó violaciones a los derechos humanos en perjuicio de un grupo en situación de vulnerabilidad, en ese caso de las personas con discapacidad, aunque en la queja figuraban como víctimas únicamente V1 y V2, la Comisión Nacional atendió los principios pro persona y de progresividad, contenidos en el artículo primero, párrafos segundo y tercero de la Constitución Federal, al advertir la vulneración de

un derecho humano colectivo, y solicitó a la SCT que *“...los alcances de esta Recomendación sean extensivos a todas las personas con discapacidad y que les beneficie no sólo en el servicio de autotransporte de pasajeros, sino todos los demás servicios públicos de transporte, o sea: aéreo, terrestre y marítimo”*. (Párrafo 113)

89. En el presente caso, QV expuso una problemática relacionada con la falta de aplicación de los descuentos, tarifas preferenciales y/o exenciones, en las aerolíneas nacionales que operan en nuestro país, cuya omisión transgrede la Ley de Personas Mayores y, por consecuencia, afecta de manera directa a este sector de la población en situación de vulnerabilidad. Con el fin de favorecer y otorgar la protección más amplia de las personas mayores, la Comisión Nacional solicita a la SCT y a la PROFECO, garanticen los derechos de todas las personas que pertenecen a dicho grupo de la población, además se realiza el pronunciamiento sobre la inobservancia de la normatividad por parte de las aerolíneas internacionales.

F. Hechos ocurridos en perjuicio de QV.

90. En este contexto, la problemática de QV se presentó en el momento en que consultó con diversas aerolíneas comerciales que se encuentran en el Aeropuerto Internacional de Mérida, Yucatán el costo de un boleto de avión hacia la Ciudad de México y el descuento que le otorgaban por acreditar ser persona mayor con la credencial expedida por el INAPAM. En vista de que las aerolíneas mostraron un criterio muy discrepante, ya que unas no ofrecieron descuento alguno, en otras el descuento aplicable se otorgaba a partir de los 65 años o que aquellas que otorgaban un descuento, el mismo fluctuaba entre el 10 y 20%, el 18 de noviembre de 2014 QV comunicó por escrito a la Delegación de la SCT en Yucatán que se dirigió con personal de esa Secretaría, así como de la PROFECO que se encontraba dentro del Aeropuerto Internacional de Mérida, Yucatán exponiendo su situación y

solicitándoles de manera verbal que con motivo de lo dispuesto por la Ley de Personas Mayores se respetaran sus derechos e hicieran valer los descuentos, no obstante “[el] comandante de la SCT en la terminal aérea éste último licenciado me indica de palabra primero que desconoce dicha ley, por lo que me envía al módulo de PROFECO, indicándole el empleado de la PROFECO que no es la instancia que se menciona en dicha ley en el artículo 20...”, por lo que ninguno de los servidores público de las dependencias atendió ni mucho menos resolvió la problemática.

91. El 9 de diciembre de 2014, el Centro de la SCT en Yucatán respondió a QV que era necesario precisara *“los hechos o razones que dan motivo a su petición, manifestando las circunstancias de cómo, cuándo, dónde y por qué le negaron el descuento a que hace referencia...”*. QV informó que el 12 de enero de 2015 nuevamente acudió al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Mérida, Yucatán, señalando lo siguiente:

“me presento en las diversas aerolíneas que operan en éste aeropuerto para preguntar por la tarifa de pasaje de ésta Cd. a la Cd. De México, me presenté ante el módulo de la [Aerolínea 1], (...) y al preguntarle cuánto costaría el boleto con la credencial del INAPAM, me manifiesta que (...) únicamente aceptan el descuento del 10% del precio antes señalado (...) acudí al módulo de la [Aerolínea 2], (...) le pregunto y le extiendo mi credencial del INAPAM para tener acceso al descuento, después de observar mi credencial me manifiesta que es hasta los 65 años que la aerolínea concede el 20% sobre la tarifa antes citada, acto seguido me presento al módulo de [Aerolínea 3], (...) así mismo me identifico con credencial del INAPAM para tener el descuento que corresponda, el vendedor de la citada línea me manifiesta que no vale ante esa línea ningún descuento del INAPAM, por último acudo ante el módulo de la línea aérea de [Aerolínea 4], (...) así mismo le pregunto y exhibo ante el vendedor mi credencial del INAPAM para tener derecho a una tarifa preferencial, me manifiesta el

vendedor, que ésta credencial del INAPAM no son válidas en ésta línea, (...) así mismo a la vista del público no están los costos de pasaje y los destinos que manejan las diferentes líneas aéreas.”

92. Fue hasta el 26 de marzo de 2015 que la SCT en Yucatán le contestó a QV en el sentido de que: *“no se encuentra facultado para la atención y seguimiento de quejas, denuncias e informes, respecto a la violación de los derechos de las personas adultas mayores, motivo por el cual podrá dirigirse al [DIF-Nacional] y/o al [INAPAM]”.*

93. Ante la negativa de la SCT para atender la problemática, el 10 de abril de 2015, QV dirigió un escrito al INAPAM solicitando su intervención, el cual el 15 de abril y 15 de junio de 2015 solicitó información a la SCT y le requirió supervisara la atención e información proporcionada a QV *“aplicando el debido descuento con la tarjeta del INAPAM para las personas adultas mayores y cumplir debidamente la norma”.*

94. La Dirección General de Aeronáutica Civil de la SCT, el 15 de septiembre de 2015, refirió que daba contestación a los escritos de QV de 18 de noviembre de 2014, 12 de enero y 10 de abril de 2015, argumentando que del artículo 42 de la Ley de Aviación Civil, de dicha ley y su Reglamento Interno, así como de las atribuciones conferidas a esa Dirección General ***“no se desprende fundamento por el cual se constriña a las aerolíneas a otorgar descuentos o exenciones de pago a las personas que acrediten ser adultas mayores. No obstante lo anterior, (...) ha solicitado a la CANAERO, su colaboración en este tema para que indique a esta autoridad cuáles son las acciones que dicha cámara ha emprendido o las que se pretendan llevar a cabo a efecto de observar lo establecido en los artículos 17 de la Ley de Aviación Civil y 20 fracción IV de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.”*** Con esta respuesta acompañó un escrito de la

Aerolínea 4, con el que informaba que desde el 8 de enero y hasta el 31 de diciembre de 2015 “*se aplica un descuento del 15% sobre tarifas públicas en clase turista y premier*”, presentando la credencial del INAPAM e informó que con motivo de los hechos, esa Dirección General integraba el Expediente.

95. QV no estuvo conforme con el sentido de la respuesta de la SCT, lo que hizo de su conocimiento el 13 de octubre de 2015 y el 25 de julio del 2017; manifestó que los argumentos de la SCT carecían de “*certeza jurídica*” y que se violentaban los derechos de igualdad, imparcialidad y legalidad, no sólo en su agravio sino de todas las personas mayores.

96. El 26 de octubre de 2015, el INAPAM dio vista a esta Comisión Nacional, al CONAPRED y a la PROFECO.

97. El 17 de octubre de 2016, QV dirigió un escrito al titular de la SCT, en el cual solicitó, de conformidad con la Ley de Personas Mayores, se le garantizara el contenido del artículo 20, pues se trata de una responsabilidad directa de la SCT cumplir con lo previsto en ese precepto, además de que consideraba que no había voluntad de la Dirección General de Aeronáutica Civil “*de suscribir un convenio con la CANAERO (...) para concretizar una tarifa preferencial homologada para todas las personas adultas mayores...*”. En respuesta, el 17 de mayo de 2017, la SCT comunicó a QV lo siguiente:

“...actualmente diversas aerolíneas otorgan descuentos a grupos vulnerables como lo son las personas adultas mayores, lo cual se hace dependiendo del criterio de cada aerolínea (...) la CANAERO informó (...) algunas de las acciones implementadas por las aerolíneas afiliadas a ésta, a efecto de garantizar el principio de equidad y el derecho de preferencia al sector vulnerable como lo son las personas de la tercera edad, y que dichas acciones

fueron definidas por cada aerolínea en apego a la libertad de tarifa y a la libre competencia, la cual representa la libertad de decisión de los que participan en el mercado (...) la respuesta que otorgó la CANAERO en el escrito de referencia, y en virtud que ésta hizo del conocimiento que una de las acciones implementadas fue la de convenios con el INAPAM (...) ante la libertad de las líneas aéreas para fijar y poner a disponibilidad de los usuarios de sus servicios, una amplia gama de tarifas registradas otorgando con ello la posibilidad a cada viajero de programar su vuelo y reservación, adquiriendo el viaje al precio que más le convenga.”

98. El 25 de noviembre de 2016, la CANAERO informó a la DGAC-SCT “*algunas de las acciones implementadas por las aerolíneas afiliadas*”, entre ellas señaló las siguientes:

- *“Convenios con el INAPAM*
- *Descuentos del 15% al 25% en tarifas*
- *Descuentos a personas de 60 años en adelante*
- *Programas de apoyo enfocados a las personas mayores”*

99. La CANAERO precisó que los criterios a adoptarse sobre descuentos y programas dirigidos a las personas mayores “***es definido por cada aerolínea en apego a la libertad tarifaria y de porcentaje de descuento que otorgan tanto a las personas adultas mayores, como al público en general, conforme a lo establecido por la Ley de Aviación Civil, motivo por el cual la CANAERO no establece, regula o determina criterio al respecto, en apego a la libre competencia, sin embargo coadyuva con las aerolíneas en beneficio de las personas adultas mayores.***”

100. Ante estas respuestas, QV se dirigió nuevamente a esta Comisión Nacional el 25 de julio de 2017, para señalar que en la PROFECO *“nunca fui atendido (...) tiene más de un año en que se radicó el expediente en cita en la Subdelegación de la PROFECO Ecatepec, a pesar de haber acudido de manera periódica sin que me informen que ha pasado con el expediente en cita”*. Posteriormente, el 8 de agosto de 2017, QV dirigió otro escrito, donde solicitó *“se hagan valer los derechos de los adultos mayores mismos a la (sic) que pertenezco en materia de transporte aéreo”*.

101. En vista de que la problemática planteada no fue resuelta por las autoridades que tuvieron conocimiento de los hechos y que les correspondía supervisar que las tarifas con descuento fueran aplicadas de manera efectiva, buscando la máxima protección de QV y del derecho colectivo de las personas mayores, esta Comisión Nacional inició una nueva investigación registrada con el número de expediente CNDH/2/2017/7042/Q y solicitó tanto a la PROFECO y a la SCT, informaran los motivos y fundamentos de las actuaciones y respuestas dadas a QV, la atención que se le brindó y las acciones que realizaron para atender la falta de aplicación de las referidas tarifas preferenciales y/o descuentos.

G. Contexto actual sobre los beneficios sociales en las aerolíneas que operan en nuestro país.

102. En nuestro país las tarifas preferenciales y los descuentos a personas mayores que hacen uso de aerolíneas comerciales son otorgados a consideración de cada aerolínea, algunos dentro del marco de los convenios celebrados con el INAPAM y otros a su discreción.

103. De la consulta realizada de los portales electrónicos de diversas aerolíneas comerciales nacionales e internacionales que operan en nuestro país, se pudo constatar el dicho de QV, en el sentido de que no todas las aerolíneas otorgan

descuento para las personas mayores, a pesar de ser un beneficio legalmente previsto; en otros casos otorgan descuento a discreción y en algunos casos con cierta temporalidad, es decir, no son permanentes. De lo consultado se obtuvo la siguiente información, respecto de las aerolíneas nacionales:

Aerolíneas nacionales que operan en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Proporcionan descuento a las personas mayores	Términos para la aplicación del descuento ²²
Aerolínea 1	Sí, otorga el 10% de descuento con restricciones. El beneficio es extensible a esposo (a), cónyuge y/o hermanos.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Es aplicable a partir de 65 años. ➤ No aplica para compras realizadas en línea, en su portal de "Internet". ➤ El porcentaje de descuento atiende a la forma de pago, en efectivo, con tarjeta de débito o crédito en una sola exhibición el descuento es del 10%, con otras formas de pago el descuento es menor. ➤ Se requiere que la tarifa del boleto sea mayor de \$1,200 m/n.
Aerolínea 2	Sí, 15% de descuento con restricciones.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Es aplicable a partir de 65 años. ➤ No aplica para la tarifa más económica (light) ➤ Es necesario registrarse en un programa de lealtad.
Aerolínea 3	No	
Aerolínea 4	Sí, 15% de descuento en vuelos sencillos, redondos, nacionales e internacionales, con restricciones.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Es aplicable a partir de 65 años. ➤ No aplica para la tarifa básica. ➤ No es aplicable para viajes en grupo o paquetes.
Aerolínea 5	Sí, entre el 10 y 15% de descuento con restricciones.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Es aplicable a partir de 65 años. ➤ En la tarifa media (value) se otorga el 10%

²²Consultas realizadas el 13 de febrero de 2019, en las páginas "web" de las aerolíneas, así como en las líneas telefónicas que aparecen en ellas.

		➤ En la tarifa “flexible” se otorga un 15%.
Aerolínea 6	No	

104. Respecto de las aerolíneas internacionales que operan en nuestro país, se realizó la consulta sobre las 23 que se reportan en el portal “web” del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; en la mayoría de los portales de las aerolíneas internacionales no se cuenta con información suficiente o clara sobre los descuentos o servicios que proporcionan a las personas mayores, además es de difícil acceso la información de aquellas que sí proporcionan un descuento. De lo consultado se obtuvo la siguiente información de las aerolíneas aéreas extranjeras:

Aerolíneas internacionales que operan en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Proporcionan descuento a las personas mayores	Términos para la aplicación del descuento ²³
Aerolínea 1	No	
Aerolínea 2	Sí, cuentan con “tarifas” especiales para la categoría de “senior”, con restricciones.	Es necesario acudir directamente a una sucursal para: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Saber si la ruta aplica para la tarifa especial ya que no en todos los destinos se otorga el beneficio ➤ Indiquen el porcentaje de descuento o tarifa que corresponda al destino ya que es variable (no se precisó el rango de descuentos).
Aerolínea 3	Sí, cuentan con “tarifas” especiales, con restricciones.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Es aplicable para personas de 65 o más años ➤ El descuento aplica únicamente para la persona mayor,

²³ Consultas realizadas el 7, 19 y 21 de marzo de 2019, en sus páginas “web” y en líneas telefónicas que aparecen en ellas.

		➤ No aplica para la tarifa más económica
Aerolínea 4	No	
Aerolínea 5	No	
Aerolínea 6	No	
Aerolínea 7	Sí, cuentan con descuentos, con restricciones.	La información del descuento que se proporciona se indica únicamente en sus oficinas. ➤ El descuento es “variable”, el porcentaje se otorga de acuerdo con “la legislación del país”.
Aerolínea 8	No	
Aerolínea 9	No tienen operaciones	
Aerolínea 10	No	
Aerolínea 11	No	
Aerolínea 12	No	
Aerolínea 13	No	
Aerolínea 14	No	
Aerolínea 15	No	
Aerolínea 16	No	
Aerolínea 17	No	
Aerolínea 18	No	
Aerolínea 19	No	
Aerolínea 20	No	
Aerolínea 21	No	

Aerolínea 22	No	
Aerolínea 23	No	

105. La información obtenida revela que el servicio de transporte aéreo, en nuestro país, no garantiza los derechos de las personas mayores, ya que de las seis aerolíneas nacionales, sólo cuatro proporcionan descuentos que oscilan entre el 10 y 15% de descuento, mientras que de las veintitrés aerolíneas internacionales que operan en nuestro país, sólo 3 proporcionan tarifas o descuentos, pero no cuentan con información clara sobre el monto de reducción y para acceder a tal información, en la mayoría de los casos se requirió realizar llamadas telefónicas, puesto que en sus portales de “Internet” no cuentan con información clara y suficiente.

106. En el artículo 20 de la Ley de Personas Mayores se previenen tres supuestos de beneficio en cuestión tarifaria para las personas mayores: *tarifas preferenciales, descuentos o exenciones.* (Fracciones II y IV)

107. La ley resulta omisa al no precisar en qué casos opera cada uno de los supuestos. De la interpretación realizada al precepto y de conformidad con los principios pro persona y de progresividad, esta Comisión Nacional advierte lo siguiente:

107.1. En lo referente a las **tarifas preferenciales**, en la fracción II, se prevé la obligación a cargo de la SCT de garantizar a través de la suscripción de convenios con el fin de otorgar una tarifa preferencial o disminuida.

107.2. En lo referente a los **descuentos**, en la fracción IV se estatuye la obligación a cargo de la SCT, de garantizar que la persona mayor obtenga un descuento o, en su caso, la **exención de pago**, al hacer uso de medios de

transporte, interpretándose del texto “*el derecho permanente y en todo momento*” que el derecho a un descuento es exigible ante cualquier prestatario o permisionario, de cualquier tipo de transporte público y en cualquier lugar de la república mexicana, considerando en este supuesto, la opción de que en lugar de otorgar un descuento se dispense o se exente del pago a la persona mayor.

108. No obstante, dado lo relevante que resulta contar con criterios específicos e inequívocos de operación de cada uno de los beneficios (tarifas preferenciales, descuentos y exenciones) que se prevén para las personas mayores en el uso del servicio público de transporte, la Comisión Nacional enviará copia de la presente Recomendación al H. Congreso de la Unión, para que las Comisiones de comunicaciones y transportes de ambas Cámaras, analicen la viabilidad y pertinencia de elaborar la o las iniciativas para resolver este tema.

H. Postura de la SCT ante los hechos ocurridos en perjuicio de QV.

109. El 19 de enero de 2018 la SCT informó a esta Comisión Nacional que del análisis del artículo 42 de la Ley de Aviación Civil²⁴ de su Reglamento Interno, así como del Reglamento Interno de la SCT, “***no se desprende fundamento legal por***

²⁴ “Artículo 42. Los concesionarios o permisionarios fijarán libremente las tarifas por los servicios que presten, en términos que permitan la prestación de los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Las tarifas internacionales se aprobarán por la Secretaría de conformidad con lo que, en su caso, se establezca en los tratados.

Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría para su puesta en vigor y estarán permanentemente a disposición de los usuarios.

La Secretaría podrá negar el registro de las tarifas fijadas por los concesionarios o permisionarios, si las mismas implican prácticas depredatorias, de carácter monopólico, de dominancia en el mercado o una competencia desleal que impida la permanencia en el mercado de otros concesionarios o permisionarios, y podrá establecer niveles tarifarios mínimos o máximos, según sea el caso, para los servicios respectivos, a fin de ordenar dichos niveles, con el objeto de fomentar la sana competencia.

En las tarifas se describirán clara y explícitamente las restricciones a que estén sujetas y permanecerán vigentes por el tiempo y en las condiciones ofrecidas. Las restricciones deberán hacerse del conocimiento del usuario al momento de la contratación del servicio.”

el cual se pueda obligar a las líneas aéreas a otorgar descuentos o exenciones de pago para las personas adultas mayores” y, por tanto, “*existe una imposibilidad material y jurídica por esta Dirección General de Aeronáutica Civil para satisfacer en concreto la petición de [QV].*”

110. La SCT reiteró lo comunicado a QV, en el sentido de que las aerolíneas otorgan descuentos, dependiendo de su criterio y en apego a la libertad tarifaria y la libre competencia que rige la prestación del servicio.

111. En cuanto a la postura asumida por la SCT, se hacen las siguientes consideraciones:

111.1. La problemática planteada por QV versa sobre una relación de consumo²⁵ con un proveedor de un servicio público que hace uso del espacio aéreo nacional, derivado de una concesión, permiso o autorización otorgado por la SCT, por lo que es indudable que surge una relación jurídica del Estado mexicano con las aerolíneas nacionales y extranjeras.

²⁵Ante la ausencia de una definición legal en la Ley Federal de Protección al Consumidor, de lo que es una relación de consumo, Guadarrama López, Enrique define como “...el vínculo jurídico que surge, contractual o extracontractualmente, entre una persona con el carácter de consumidor, cuyo objeto es la adquisición, realización o disfrute de un bien, un servicio o un producto y en el cual debe prevalecer un equilibrio en las condiciones pactadas entre las partes, generalmente incorporadas en un C de Ad [Contrato de adhesión]”. Hace un desglose y explicación de los elementos de la definición:

“1) *Relación jurídica.* Es el vínculo o nexo jurídico del que derivan derechos y obligaciones para las dos partes, una con el carácter de consumidor y la otra con la calidad del proveedor. 2) *Formalización contractual o extracontractual.* Implica que la relación jurídica esté documentada contractualmente o que lo esté en un instrumento no contractual, incluso que no esté plasmada en un documento (que sea verbal). 3) *Partes: proveedor y consumidor.* Las calidades de ambas partes las define el artículo 2° de la LFPC [Ley Federal de Protección al Consumidor]. 4) *Objeto.* Adquisición, realización o disfrute de un bien, un servicio o un producto. 5) *Protección legal para las partes.* Se exige en la LFPC que haya equidad, certeza y seguridad jurídica. En realidad se busca una adecuada cobertura jurídica para una de las partes. 6) *Utilización de modelos de C de Ad.* No es una exigencia definitiva, pero sí de carácter regular o frecuente”. Añade que: “La relación de consumo comercial se puede hacer extensiva, en cuanto esquema de defensa de los adherentes, a todos los ámbitos en que se reciben servicios o bienes por parte de un proveedor privado o público. “Contratos de adhesión y cláusulas abusivas. Ámbitos de consumo comercial y financiero”. Editorial Porrúa-UNAM, 2014, página 60.

111.2. Bajo un enfoque de derechos humanos, de la relación jurídica del Estado con las empresas, éstas adquieren el compromiso y deber de cumplir requisitos específicos contenidos en la ley, que materialicen los estándares de respeto y protección a los derechos humanos.

111.3. El Estado mexicano tiene la obligación de exigir previamente (antes de establecer la relación jurídica) a las empresas, en este caso a las aerolíneas nacionales y extranjeras, que cumplan con los cuatro compromisos mínimos para que una empresa se considere que respeta derechos humanos: 1) Cumplimiento de la ley, 2) Compromiso corporativo de respetar derechos humanos, 3) Contar con un mecanismo de debida diligencia empresarial y, 4) Establecer medidas de remediación o resarcimiento de daños en caso de violaciones a derechos humanos.²⁶

111.4. En esta relación jurídica el Estado conserva la responsabilidad de garantizar que los servicios que prestan las empresas aéreas a la población, derivadas de licencias, permisos, autorizaciones y otorgamiento de títulos de concesión a las aerolíneas, cumplan con los estándares de calidad, siendo que el Estado puede dar por terminado el vínculo jurídico (revocación, terminación anticipada o la rescisión), en caso de que la empresa incumpla con las obligaciones establecidas.

111.5. Resulta de suma importancia que en el instrumento jurídico que celebre con las aerolíneas privadas, el Estado mexicano garantice, proteja y promueva los derechos humanos, con la inclusión de lo que la Comisión Nacional denomina “*cláusula obligacional de respeto a derechos humanos*”, que implica la obligación de las empresas privadas del respeto a los derechos

²⁶ CNDH. Recomendación General 37 “*Sobre el respeto y observancia de los derechos humanos en las actividades de las empresas*”, de 21 de mayo de 2019, pp. 190-310.

humanos, la coadyuvancia en las investigaciones derivadas de su vulneración, en la imposición de sanciones y el orden de prelación para exigir la responsabilidad en derechos humanos.²⁷

I. Pronunciamiento de la Comisión Nacional bajo el enfoque de empresas y derechos humanos.

112. A causa de que en el presente asunto se conjuga la actuación omisiva de autoridades ante el actuar de una empresa privada, es indispensable hacer referencia al tema de empresas y derechos humanos y considerar que las empresas (públicas o privadas) son los nuevos sujetos obligados a respetar derechos humanos, como se advierte en el párrafo 145 de la Recomendación General 37.

113. La Comisión Nacional como parte del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, tratándose de casos relacionados con el tema de empresas y derechos humanos, cuenta con competencia para conocer de casos en los que se vulnere o se ponga en riesgo alguno de ellos.

114. En la Recomendación General 37, la Comisión Nacional ha apuntado que su competencia se divide en dos categorías:

114.1. *Competencia directa* para conocer de violaciones a derechos humanos cometidas por empresas públicas, caso en el cual la Comisión Nacional investiga la actuación de la empresa pública en sus actividades empresariales cuando impactan a las personas y; (Párrafo 137.1.)

114.2. *Competencia indirecta* para conocer de violaciones a derechos humanos en las que haya participación de las empresas privadas o se

²⁷Ibídem p. 291.

relacionen con sus actividades empresariales, cuando exista tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, caso en el cual la Comisión Nacional investiga a la autoridad o servidor público que toleró o consintió la actuación del particular. Aunque en la Recomendación la Comisión Nacional incluye el análisis de la actuación de la empresa privada para que la autoridad destinataria de la Recomendación investigue, y en su caso, sancione a la empresa. (Párrafo 137.2.)

115. Del análisis del artículo 6, fracción II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se puede concluir que las violaciones a derechos humanos, de las que es competente la Comisión Nacional para conocer e investigar, pueden provenir de 4 supuestos:

“a) Actos u omisiones de servidores públicos (materialización de conductas que son contrarias a la ley)

b) Omisiones o inacciones deliberadas de servidores públicos (negativa infundada a cumplir una obligación de hacer que les impone la ley)

c) Anuencia, permisividad o tolerancia de un servidor público a una acción u omisión cometida por un particular (incumplimiento a una obligación de hacer que les impone la ley ante una conducta de un particular -persona física o empresa- que es contraria a la ley)

d) Acciones u omisiones de un servidor público en connivencia con uno o más particulares -persona física o empresa- para infringir la ley (materialización de conductas acordadas con particulares que son contrarias a la ley)”. (párrafo 144)

116. Las empresas privadas frente al tema de derechos humanos, son nuevos sujetos que pueden ser imputados como responsables de violaciones a derechos humanos, “...*aunque todavía no es factible exigir de manera directa, a través de una Recomendación, que responda de las violaciones a derechos humanos, sino que dicha responsabilidad es exigida a través de la autoridad que permite o tolera la actuación de la empresa...*”. (Párrafo145)

117. En la hipótesis anterior, aunque la Comisión Nacional no puede exigir de manera directa a la empresa que asuma su responsabilidad por las violaciones a derechos humanos en que incurrió, tratándose de competencia indirecta, la Comisión Nacional cuenta con facultades para emitir una Recomendación a la autoridad correspondiente, en la que se incluyan todas las consideraciones para acreditar la actuación contraria a ley por parte de la empresa, bajo un enfoque de derechos humanos y pedir a las autoridades investigadoras de las actividades de las empresas que para la determinación de responsabilidades considere el enfoque de derechos humanos. Es la fórmula para materializar la responsabilidad de las empresas en casos concretos. (Párrafo 146)

118. En el marco jurídico internacional, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas (*Principios Rectores*) adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011, establecen tres pilares fundamentales, que tienen como objetivo establecer el máximo estándar internacional, aplicable a México, para prevenir y afrontar el riesgo de que las actividades empresariales tengan efectos negativos sobre los derechos humanos. El primero de los *Pilares* establece la obligación del Estado mexicano de proteger, respetar y hacer cumplir los derechos humanos frente a las empresas, lo que se puede lograr con la adopción de políticas públicas adecuadas para que las implementen sus empresas públicas, dependencias de gobierno, instituciones y órganos de creación y aprobación de leyes. El segundo *Pilar* es el relativo a la

responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos en sus actividades empresariales, lo que se puede alcanzar con políticas públicas definidas que involucren a las empresas. El tercer *Pilar* establece que deben existir mecanismos creados tanto por el Estado como por las propias empresas para la reparación de violaciones a derechos humanos derivadas de actividades empresariales.

119. La Comisión Nacional en el párrafo 190 de la Recomendación General 37 señaló que son *“Cuatro elementos [que] permiten evaluar si el Estado mexicano cumple con sus obligaciones de protección en materia de empresas y derechos humanos: a) contar con leyes y políticas que establezcan obligaciones a las empresas de respeto a derechos humanos; b) hacer cumplir las leyes; c) establecer mecanismos de prevención para evitar que las empresas violen derechos humanos; d) establecer mecanismos para investigar y sancionar a empresas que violen derechos humanos”*.

120. De los elementos citados y del análisis realizado al caso expuesto por QV, se advierte lo siguiente:

120.1. En nuestro país, además de la observancia de la normativa internacional en temas relacionados con los derechos humanos de las personas mayores, la Ley de las Personas Mayores de manera específica pero no limitativa, estatuye los derechos mínimos de este sector poblacional y, además, para su materialización, confiere facultades a diversas instancias de gobierno y dependencias administrativas, entre estas la SCT.

120.2. Aunque con disposiciones normativas, el Estado mexicano no garantiza su cumplimiento, como lo evidenció QV y como lo constató esta Comisión Nacional, pues en la actualidad los descuentos, tarifas preferenciales y/o exenciones se otorgan a las personas mayores a discreción y consideración

de cada aerolínea, ya que el Estado mexicano no establece dentro del instrumento jurídico como parte de las obligaciones y compromisos de las aerolíneas tales beneficios, lo que se traduce en que la mayoría de los casos resulta en una inobservancia de la normatividad pues no otorgan ningún tipo de beneficio o un mínimo de tarifa o exención.

120.3. En el caso de la SCT y de la PROFECO la Comisión Nacional advirtió que ninguna de las dependencias cuenta con mecanismos de prevención de violaciones a derechos humanos de las personas mayores, en temas relacionados con la aplicación de descuentos, tarifas preferenciales y/o exenciones, pues al momento de que QV solicitó su intervención además de no resolver la problemática, se evidenció un desconocimiento de los derechos para este sector de la población y del contenido de la Ley de las Personas Mayores.

120.4. Aunque en nuestro país se tienen mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para investigar y sancionar a empresas cuyas actividades se relacionen con violaciones a derechos humanos, lo cual se abordará más adelante, actualmente las empresas no son consideradas sujetos obligados a respetar los derechos humanos, al respecto, esta Comisión Nacional enfatizó que: *“El Principio Rector 11 de los Principios Rectores, indica que el deber de las empresas de respeto a los derechos humanos es una norma de conducta a cargo de las empresas. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en los que tengan alguna participación. Por lo que si la empresa causa violaciones a derechos humanos tanto directa como indirectamente deberá responder por las mismas; su responsabilidad variará dependiendo del grado de participación que haya tenido sobre la violación”*. (Recomendación General 37, párrafo 214)

121. Aunque las citadas obligaciones deben hacerse efectivas por todas las empresas, los *Principios Rectores* exigen al Estado tomar medidas adicionales de protección contra violaciones a derechos humanos de las empresas particulares, “empresas bajo su control” o por “empresas que reciben importantes apoyos y servicios de organismos estatales” (Recomendación General 37, párrafo 278). En los dos últimos supuestos se trata de empresas que tienen una relación jurídica con el Estado, cuya fuente puede ser de tres tipos: 1) contratos para la adquisición de bienes o prestación de servicios a favor del Estado que contrata a una empresa privada para contar con esos bienes y servicios; 2) **otorgamiento de licencias, permisos**, autorizaciones y **otorgamiento de títulos de concesión** a empresas, y 3) contratos públicos para otorgar financiamiento con recursos públicos a empresas. (Párrafo 282)

122. Las características de la relación jurídica entre el Estado y las empresas son: 1) las condiciones las establece el Estado; 2) El Estado conserva la facultad de supervisión y fiscalización a la empresa para verificar que cumple con lo establecido en el instrumento jurídico; 3) El Estado conserva la facultad de dar por terminado el vínculo jurídico (revocación, terminación anticipada o la rescisión), cuando la empresa incumple las obligaciones establecidas en el instrumento jurídico. (Párrafo 283)

123. En el presente caso, la relación jurídica que consideran los *Principios Rectores*, se da entre la SCT (Estado) y las aerolíneas (empresas nacionales e internacionales prestatarias de servicios al público de transportación aérea de pasajeros) a través del otorgamiento de concesiones o permisos para prestar el servicio público de transporte aéreo. El Estado puede y debe, con arreglo en la legislación citada y en los tratados internacionales, en el caso de las aerolíneas internacionales, establecer en las concesiones y permisos las medidas necesarias para que en todas las actividades empresariales que deriven de esa concesión o

permiso (en el presente caso la prestación del servicio público de transporte aéreo), se respeten los derechos humanos de los consumidores y usuarios, incluidos los de las personas mayores, sobre todo de sus derechos a la obtención de tarifas preferenciales, descuentos y/o exenciones.

124. No obstante que en temas relacionados con el servicio público de transporte aéreo hay libertad tarifaria, lo cierto es que esta libertad no es absoluta, el Estado tiene la facultad para fijar las condiciones en que se presta tal servicio, en razón de que las concesionarias y permisionarias realizan una actividad económica mediante una relación jurídica que les permite no solamente prestar el servicio público de transporte aéreo, sino también la explotación del espacio aéreo, un bien de la nación.

125. Para garantizar los derechos humanos de las personas mayores frente a las empresas, la SCT también tiene la obligación de *“hacer cumplir la ley”* por lo que debe supervisar que las concesionarias y permisionarias, nacionales y extranjeras, cumplan la normatividad nacional, internacional y convencional, incluida la Ley de Aviación Civil y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

126. Con lo anterior es claro que se desvanece lo aseverado por la SCT, en el sentido de la inexistencia de fundamento legal para que las líneas aéreas puedan otorgar descuentos o exenciones de pago a las personas mayores, porque además de lo expresamente previsto en el artículo 20, en sus fracciones II y IV, de la Ley de Personas Mayores, que han quedado transcritos y que se encuentran referidos a las tarifas preferenciales, descuentos y exenciones en la transportación aérea a favor de las personas mayores, cabría considerar que en términos de los artículos 47 Bis y 53 de la Ley de Aviación Civil, sí están permitidas y previstas las figuras de las *“tarifas preferenciales”*, *“tarifas reducidas”* e incluso *“a título gratuito”*,

equiparables y que válidamente pueden utilizarse para la aplicación y garantizar aquellos derechos.

127. Los derechos humanos de las personas mayores forman parte del sistema jurídico mexicano que, en armonía con diversas disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, reconoce situación de vulnerabilidad a este grupo poblacional; la titularidad de derechos lleva aparejada la exigibilidad a las autoridades de respetarlos y protegerlos por lo que las políticas públicas deben estar en sintonía con el respeto y protección de los derechos humanos de las personas mayores.

128. La obligación del Estado de hacer efectivos los derechos de acceso y movilidad para las personas mayores, con tarifas preferenciales, descuentos y/o exenciones en el servicio público de transporte aéreo de pasajeros, inicia con la SCT, quien a través de la Subsecretaría de Transporte, tiene como misión *“promover sistemas de transporte y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, **la definición de políticas públicas** y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; **ampliando la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos** y respetando el medio ambiente”*²⁸. La SCT es responsable de la conducción de los temas inherentes a transportación y comunicación a nivel federal, como lo establece el artículo 36 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que establece, entre otras, las siguientes acciones como parte de sus obligaciones institucionales:

“I.- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte, con la intervención que las leyes otorgan a la Secretaría de Marina

²⁸Manual de Organización de la Subsecretaría de Transporte de la SCT, julio 2014, página 11.

respecto al transporte por agua, así como de las comunicaciones, de acuerdo a las necesidades del país;

...

IV.- Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales;

...

IX.- Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas;

...

XII.- Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes; y

...

XXVII.- Los demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos.”

(Énfasis añadido)

129. La Comisión Nacional recomendó a la SCT, en la Recomendación 34/2018 y en la Recomendación General 37, ambas pendientes de cumplimiento, la adopción de la “*cláusula obligacional de respeto a los derechos humanos*”, como una medida específica de política pública y de prevención de violaciones a derechos humanos

que debe ser incorporada en los convenios, contratos públicos, permisos y concesiones que otorgue a las empresas privadas, lo que en todo caso implica la obligación de las empresas a cumplir con los siguientes estándares mínimos supracitados.

130. En este caso, la SCT debe llevar a cabo las acciones necesarias, idóneas y efectivas para que se materialice la incorporación de dicha cláusula contractual en toda concesión y permiso, como una *“fórmula general”* al respeto a los derechos humanos para todas las aerolíneas comerciales, nacionales e internacionales que presten el servicio público de transporte aéreo regular y no regular de pasajeros.

131. La Comisión Nacional considera que, en este caso, la SCT debe garantizar los derechos humanos de las personas mayores si materializa con el sector de transporte aéreo, las recomendaciones de la referida Recomendación General 37 para: a) contar con un compromiso corporativo de respeto a los derechos humanos que incluya que el particular prestará el servicio público en condiciones de accesibilidad, equidad, no discriminación y calidad e igualmente realizará el cobro de dichos servicios conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables y tarifas autorizadas por la autoridad competente, estableciendo en todo momento los descuentos, tarifas preferenciales y exenciones de pago que estos contemplen; b) contar con procesos de debida diligencia empresarial, con enfoque de género, y c) contar con un mecanismo *“práctico-operativo”* (párrafos 259 a 262 de la Recomendación General 37) que sea del conocimiento de todo usuario y consumidor y que repare violaciones a derechos humanos derivadas de la irregularidad, deficiencia y suspensión temporal o permanente en la prestación del servicio público, incluidas las que pudieran cometerse por los operadores del mismo.

132. En conexión con lo anterior, como una *“fórmula específica”*, la SCT debe celebrar convenios con las empresas en los que se incluya el detalle de las tarifas preferenciales o descuentos, como lo pueden ser los rangos de los mismos, las modalidades, la accesibilidad de la información de los beneficiarios de dichas tarifas y otras condiciones necesarias para garantizar los derechos de las personas mayores, como la definitividad de tales descuentos, según la Ley de Personas Mayores en todo servicio público de transporte terrestre, marítimo y aéreo que presten las empresas, independientemente de los ya celebrados entre las empresas y el INAPAM.

133. En resumen, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, la SCT está obligada no solo a promover, sino también a respetar, proteger y garantizar este derecho humano, de igual forma este derecho resulta exigible a los actores privados y entidades no públicas, en el presente caso las aerolíneas comerciales tienen la obligación adquirida de respetar el derecho de acceso y movilidad de las personas mayores en todas sus vertientes.

134. La Comisión Nacional considera que un caso en lo individual, en que se acreditan violaciones a derechos humanos, puede ser punto de partida para vislumbrar la potencialidad de que la afectación impacte a una colectividad o grupo en situación de vulnerabilidad, como ocurrió en el presente caso, por lo que los puntos recomendatorios deben tener una visión amplia e inclusiva, para solicitar a las autoridades destinatarias resuelvan la problemática de violaciones a derechos humanos en lo general y no sólo al caso concreto, para lo cual deben generar las políticas públicas correspondientes.

135. En suma, la Comisión Nacional considera que se debe generar conciencia entre las autoridades y empresas de la importancia de crear, fomentar e impulsar la cultura empresarial de respeto a los derechos humanos. En la Recomendación

General 37, párrafo 186 se apuntó que “...es viable y compatible obtener ganancia individual empresarial y generar beneficios colectivos para la sociedad, lo que redundará en un crecimiento de la empresa y en el desarrollo del país. La observancia y respeto de los derechos humanos no es un obstáculo del sano ejercicio económico del sector empresarial, por el contrario, es un catalizador que lo complementa y potencializa”.²⁹

J. Postura asumida por la CANAERO ante los hechos ocurridos en perjuicio de QV.

136. La CANAERO expresó que los criterios a adoptarse sobre descuentos y programas dirigidos a las personas mayores “**es definido por cada aerolínea en apego a la libertad tarifaria y de porcentaje de descuento que otorgan tanto a las personas adultas mayores, como al público en general, conforme a lo establecido por la Ley de Aviación Civil, motivo por el cual la CANAERO no establece, regula o determina criterio al respecto, en apego a la libre competencia, sin embargo coadyuva con las aerolíneas en beneficio de las personas adultas mayores.**”

137. En el marco de los *Principios Rectores*, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como esta Comisión Nacional, tienen un rol especial en el marco de las actividades empresariales frente al Estado, pero también frente a las

²⁹Guadarrama López Enrique en las reflexiones finales de su ensayo “*Cultura y práctica empresarial de respeto a los derechos humanos*”, página 57 explica que: “1. La cultura empresarial de respeto a los derechos humanos tiene como punto de partida que la empresa cumpla con sus obligaciones legales. Una empresa que respeta y cumple la ley es sinónimo de una empresa que respeta los derechos humanos; por el contrario, cuando una empresa no cumple con la ley puede incurrir en violaciones a derechos humanos. 2. (...) el binomio ganancias económicas y respeto a los derechos humanos es viable financiera, operativa y jurídicamente. 3. El respeto a los derechos humanos y el sano ejercicio de las actividades empresariales no tienen intereses contrapuestos; los derechos humanos no deben verse por los empresarios como un obstáculo; respetarlos maximiza las ganancias individuales de la empresa. 4. Poner en práctica la cultura empresarial de respeto a los derechos humanos conlleva el gran reto de que las empresas giren su óptica y la tomen más como una obligación, como una convicción empresarial, lo que redundará en mejorar ganancias económicas y generar beneficio colectivo a la sociedad...”. CNDH-Programa Empresas y Derechos Humanos, junio de 2019.

empresas. El Principio Rector 3, reconoce que *“las instituciones nacionales de derechos humanos conformes a los Principios de París tienen un papel importante en desempeñar, ayudando a los Estados a determinar si las leyes pertinentes se ajustan a sus obligaciones de derechos humanos y se aplican eficazmente y asesorando sobre derechos humanos también a empresas y otros agentes no estatales”*.

138. De acuerdo con los *Principios Rectores*, el deber de respeto a los derechos humanos es una responsabilidad para todas las empresas, independientemente de su tamaño económico, su estructura corporativa y el sector industrial de pertenencia, de todos los derechos humanos reconocidos, tanto al interior frente a sus trabajadores como al exterior frente a usuarios, consumidores o comunidades.

139. El cumplimiento de la ley implica cabal observancia de las aerolíneas a todas las disposiciones normativas aplicables, en este caso, se incluyen de manera particular en la Ley de Aviación Civil y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

140. Durante la investigación del presente caso, la Comisión Nacional evidenció que sólo algunas aerolíneas comerciales otorgan descuentos a las personas mayores, pero sólo entre el 10 y 15%, lo que es contrario al informe rendido por la CANAERO, de que se otorgaban descuentos que fluctuaban entre el 15 y 25% de las tarifas autorizadas. Otras empresas no los otorgan y, en otros casos, para poder acceder a un descuento en la tarifa solicitan mayor edad que acredita a la persona como adulto mayor o no proporcionan información clara y suficiente sobre la reducción, mientras que otras lo realizan de manera voluntaria y espontánea. Sin embargo, el derecho humano de las personas mayores, conforme a la Ley de Personas Mayores, respecto de las tarifas preferenciales, los descuentos y/o exenciones a que tienen derecho, no pueden ser objeto de criterios discrecionales

y optativos de las concesionarias y permisionarias, sino concebirse como un derecho humano que debe respetarse, protegerse y cumplirse sin diferencias ni condicionantes; el ejercicio de los derechos humanos *per se* no puede estar sujeto a requisitos que no estén previstos en la Constitución ni en la Convención Interamericana.

141. De manera particular es de destacar, para la CANAERO y a todas las asociaciones empresariales de todos los sectores industriales y productivos, que en la Recomendación General 37, párrafo 216, la Comisión Nacional expuso que *“...una muestra real del compromiso de las agrupaciones empresariales con los derechos humanos, es que cumplan, al igual que se exige que lo haga cada empresa en lo particular, el compromiso corporativo de respetar derechos humanos...”*, en el párrafo 230 se precisa que: *“...el compromiso corporativo de una empresa de respetar derechos humanos se materializa a través de una declaración pública (a través de medios de comunicación con los que ya cuenta la empresa con sus trabajadores y clientes o usuarios o internet) que realice un alto directivo de la empresa (director general, presidente del consejo de administradores u otro), en la que de manera expresa y clara señalen al público receptor del mensaje su voluntad para que al interior de la empresa y en todas sus relaciones comerciales y las vinculadas a sus operaciones, se respeten los derechos humanos y, al final del mensaje, señalen datos de contacto para cualquier aclaración o comunicación”*.

142. La misma Recomendación General, en su párrafo 246 apunta que *“Una vez que la empresa pone de manifiesto mediante el compromiso corporativo, su voluntad de asumir el respeto de los derechos humanos como una meta propia y principal de la organización, da lugar a la definición y diseño de una serie de estrategias cuyo eje central gira en torno a la debida diligencia”*.

143. El proceso para contar con la *debida diligencia empresarial* consta de cuatro fases: 1) evaluación de impactos de la actividad empresarial sobre los derechos humanos, 2) mitigación de riesgos a los derechos humanos, 3) seguimiento de las medidas de mitigación de riesgo para determinar su eficacia y 4) publicación de los resultados del proceso de debida diligencia.

144. En la primera fase de evaluación de impactos de la actividad empresarial sobre los derechos humanos, *“las empresas deben prestar especial atención a las consecuencias concretas sobre los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones expuestas a un mayor riesgo de vulnerabilidad o de marginación, y tener presentes los diferentes riesgos que puedan enfrentar las mujeres y los hombres”* (comentario al Principio Rector 18, *Principios Rectores*). En ese sentido, en el caso de las aerolíneas comerciales, nacionales o internacionales, deben prestar especial atención a impactos negativos sobre los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas mayores, como parte de su responsabilidad en el respeto a los derechos humanos. Una medida de mitigación de riesgo (segunda fase de la debida diligencia) a ese impacto negativo y alineado a la Ley de Personas Mayores sería generar esquemas de tarifas preferenciales, descuentos y/o exenciones, mismos que no solo deben aplicarse, sino contar con un seguimiento y evaluación de su eficacia. Es decir, se debe verificar si está cumpliendo con la finalidad para la que fueron creados o no. Finalmente todo lo anterior debe incorporarse en un documento llamado reporte de debida diligencia que debe ser público y accesible, particularmente de los beneficiarios de la medida, en el presente caso de las personas mayores.

145. La libertad sobre la fijación de tarifas de las aerolíneas comerciales no se contrapone con la observancia y cumplimiento de las disposiciones normativas sobre la protección de los derechos de las personas mayores, puesto que la práctica

de descuentos tarifarios es un tema mandatado y suscrito en el ámbito público como parte de sus derechos, por lo que los particulares deben dar cumplimiento a dichas disposiciones gubernamentales.

146. La base de la *cultura empresarial de respeto a los derechos humanos* parte de la premisa de que las empresas puedan obtener y mejorar sus ganancias económicas y de manera simultánea producir impactos positivos para la sociedad. Si bien, las empresas tienen como principal objetivo generar las mayores utilidades económicas, se busca que en sus actividades económicas haya un giro en su filosofía empresarial para que adicional al beneficio económico para la empresa, haya beneficios para la sociedad y mayor incidencia en el desarrollo y economía del país. La vía para lograr estos objetivos es incorporar el respeto a los derechos humanos en todas sus actividades empresariales.³⁰

147. Por lo anterior, esta Comisión Nacional insta a la SCT para que en coordinación con la CANAERO, o en su caso con cada una de las aerolíneas comerciales nacionales e internacionales, previo proceso de debida diligencia empresarial, estudio de mercado, atendiendo a las consideraciones realizadas en la presente Recomendación, ya los datos de las dependencias públicas sobre el contexto actual de carácter social y económico de la persona mayor, acuerden criterios de homologación para el establecimiento de los descuentos, tarifas preferenciales, y/o exenciones que sean aplicables en las tarifas que se han de proporcionar de manera obligatoria a las personas mayores, que atienda y busque mejorar sus condiciones actuales y que no resulte un descuento simbólico, irrisorio o temporal, tomando como base y herramienta de decisión, los datos evidenciados en la presente Recomendación, en el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México, así como los estudios,

³⁰CNDH. Recomendación General 37 p. 185.

análisis e informes de las dependencias gubernamentales, que sirvan de parámetro para la fijación de un monto que resulta acorde a sus necesidades.

K. Postura asumida por la PROFECO ante los hechos ocurridos en agravio de QV.

148. El 8 de enero de 2018, la PROFECO informó que desde que QV expuso la problemática, personal de la Subdelegación en Ecatepec *“brindó información señalándole la importancia de contar con el boleto adquirido que acredite la relación contractual con alguna aerolínea que le haya negado el servicio bajo las condiciones que solicitó (...) se le ha comentado en todo momento, la imprescindible necesidad de contar con un boleto pagado, en el cual la línea aérea le haya cobrado una tarifa corriente sin hacer descuento alguno en virtud de contar con credencial de INAPAM que lo acredita como persona adulta mayor (...) formalmente se ha solicitado a [QV] proporcione documento base de acción donde conste la existencia de su relación contractual donde conste las condiciones generales del servicio el precio o tarifa pagada y datos del proveedor, haciendo hincapié al consumidor, que de no contar con estos (...) se desechará su reclamación, por improcedente.”*

149. En el marco del Pilar III de los Principios Rectores referido al acceso a los mecanismos de reparación³¹, entre ellos los mecanismos no jurisdiccionales creados por el Estado, como es el caso de PROFECO, se establece un *“estándar general”* y un *“estándar específico”* que como mecanismo de reparación, debe cumplir cada institución o dependencia a la que se le reconozca facultades para

³¹Guadarrama López Enrique define los mecanismos de reparación como *“...las instancias, instituciones o dependencias de gobierno creadas por el Estado para investigar, resolver y establecer responsabilidades y sancionar actos o actividades de las empresas que pueden derivar en violaciones a derechos humanos, para lo cual se debe prever la fórmulas necesarias, inmediatas y eficaces para reparar el daño ocasionado a las víctimas”*. En el ensayo *“Cultura y práctica empresarial de respeto a los derechos humanos”* pp. 47-49 agrega un cuadro de los diversos mecanismos de reparación existentes, los cuales pueden ser mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

resanar o reparar violaciones a derechos humanos cometidas o derivadas de actividades empresariales.

150. El cumplimiento al *estándar general* implica que los mecanismos de reparación deben ser eficaces y para lograrlo deben: a) investigar hechos, atribuir responsabilidades y reparar las violaciones de los derechos humanos por las empresas y b) contar con medidas que prevengan la corrupción y la parcialidad en el acceso, en el trámite y resultados de la investigación.³²

151. El *estándar específico* implica el cumplimiento de siete elementos por parte de los mecanismos creados por el estado de carácter no jurisdiccional, adicional al estándar general, para ser eficaces: a) Legítimos: implica que las víctimas tienen confianza en ellos; b) Accesibles: implica que las víctimas conocen qué mecanismos existen y garantizan que no hay obstáculos para quienes tienen “especiales dificultades para acceder a ellos”; c) Predecibles: implica que disponen de un procedimiento claro de cada una de las etapas, los resultados que pueden esperarse, y como se le da seguimiento a su implementación (tanto al proceso como al resultado); d) Equitativos: implica que el proceso de reclamación se lleva a cabo en condiciones de igualdad y que existe un “acceso razonable” para las víctimas a las fuentes de información y asesoramiento; e) Transparentes: implica que se le proporciona información a las víctimas de los avances de su reclamación y del desempeño del mecanismo; f) Compatibles con los derechos: implica que los resultados y las reparaciones son conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos y g) Una fuente de aprendizaje continuo: implica que se cuenta con la adopción de todas las medidas para identificar experiencias del mecanismo con el fin de mejorarlo y prevenir agravios y daños en el futuro.³³

³²CNDH. Recomendación General 37 p. 299.

³³CNDH. *Ibídem* p. 301.

152. En este sentido, la PROFECO, en su carácter de autoridad con mecanismo de reparación no jurisdiccional tiene la obligación de cumplir con los estándares generales y específicos referidos, lo cual no ocurrió.

153. Respecto de la accesibilidad que deben generar los mecanismos para que las víctimas de violaciones a derechos humanos derivadas de actividades empresariales puedan acceder a una reparación, se detalla lo siguiente:

153.1. a) En lo relativo al estándar *“Sin barreras u obstáculos”*, la PROFECO apuntó que sin el boleto de compra no podía dar causa a la queja de QV. El artículo 99 de la Ley Federal de Protección al Consumidor prevé seis fracciones con los requisitos indispensables para presentar una reclamación o queja ante dicho mecanismo, de los cuales no se observa la exigencia de la ley de presentar el contrato o vínculo entre el proveedor y el consumidor, como lo sería el boleto de compra de QV. Por tanto, esta Comisión Nacional considera que la PROFECO no cumplió con el estándar que exige el instrumento internacional.

153.2. b) En lo relativo al estándar de brindar particular atención a *“quienes tienen especiales dificultades para acceder a ellos”*, la Comisión Nacional considera que es evidente que las personas mayores pertenecen a un grupo en situación de vulnerabilidad. En efecto, el artículo 1o de la Ley Federal de Protección al Consumidor estatuye que la PROFECO tiene como obligación *“la efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales individuales o colectivos”* además de *“la protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas”*. En el presente caso, no solamente se omitió la consideración a la Ley de Personas Mayores para investigar si efectivamente las aerolíneas comerciales no otorgaban los descuentos o los otorgaban sin observar la ley, como el caso de la aerolínea 2 que ofrecía un descuento a personas con más de 65 años, cuando la referida

ley considera una persona mayor a partir de los 60 años y si esto era violatorio de los derechos de QV. Además, la PROFECO omitió la obligación de prevención a futuras violaciones a los derechos humanos de otras personas mayores.

154. Entre las destinatarias de la Recomendación General 37 figura la PROFECO, a la que de manera expresa se le dirigió un punto recomendatorio: ***“PRIMERA. Establecer las acciones necesarias como medida de política pública el incorporar en sus procesos y procedimientos el enfoque de empresas y derechos humanos al resolver las quejas y denuncias, en los términos de la presente Recomendación General, de manera particular en los casos que involucren comunidades o grupos en situación de vulnerabilidad”***.

155. La Comisión Nacional advirtió en la Recomendación General 37 que: *“En cuanto al enfoque de derechos humanos de los mecanismos no jurisdiccionales creados por el Estado, puede decirse que las leyes que los regulan no contienen un enfoque de empresas y derechos humanos, ni una alineación con el estándar internacional. No fueron diseñados bajo este enfoque; se trata de leyes anteriores a la adopción de los Principios Rectores. Se requiere alinear las leyes con un enfoque de derechos humanos”* (párrafo 306), por lo que resulta ineludible que la PROFECO ajuste su actuación institucional bajo un enfoque de derechos humanos, en los términos desarrollados en tal Recomendación General.

156. Un aspecto que debe formar parte de un enfoque en derechos humanos en su quehacer institucional es que PROFECO amplie su concepción de lo que se considera como consumidor, a efecto de que en la recepción de quejas se incluya

al denominado “*consumidor material*” y no sólo se atiende al consumidor jurídico (al que celebra una relación contractual)³⁴.

157. Sobre la actuación de los servidores públicos de la SCT y de la PROFECO, la Comisión Nacional expresa que cuando una persona acude a una institución del Estado para hacer exigible un derecho humano que le está siendo violentado y, sobre todo, si se advierte que la persona pertenece a un sector de la población en condiciones de vulnerabilidad, en este caso, tratándose de las personas mayores, debe garantizarse que la atención que se le brinde sea de la manera más amplia y comprensible, con el fin de que conozcan claramente lo que está aconteciendo sobre la protección de sus derechos, respetando su dignidad humana y ponderándose, de manera muy especial, que *“en tanto sea evidente que su estado de vulnerabilidad puede conducir a una discriminación institucional, social, familiar, laboral o económica (...) deben interpretarse las normas aplicables de la manera que resulten más benéficas y flexibles a sus intereses”*³⁵.

158. Se concluye que, en el caso de QV y de las personas mayores, sí se han violentado sus derechos de acceso y movilidad, al no aplicar las tarifas preferenciales, los descuentos y/o exenciones que corresponden en las tarifas que otorgan las aerolíneas comerciales, nacionales e internacionales.

³⁴ Guadarrama López, Enrique revela: “No hay impedimento interpretativo para que la Profeco pueda actuar en caso de una afectación a un consumidor material”, “Contratos de adhesión y cláusulas abusivas. Ámbitos de consumo comercial y financiero”, pág. 59.

³⁵ Tesis constitucional y civil “Adultos mayores. Las instituciones del Estado deben salvaguardar sus derechos y su dignidad humana, en tanto sea evidente que su estado de vulnerabilidad puede conducir a una discriminación institucional, familiar, laboral o económica.”, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2017, registro 2015257.

159. La interpretación que se formula, resulta acorde con el criterio del Poder Judicial de la Federación sobre la protección de los derechos de las personas mayores, pues en su tesis constitucional y civil³⁶, juzgó que:

“De conformidad con los artículos 1o. constitucional y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, el Estado Mexicano se encuentra obligado a proteger los derechos de las personas consideradas como adultos mayores, (...) a fin de aplicar las disposiciones jurídicas correspondientes, atendiendo al mayor beneficio en su favor (...) dándoseles una atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar, que les permita tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando como tales: alimentación, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, para su atención integral”.

160. Esta Comisión Nacional concluye que el derecho a obtener descuentos en las tarifas de los servicios de transporte público terrestre, marítimo y en este caso aéreo, como una vertiente del derecho humano a la accesibilidad y movilidad de las personas mayores, sí está reconocido y concedido en un plano legal y obligatorio, motivo por el cual rechaza la respuesta otorgada por la SCT en el sentido de que atendiendo a la libertad tarifaria de que disponen las aerolíneas, no hay obligación de proporcionar descuentos a este sector de la población, y por tanto no se puede constreñir a las aerolíneas a que los otorguen. La falta de observancia de la normatividad vigente por parte de la SCT, se observa en el hecho de que el 79% de las aerolíneas que operan en nuestro país, no proporcionan ningún tipo de descuento para las personas mayores y, que aquellas que sí los contemplan, el

³⁶“Adulto mayor. Al resolverse sobre la revocación de la donación que realizó, debe considerarse su derecho a una vida con calidad y atender al mayor beneficio en su favor”. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2014, registro 2007634.

beneficio está sujeto a una serie de requisitos y condiciones previas que no están exigidos por ley.

L. Obligación de promoción del derecho de las personas mayores al servicio público de transporte aéreo con descuento en las tarifas.

161. El derecho de promoción del derecho humano de accesibilidad y movilidad de las personas mayores, contenidos en los artículos 10, fracción XIII y 20 fracción V, de la Ley de las Personas Mayores, y 36, fracciones I, IV, IX, XII, XXVI y XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es competencia de la SCT, pues está obligada a establecer las bases para la asignación de beneficios sociales, descuentos y exenciones, la firma de convenios con instituciones públicas y privadas para la difusión de la cultura y respeto hacia las personas mayores, formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte, otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación.

162. Respecto a la obligación de la SCT de promover el derecho humano de accesibilidad y movilidad de la persona mayor al servicio público de transporte aéreo con tarifas preferenciales, descuentos o exenciones, en términos del artículo 1º, tercer y último párrafos, de la Constitución Federal, en la Recomendación 2/2018 esta Comisión Nacional se pronunció para que *“el derecho a los descuentos en las tarifas de los servicios de transporte público, como una vertiente del derecho humano de accesibilidad y movilidad (...) sí está reconocido y concedido en un plano legal y obligatorio...”* (párrafo 58) y, agregó que tanto para la autoridad, en este caso la SCT, como el sector privado, en este caso las aerolíneas comerciales, de igual forma y en el ámbito de sus respectivas competencias, están comprometidos en respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas pertenecientes a un grupo en situación de vulnerabilidad (párrafo 62), de

conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, favoreciendo y otorgando en todo tiempo la protección más amplia a las personas mayores.

163. Lo anterior, en términos de la tesis constitucional *“Derechos humanos. Obligación de promoverlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*³⁷, que a la letra señala:

“El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: I) Respetar; II) Proteger; III) Garantizar; y, IV) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de promoverlos. Dado que esta obligación tiene como objetivos que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa, así como ampliar la base de realización de los derechos fundamentales, entonces, la autoridad debe concebir a éstas como titulares de derechos cuya obligación correlativa corresponde a las propias autoridades. Su cumplimiento es, desde luego, progresivo y consiste en proveer a las personas de toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutarlos.”

164. Aunque esta Comisión Nacional reconoce la disposición de aquellas aerolíneas que han celebrado convenios con el INAPAM para brindar una tarifa preferencial a las personas mayores, y aquellas que lo realizan de manera espontánea, estas acciones no resultan suficientes, porque algunas tarifas

³⁷ *“Derechos Humanos. Obligación de promoverlos en términos del artículo 1o, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2014, registro 2007597.

preferenciales resultan en reducciones mínimas o casi simbólicas, como descuentos del 10% que no atienden la situación y problemática real, pues la disminución mínima de la tarifa, no representa un cambio efectivo pues no se contribuye al mejoramiento de las condiciones de desventaja social, ni contribuye a la protección efectiva de sus derechos.

165. Aunado a lo anterior, la obligación establecida en la ley, de otorgar descuentos a las personas mayores, no está condicionada o bajo la premisa de que para poder otorgarse deba haber de por medio la suscripción de un convenio con las aerolíneas; el cumplimiento del deber de promoción, a cargo de la SCT, radica en que tanto las aerolíneas que cuentan con convenios vigentes como aquellas que han sido omisas en la atención preferencial a este sector de la población, respeten y otorguen un descuentos que resulte acorde a la política pública nacional, sin condicionar una mayor edad que la requerida por el INAPAM para que una persona adquiera la calidad de persona mayor, pues en la actualidad hay aerolíneas que proporcionan descuentos a partir de los 65 años o más y no de los 60 años, edad que internacionalmente ha sido fijada para designar a una persona como mayor y que en nuestro país también se reconoce. (Envejecimiento de la Población Mundial, 2015 y el artículo 3, fracción I de la Ley de Personas Mayores)

166. Para la Comisión Nacional la actitud asumida por personal de la SCT en la atención brindada a QV no respetó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, respecto de la atención integral, a la prevalencia de sus derechos a la integridad, dignidad y preferencia; tampoco pasa por desapercibido la actuación omisa e insuficiente del personal de la PROFECO que tuvo conocimiento de la problemática y no haya iniciado una investigación, bajo el argumento de que desde un inicio se le solicitó a QV que acreditara la relación contractual mediante la exhibición del boleto adquirido en el que se evidenciara que no fue beneficiado con

un descuento y que, de no presentarlo, de acuerdo con la Ley Federal del Consumidor se desecharía su reclamación por improcedente.

167. En atención a la prioridad y prevalencia de los derechos de las personas mayores y debido a la vulneración de un derecho humano colectivo, como su derecho de accesibilidad y movilidad a través del servicio público de transporte con descuento en las tarifas, con fundamento en los artículos 1, fracciones I y II, 2, fracciones I y III, 3, fracción II, 4, fracción V, 5, fracciones I y IX, 10 fracciones I, II, III, IV, V, XII, XIII y XVIII y 20, fracciones I, II, IV y V de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en relación con el artículo 1° de la Constitución Federal, esta consideración debe hacerse extensiva para todo el sector de las personas mayores y no sólo en el servicio de transporte aéreo, sino en todos los demás servicios público de transporte: marítimo, fluvial y terrestre (ferroviario, urbano, suburbano, subterráneo, etcétera).

168. Para efecto del cumplimiento en la aplicación de descuentos en las tarifas en las aerolíneas que operan en la república mexicana, esta Comisión Nacional realizará un seguimiento puntual sobre el cumplimiento de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para el efecto de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho de este sector de la población al descuento en las tarifas del servicio de transporte público en general y no sólo de las aerolíneas.

169. En atención al principio de progresividad de los derechos humanos, esta Comisión Nacional estima impostergable que se considere y amplíe el beneficio de accesibilidad y movilidad para las personas mayores que presenten una discapacidad motora, en aquellos casos que para su movilidad y desplazamiento requieran de la asistencia personal (acompañante), técnica (por ejemplo prótesis, silla de ruedas, bastón, muletas), para que no se les realice cobro alguno, y para

que también les aplique en cuanto a los seguros del viajero y del equipaje con que se transporten.

170. La Comisión Nacional también se pronuncia sobre la necesidad de que las aerolíneas comerciales nacionales y extranjeras que operan en el país, pongan a disposición de este sector de la población información clara, de fácil acceso y suficiente sobre las tarifas que se ofertan y los beneficios a que tienen derecho, pues en las múltiples consultas realizadas, un tema reiterativo fue la dificultad para encontrar en sus páginas “web” información al respecto, e incluso en las llamadas telefónicas de este Organismo Nacional, los trabajadores de algunas aerolíneas no contaban con información precisa o desconocían si la aerolínea tenía algún tipo de descuento, mientras que en otros casos se informó que la información sólo podía ser proporcionada directamente en sus oficinas, para la cual la SCT deberá instar a las empresas a que cumplan con los términos de las concesiones otorgadas, respecto a la publicidad y disposición de sus tarifas, lo cual incluye los medios electrónicos en los que ofertan sus servicios.

V. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

171. La responsabilidad institucional se presenta cuando la violación a derechos humanos cometida en contra de una persona o grupo de personas ocurre como consecuencia de políticas de operatividad, infraestructura física o procedimientos de atención al público, por parte de una dependencia o institución de gobierno, o de la administración pública que no son los adecuados para que haya efectivo respeto y protección de los derechos humanos. Se trata de un entorno institucional que puede derivar de normatividad poco clara que permiten que los servidores públicos recurran a criterios de decisión que no observan los principios de progresividad o máxima protección a los derechos humanos, basados supuestamente en acuerdos o contratos cuya interpretación es restrictiva para las personas.

172. La Comisión Nacional considera que con independencia de cuestiones presupuestales, lo más relevante para evitar condiciones institucionales adversas a los derechos humanos, es romper la inercia de los servidores públicos de todos los niveles que no tienen visión ni sensibilidad para atender y comprender cuestiones relacionadas con los derechos humanos de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad. Todo servidor público debe tener claro que se trata de una cuestión de dignidad humana y no de un trámite burocrático o de un simple expediente administrativo que deben concluir.

173. Es procedente un pronunciamiento sobre la responsabilidad institucional de la SCT y de la PROFECO, en virtud de que en la queja presentada por QV, intervinieron servidores públicos de distintas áreas administrativas de ambas dependencias de Estado.

174. El artículo 1° de la Constitución Federal ordena, en su párrafo tercero, que *“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.”*

175. Lo anterior es concordante con el derecho internacional de los derechos humanos, en el que el Estado mexicano ha asumido obligaciones respecto de los derechos humanos consistentes en su respeto, protección y cumplimiento.

176. Cuando el Estado omite el cumplimiento de esas obligaciones en agravio de la sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, con independencia de aquella que corresponda de manera particular a cada servidor público, a quienes les compete conforme al marco jurídico

aplicable, el despliegue de acciones específicas para hacer efectivos esos derechos.

177. En este sentido, la responsabilidad institucional a cargo de la SCT se acredita por la omisión en que incurrió de atender la Ley de Personas Mayores, respecto de la promoción, respeto, protección y garantía del derecho de accesibilidad y movilidad de las personas mayores en el servicio público de transporte, por la falta de aplicación de tarifas preferenciales, descuentos y/o exenciones a que tiene derecho ese sector de la población, con independencia de los convenios que han sido celebrados por el INAPAM y que en el futuro suscriba.

178. Para la Comisión Nacional, con las conductas omisas del personal de la SCT, se han vulnerado en agravio de QV y de las personas mayores, sus derechos humanos reconocidos en los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 3, incisos a, c y k, 7, párrafo primero, 8, inciso c, 26, incisos f y g de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 3, 4 y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*", 1, fracciones I y II, 2, 3, fracción III, 4, fracción V, 5, fracciones I, inciso a, y IX incisos a y b, 10, fracciones V, XII y XIII y 20 fracciones I y IV de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y, 2, 3, 9 y 15 Bis, Ter y Quáter de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

179. Respecto de la PROFECO su responsabilidad institucional se acredita al omitir intervenir de manera preventiva y efectiva, para salvaguardar los derechos de las personas mayores, por no verificar que las aerolíneas comerciales hicieran efectivo los descuentos para este sector de la población. Es poco favorecedor para el efectivo ejercicio de los derechos humanos que se exija un boleto de avión

adquirido para poder intervenir ante el hecho público, notorio e indiscutible de transgresión a los derechos de un grupo en situación de vulnerabilidad.

180. Además, respecto de ambas dependencias el actuar de sus servidores públicos, en la atención y trato otorgado a QV no se respetó la atención integral y preferente en la prestación del servicio, ya que además de no resolver la problemática planteada por la persona mayor, tampoco se orientó de manera adecuada sobre la forma en que podía proceder a realizar una reclamación formal por la falta de aplicación de los descuentos, tarifas preferenciales y/o exenciones. Es muy grave que expresamente refirieran desconocer el contenido de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y los derechos que asisten a este sector de la población.

181. Con estas faltas y omisiones se actualizó el incumplimiento de obligaciones positivas para el Estado, es decir de garantizar de manera efectiva esos derechos. Esta Comisión Nacional recomienda que esa fuente de transgresión de los derechos humanos sea erradicada. Por ello, una vez acreditadas las violaciones a los derechos humanos de QV, y por la evidente vulneración de un derecho humano colectivo, como es el derecho a la accesibilidad y movilidad a través del servicio público de transporte en general, incluido el aéreo con descuento en las tarifas, es impostergable que los alcances de esta Recomendación sean extensivos a todas las personas mayores y que les beneficie no sólo en el servicio de transporte aéreo, sino en todos los demás servicios públicos de transporte, sea terrestre (en sus modalidades de autobús y ferroviario) o marítimo.

182. Para una protección efectiva de los derechos de las personas mayores la Comisión Nacional insiste, y por ello hace un llamado de manera respetuosa al Estado mexicano, para que se proceda a la pronta ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas

Mayores, así como la aplicación de las acciones que beneficien a este grupo de la población y que por equidad tiene derecho a iguales oportunidades en nuestra sociedad y con ello se logre su verdadera inclusión social.

183. Para esta Comisión Nacional, es de suma importancia se erradiquen las situaciones y condiciones que generan violaciones a los derechos humanos de las personas mayores.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO A LAS VÍCTIMAS. FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO A LA RECOMENDACIÓN.

184. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108 y 109 constitucionales; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prevén la posibilidad de que al evidenciarse una violación a los derechos humanos, atribuible a servidores públicos del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia debe incluir las medidas que procedan, a fin de lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.

185. El derecho humano a la reparación del daño por la acreditación de violaciones a los derechos humanos, quedó incorporado al sistema jurídico mexicano a partir de la reforma al artículo 1º de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, en cuyo tercer párrafo,

dispone como derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos: *“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 derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

186. De conformidad con el artículo 1º, párrafos tercero y cuarto, de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será aplicada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho que la originó, a través de medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición, previsto en los artículos 7, fracción II, y 26 de la Ley General de Víctimas.

187. El artículo 5 de la Ley General de Víctimas, se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, por lo que prevé que ante la comisión de ciertos daños se requiere de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

188. En la presente Recomendación, se recomienda a la SCT celebrar convenios, acuerdos o cualquier otro instrumento jurídico que resulte de observancia obligatoria para las aerolíneas comerciales nacionales e internacionales en el plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, para que

las aerolíneas nacionales 1, 2, 3, 4, 5 y 6, y las 23 aerolíneas internacionales, otorguen tarifas preferenciales, descuentos y/o exenciones a todas las personas mayores sobre los costos que se encuentren aplicando al público en general; que tengan autorizadas y que estén a la vista del público en general, en todas los destinos, horarios y en tipo de tarifa o clase, desde la básica hasta las de tipo premier, en la que decida viajar una persona mayor, sin límite alguno, para el estricto cumplimiento del derecho humano de accesibilidad y movilidad de las personas mayores en el servicio público de transporte de pasajeros.

189. Para la fijación del monto de los descuentos, tarifas preferenciales y/o exenciones a las personas mayores, la SCT deberá buscar la homologación de un mismo criterio de descuento para todas las aerolíneas comerciales nacionales e internacionales, para lo cual por medio de la CANAERO o con los representantes de las aerolíneas nacionales 1, 2, 3, 4, 5 y 6, y de las 23 aerolíneas internacionales, deberán acordar y celebrar el acuerdo respectivo, para lo cual podrán tomar como herramienta de consulta para los procesos de toma de decisiones, las consideraciones planteadas en el *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de la Persona Mayor en México*, elaborado por esta Comisión Nacional, además de lo señalado en esta Recomendación, así como otros estudios e informes de instituciones públicas, con el fin de sustentar el monto del descuento que se acuerde y que el mismo sea acorde con la situación de la población mayor.

190. El beneficio, llámese descuento, tarifa presencial, descuento, exención o cualquier otro, deberá ser otorgado sin ningún tipo de restricción, a cualquier persona mayor que acredite tener 60 años o más, lo anterior atendiendo a que es la edad universalmente reconocida en la que una persona comienza su etapa mayor, edad que podrá acreditarse con cualquier tipo de identificación oficial y no exclusivamente con la del INAPAM e incluso, en los casos donde la edad sea un hecho notorio, podrá otorgarse el descuento a la persona mayor que carezca de

identificación oficial; el descuento no podrá ni deberá estar sujeto a alguna temporalidad, sino que deberá ser un beneficio que se otorgue todos los días del año, en toda la república mexicana y sin un periodo de vigencia. La Comisión Nacional podrá verificar en cualquier momento que se cumpla con lo recomendado.

191. La SCT, en un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá emitir el acuerdo o disposición normativa correspondiente para incluir la “*cláusula obligacional de los derechos humanos*” referida en la presente Recomendación y en la Recomendación General 37, en los futuros títulos de concesión y permisos que otorgue la SCT a las empresas que presten el servicio público de transporte aéreo, terrestre o marítimo y, en su caso con sujeción a lo que los tratados internacionales establezcan.

192. La Comisión Nacional solicitará a la Secretaría de Economía remita copia de la presente Recomendación a la Cámara Nacional de Aerotransporte (CANAERO), Cámara Nacional de Autotransporte de Carga (CANACAR), Cámara Nacional de Autotransporte de Pasaje y Turismo (CANAPAT), Cámara Nacional de la Industria de Transporte Marítimo (CAMEINTRAN) así como de la Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos AC (CONATRAM), y aquellas que considere pertinente, para que la hagan del conocimiento de sus afiliados o cámaras, según el caso. Es importante que las personas empresarias conozcan su rol de responsabilidad en el respeto a los derechos humanos de todas las personas que forman parte de la empresa, y de todas las personas con las que mantiene o puede mantener relaciones jurídicas, geográficas o de otra índole, así como de las situaciones de riesgo que pueden propiciar violaciones a derechos humanos.

193. La SCT, en un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá emitir el acuerdo o disposición normativa

correspondiente con la finalidad de promover los derechos de las personas mayores tomando en cuenta lo siguiente:

193.1. Se tendrá que solicitar a las aerolíneas concesionarias y permisionarias, nacionales e internacionales que operen en nuestro país, conforme a lo dispuesto por los tratados internacionales para prestar el servicio público de transporte aéreo regular y no regular, asuman un **compromiso corporativo** de respeto a los derechos humanos;

193.2. Se deberá implementar procesos de **debida diligencia empresarial** respecto de las personas que hacen uso del transporte público aéreo de pasajeros, conforme a lo dispuesto en la Recomendación General 37 y;

193.3. En las oficinas, agencias, módulos, terminales, así como en sus portales de “Internet” y líneas telefónicas, se deberá contar con información clara, suficiente y accesible sobre la asistencia que se otorga a las personas mayores, así como los beneficios con que cuentan al adquirir un boleto de avión, incluida la tarifa preferencial, reducida, descuento o exención.

194. La SCT y la PROFECO, deberán impartir cursos de capacitación y actualización del personal de ambas dependencias en materia de derechos humanos con énfasis en los derechos de accesibilidad y movilidad de las personas mayores y en los “*Principios Rectores sobre las empresas y los derechos Humanos de las Naciones Unidas*”.

195. La SCT deberá realizar las acciones administrativas necesarias para que los convenios de descuentos, pasen a formar parte de las condiciones generales de operación de las concesiones o permisos otorgados a las aerolíneas comerciales nacionales e internacionales y que se otorguen en el futuro en el sector del

transporte aéreo de pasajeros y que gradual y progresivamente se vaya extendiendo a los demás medios y sectores de transporte de pasajeros.

196. La SCT, en el plazo de seis meses posteriores a la aceptación de la Recomendación, deberá publicar y difundir en los medios masivos de comunicación, accesibles a la sociedad, y especialmente a las personas mayores, el cumplimiento del derecho para el sector de la población de 60 años en adelante a gozar de los descuentos, tarifas preferenciales y/o exenciones en las tarifas del servicio público federal de transporte aéreo de pasajeros, y las instancias para presentar quejas por irregularidad o ante el incumplimiento de los descuentos a que tienen derecho.

197. La PROFECO, con el fin de salvaguardar los derechos de las personas mayores, estará comprometida en intervenir de manera efectiva y preventiva, en aquellos casos que conozca en los que se advierta una posible violación de los derechos de las personas mayores, por la falta de descuentos, tarifas preferenciales y/o exenciones en las aerolíneas nacionales e internacionales, por lo que deberá emitir, en un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, el acuerdo o disposición normativa que corresponda para que, en lo sucesivo, en las quejas o denuncias que se reciban se aplique el criterio de consumidor material y no el de consumidor normativo o contractual, debiendo iniciar una investigación sin el requisito previo de la compra o adquisición de un boleto de avión, solicitando información a las aerolíneas involucradas.

198. La Comisión Nacional enviará copia de la presente Recomendación al H. Congreso de la Unión para que las Comisiones de comunicaciones y transportes de ambas cámaras, analicen y determinen la elaboración de la o las iniciativas de ley o modificaciones legales sobre los aspectos analizados en esta Recomendación.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular a Ustedes, señor Secretario de Comunicaciones y Transportes y señor Procurador Federal del Consumidor las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A Usted, Secretario de Comunicaciones y Transportes:

PRIMERA. Instruir a quien corresponda para que se celebre, dentro del plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, los convenios o instrumento jurídicos de carácter obligatorio, para que las aerolíneas nacionales 1, 2, 3, 4, 5 y 6 y, de acuerdo a los tratados internacionales suscritos por México, y las 23 aerolíneas internacionales que operan en el país, otorguen tarifas preferenciales, descuentos y/o exenciones a las personas mayores sobre los precios establecidos para el público en general. Se deberá remitir a la Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Emitir, en un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, el acuerdo o disposición normativa que corresponda para incluir la *“cláusula obligacional de los derechos humanos”* referida en la presente Recomendación y en la Recomendación General 37 en los sucesivos títulos de concesión y permisos que la SCT otorgue a las empresas que presten el servicio público de transporte aéreo, terrestre o marítimo y, en su caso, con sujeción a lo que los tratados internacionales establezcan, y remita a esta Comisión Nacional constancias de su cumplimiento.

TERCERA. Emitir, en un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, el acuerdo o disposición normativa que corresponda

para promover los derechos de las personas mayores en el que: a) solicite a todas las aerolíneas concesionarias y permisionarias conforme a lo dispuesto por los tratados internacionales para prestar el servicio público de transporte regular y no regular, asuman un *compromiso corporativo* de respeto a los derechos humanos; b) implementen procesos de debida diligencia empresarial sobre sus usuarios y consumidores pasajeros conforme a la Recomendación General 37 y c) cuenten en sus oficinas, agencias, módulos, terminales, así como en sus portales de “Internet” y líneas telefónicas, con información clara, suficiente y accesible sobre la asistencia que se otorga a las personas mayores, así como los beneficios con que cuentan al adquirir un boleto de avión, incluida la tarifa preferencial, reducida, descuento o exención. Se deberá remitir a la Comisión Nacional, las constancias que acrediten el cumplimiento.

CUARTA. En un plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, impartir un curso de capacitación al personal de la SCT en materia de derechos humanos con énfasis en los derechos de accesibilidad y movilidad de las personas mayores y en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas, y remitir a este Organismo Nacional las constancias de cumplimiento respectivas.

QUINTA. Llevar a cabo las acciones administrativas necesarias para que los convenios incluyan tarifas preferenciales, descuentos y/o exenciones a las personas mayores y pasen a formar parte de las condiciones generales de otorgamiento de las concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte aéreo de pasajeros, y que gradual y progresivamente se vaya extendiendo este beneficio a los demás medios y sectores de transporte de pasajeros. Se deberán remitir las constancias que acredite su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

SEXTA. Publicar y difundir en medios de comunicación social, dentro de los seis meses posteriores a la aceptación de la Recomendación, el cumplimiento del derecho de las personas mayores a gozar de tarifas preferenciales, descuentos y/o exenciones del servicio de transporte aéreo de pasajeros, a nivel nacional e internacional, y las instancias para presentar quejas por irregularidades o ante el incumplimiento de los descuentos a que tienen derecho, remitiendo a este Organismo nacional las constancias con que acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. Designar de manera particular al servidor público de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional tal circunstancia.

A Usted, Procurador Federal del Consumidor:

PRIMERA. Emitir el acuerdo o disposición normativa que corresponda para que, en lo sucesivo, en las quejas o denuncias que se reciban se aplique el criterio de consumidor material y no el de consumidor normativo o contractual, se inicie la investigación respectiva, sin el requisito previo de la compra o adquisición de un boleto de avión. Se deberá remitir a este Organismo Nacional las constancias que acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Realizar un curso de capacitación, en un plazo de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, al personal de la PROFECO sobre los derechos humanos de las personas mayores, principalmente en los derechos de accesibilidad y movilidad, y en los *“Principios Rectores sobre las empresas y los derechos Humanos de las Naciones Unidas”*, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

TERCERA. Designar de manera particular al servidor público de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional tal circunstancia.

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

200. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le solicito que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

201. Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a Ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación, se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

202. Cuando las Recomendaciones no son aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; y 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia a efecto de que explique las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ