



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

Síntesis:

El 20 de junio de 2008, esta Comisión Nacional tuvo conocimiento de una serie de presuntas irregularidades por parte del personal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) que se encontraba de guardia en la Terminal Dos del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, en perjuicio de algunos pasajeros procedentes del extranjero, a quienes se les retuvieron diversos productos, sin que se le diera una explicación del motivo y fundamento legal de ello, ni se les proporcionara copia del acta de retención respectiva; además, no se les precisó el destino que se daría a la mercancía y si la misma tenía limitación de ingreso al territorio nacional, o bien qué requisitos debería cubrir para su liberación.

Del análisis realizado al conjunto de evidencias que obran en el expediente de queja, esta Comisión Nacional pudo acreditar diversas violaciones a los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso de las personas que arriban al Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México provenientes del extranjero, con motivo de un ejercicio indebido de la función pública atribuido al personal de inspección fitozoosanitaria de la Oficina de Inspección y Sanidad Agropecuaria del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) de la Sagarpa que en ese lugar realiza sus servicios, con lo cual se incumplió con lo señalado en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que toda autoridad debe contar con competencia para llevar a cabo algún acto de privación o de molestia, y no puede evadir su responsabilidad con las conductas atribuibles a otros órganos del poder público.

Asimismo, se omitió atender el contenido de las disposiciones previstas en los instrumentos internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen en los artículos 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra las injerencias o esos ataques arbitrarios; así como que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial,

establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones.

Además, se violó lo previsto en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que como se deriva de la interpretación realizada a su contenido por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos humanos, por lo que ante cualquier circunstancia en la que un órgano o servidor público del Estado, con independencia de su jerarquía, lesione indebidamente uno de tales derechos o esté ante un supuesto de inobservancia del deber de actuar con la debida diligencia, se configura una violación a los derechos humanos. Por último, se estimó la actuación de la oficial de seguridad fitozoosanitaria de la Oficina de Inspección y Sanidad Agropecuaria (OISA) del Senasica de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que desempeña sus funciones en las instalaciones del Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" de la Ciudad de México, presumiblemente no se apegó a lo establecido en el artículo 8o, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que disponen la obligación que tienen los servidores públicos de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia, o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Por ello, el 17 de abril de 2009 esta Comisión Nacional emitió la recomendación 25/2009, dirigida al secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en la que se le solicitó se gire instrucciones al Senasica para que los procedimientos de revisión que realicen las oficinas de inspección fitozoosanitaria se efectúen en estricto cumplimiento de los derechos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso de las personas, contenidos en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por otra parte, instruya al personal de la OISA del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria para que se elabore un Manual de Procedimientos de Revisión a los Pasajeros procedentes de los vuelos internacionales en los Aeropuertos de la República Mexicana, proporcionando a esta Comisión Nacional la documentación que así lo acredite; de igual manera, gire instrucciones para que en los manuales de procedimientos, así como en la publicidad y demás material que difunde esa Secretaría, se incluyan los requisitos previstos en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación,

para la importación de animales, vegetales y sus productos, y las consecuencias en el caso de su incumplimiento, proporcionando a esta Comisión Nacional la documentación que así lo acredite; así mismo, se coloquen letreros en los puntos de revisión a cargo de esa Secretaría, en los que se informen ante quién se pueden interponer quejas sobre la actuación de sus servidores públicos en materia de revisión, verificación o destrucción de los productos orgánicos de los pasajeros, así como del área de su adscripción y el número telefónico al que puedan dirigirse en caso de alguna sugerencia o inconformidad, proporcionando a esta Comisión Nacional la documentación que así lo acredite; por otra parte, tome las medidas correspondientes para que las personas que viajan al extranjero o ingresen al país se les proporcione la información necesaria para el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, respecto a la introducción de especies, animales, vegetales sus productos o subproductos que estén permitidos o bien, que se precisen claramente las restricciones legales que los mismos tengan para ingresarse al país; por ultimo, haga del conocimiento del órgano interno de control que conoce del procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del personal de inspección fitozoosanitaria, las consideraciones expuestas en el capítulo de observaciones de la recomendación en comento, informándose a esta Comisión Nacional los avances del mismos hasta su determinación conforme a derecho.

RECOMENDACIÓN No. 25/2009

CASO DE LOS PASAJEROS QUE ARRIBAN DE VUELOS PROCEDENTES DEL EXTRANJERO AL AEROPUERTO INTERNACIONAL “BENITO JUAREZ” DE LA CIUDAD DE MEXICO

México, D.F. a 17 de abril de 2009

**INGENIERO ALBERTO CÁRDENAS JIMÉNEZ
SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN**

Distinguido señor secretario:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.; 3o., párrafo primero; 6o., fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/1/2008/5239/Q, derivado de la queja iniciada de oficio por esta Comisión Nacional, relacionada con el procedimiento de revisión que efectúa el personal de la Oficina de Inspección y Sanidad Agropecuaria (OISA) del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), al interior de las áreas de arribo de pasajeros de vuelos internacionales en las terminales Uno y Dos del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, y visto los siguientes:

I. HECHOS

A. El 20 de junio de 2008, esta Comisión Nacional tuvo conocimiento de una serie de presuntas irregularidades por parte del personal de la SAGARPA que se encontraba de guardia en la Terminal Dos del Aeropuerto Internacional “Benito

Juárez” de la ciudad de México, en perjuicio de algunos pasajeros procedentes del extranjero, a quienes se les retuvieron diversos productos, sin que se les diera una explicación del motivo y fundamento legal de ello, ni se les proporcionara copia del acta de retención respectiva; además, no se les precisó el destino que se daría a la mercancía y si la misma tenía limitación de ingreso al territorio nacional, o bien qué requisitos debería cubrir para su liberación.

B. En esta Comisión Nacional existe el antecedente de la queja 984/2002, en la que se refirieron diversas violaciones a derechos humanos por parte del personal de la SAGARPA en las instalaciones del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, donde al parecer se había instalado un retén para revisar a todos los pasajeros internacionales y llevar a cabo la detención de las personas a las cuales se les sorprendiera con productos orgánicos.

En atención a los hechos descritos, así como a las diversas comunicaciones que se sostuvieron con personal de la SAGARPA el 10 de julio de 2002, se formuló una propuesta de conciliación dirigida al entonces secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para que se tomaran las medidas de carácter preventivo, necesarias para evitar actos como los que motivaron la referida conciliación, la cual fue aceptada a través del oficio 7656/2002, del 16 de julio de 2002, en la cual la autoridad responsable se comprometió a cumplir y atender todos y cada uno de sus puntos propuestos, circunstancia que se acreditó en la etapa de seguimiento de conciliación.

C. En virtud de lo anterior, personal de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, realizó diversas diligencias en las oficinas del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) de la SAGARPA, así como con las autoridades del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, circunstancia que se hace patente en el capítulo de observaciones de la presente recomendación.

II. EVIDENCIAS

En el presente caso las constituyen:

A. Copia del expediente de queja 984/2002, iniciado por esta Comisión Nacional el 17 de abril de 2002, con motivo de la queja presentada vía telefónica por una persona que no proporcionó su nombre y señaló que en el Aeropuerto

Internacional “Benito Juárez” de la ciudad de México se había instalado un retén de la SAGARPA para revisar a todos los pasajeros internacionales y llevar a cabo la detención de las personas a las cuales se les sorprendiera con productos orgánicos.

B. La queja iniciada de oficio por esta Comisión Nacional, el 21 de junio de 2008, con motivo de las irregularidades de que fueron objeto diversos pasajeros provenientes del extranjero, por parte del personal de inspección de la SAGARPA que se encontraba de guardia el 20 del mismo mes y año en la Terminal Dos del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México.

C. Acta circunstanciada del 21 de junio del mismo año, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, a través de la cual se destacó la entrevista realizada con personal de la OISA de SENASICA de la SAGARPA en la Terminal Uno del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México.

D. Oficio BOO.03.03.00.01/249/2008 del 11 de julio de 2008, suscrito por el jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA), del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), mediante el cual rindió el informe solicitado y a su vez anexó la siguiente documentación:

1. Copia del acta de retención con número de folio 397, del 23 de junio de 2008, suscrito por la oficial en turno, y la jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en la sala “E” del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la ciudad de México, en la que también se aprecia la firma de dos testigos, pero sin que se adviertan los nombres o las firmas de los pasajeros interesados o sus representantes legales.

2. Copia de la relación de productos retenidos por medio del acta número 397, antes citada, en el que aparece un listado de once productos provenientes del extranjero, mismos que fueron retenidos por el personal de Inspección de Sanidad Agropecuaria.

3. Copia del acta de destrucción con número de folio 376 firmada por el oficial en turno, por el jefe de la oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria, así como por dos testigos, de los que no se precisa su nombre y se observan firmas

ilegibles, documento que carece de los nombres y las firmas de los interesados o de sus representantes legales del 23 de junio de 2008.

4. Copia de la relación de productos destruidos con el acta número 376, suscrita por la oficial de seguridad fitozoosanitaria, en el que aparece el listado de once productos.

5. Copia del oficio sin número del 4 de julio de ese año, suscrito por la jefa de turno que realizaba sus actividades el día de los hechos motivo de la presente queja en la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria de SAGARPA en el citado aeropuerto.

6. Copia del oficio sin número del 4 de julio de 2008, suscrito por el auxiliar de inspección fitozoosanitaria en la Jefatura de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en la Sala “E” del Aeropuerto mencionado, por el cual se constató que el 21 de junio personal de este organismo acudió para solicitar información referente al aseguramiento de algunos productos de pasajeros provenientes de vuelos internacionales, así como sobre la base legal y el procedimiento para ello.

7. Copia del oficio sin número del 12 de julio de 2008, suscrito por la jefa de turno de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en la sala “E” del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, a través del cual precisó que, el 21 de junio de 2008 se informó personalmente a un servidor público de esta Comisión Nacional, que acudió a las oficinas donde ella presta sus servicios, que en la página de Internet se podían consultar los procedimientos publicados y la normatividad aplicable al caso.

8. Copia del oficio sin número del 12 de julio de 2008, suscrito por la oficial de seguridad fitozoosanitaria, quien el 20 de junio de 2008 realizó la revisión de algunos pasajeros provenientes del extranjero.

E. Oficio DGAJ-GC1/1418/2008, del 22 de octubre de 2008, signado por el gerente de lo Contencioso de la Dirección General Adjunta Jurídica del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, por el cual se solicitó se indicara día y hora para permitir al personal de esta Comisión Nacional su ingreso al área de llegada del vuelos internacionales de las terminales Uno y Dos en ese aeropuerto para la práctica de una diligencia relacionada con el presente asunto.

F. Oficio BOO.03.03.00.01/412/2008, del 23 de octubre de 2008, firmado por el jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA) del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad, y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), por medio del cual dio respuesta a la solicitud de ampliación de información efectuada por esta Comisión Nacional.

G. Oficio de solicitud de colaboración, del 28 de octubre de 2008, a través del cual esta Comisión Nacional precisó a la Gerencia de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica Adjunta en el Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México la posibilidad de practicar la diligencia a las 10:30 horas del 5 de noviembre de 2008.

H. Oficio 4.1.301.-004240 del 5 de noviembre de 2008, por medio del cual el comandante general del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, de la Dirección General de Aeronáutica Civil, solicitó permisos provisionales con fotografía para el ingreso de personal de esta Comisión Nacional al área de llegadas de vuelos Internacionales en las terminales Uno y Dos de ese aeropuerto, específicamente en el sitio donde se efectúa la revisión a los pasajeros por los inspectores fitozoosanitarios de la SAGARPA, además de permitir el acceso con cámara fotográfica y videograbadora.

I. Acta circunstanciada del 5 de noviembre de 2008, relativa a la diligencia practicada en interior de las áreas de llegada de vuelos internacionales de las terminales Uno y Dos del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, concretamente en el lugar donde se realiza la revisión a los pasajeros por el personal de la SAGARPA.

J. Disco que contiene videograbación de la diligencia del 5 de noviembre de 2008, practicada por personal de esta Comisión Nacional en las áreas de llegada de vuelos internacionales de las terminales Uno y Dos del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México.

K. Folletos de SAGARPA relativos a la guía de requisitos que deben cumplir las personas que viajan a México, para introducir vegetales, animales y sus productos.

L. Serie de fotografías relacionadas con las áreas de llegada de vuelos internacionales de las Terminales Uno y Dos del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México.

M. Oficio BOO.03.02.-3393, recibido en esta Comisión Nacional el 3 de diciembre de 2008, por medio del cual el director general de inspección de puesto y aeropuertos de la Dirección General de Inspección Fitozoosanitaria del SENASICA en la SAGARPA, participó al titular del Órgano Interno de Control en dicha dependencia los hechos motivo de la queja, para que se realice la investigación del caso y se emita el dictamen correspondiente por la actuación del personal oficial.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 20 de junio de 2008, se tuvo conocimiento que diversos productos provenientes del extranjero fueron retenidos por personal de la oficina de Inspección y Sanidad Agropecuaria de la SAGARPA, en turno en la Terminal Dos del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez de la Ciudad de México”, por lo que se levantó el acta número 397, y posteriormente el 23 de junio del mismo año se elaboró el acta de destrucción con folio 376 de los productos retenidos, con el argumento de que se infringieron diversos preceptos de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-FITO-1995; sin que en los cuadros de los formatos que se utilizan para ello se precisaran los datos relativos a los nombres de los interesados o de sus representantes legales, ni las firmas de estos y sin que se hiciera alguna anotación de esa circunstancia por parte del personal de SAGARPA.

El 5 de noviembre de 2008, con motivo de la diligencia practicada por personal de esta Comisión Nacional, en el Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, se allegó de información para corroborar diversas irregularidades en las actuaciones del personal de SAGARPA.

IV. OBSERVACIONES

Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de las evidencias que integran el expediente de queja esta Comisión Nacional pudo acreditar diversas violaciones a los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso de las personas que arriban al Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México provenientes del extranjero, con motivo de un ejercicio indebido de la

función pública atribuido al personal de inspección fitozoosanitaria de la Oficina de Inspección y Sanidad Agropecuaria del SENASICA de la SAGARPA que en ese lugar realiza sus servicios, por las siguientes consideraciones:

Con motivo de la conciliación formulada el 10 de julio de 2002 en el expediente 984/2002, al entonces secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se le solicitó: “que en los puntos de revisión a cargo de esa Secretaría se coloquen letreros en los que se informen sobre la actuación de sus servidores públicos en materia de revisión, verificación o destrucción de los productos orgánicos de los pasajeros; se emitieran circulares en la que se hiciera del conocimiento del personal adscrito a los puntos de revisión que en sus actuaciones deben sujetarse a los requisitos contemplados en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se tomaran las medidas correspondientes para que las personas que viajan al extranjero o ingresen al país se les proporcione la información necesaria para el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley, respecto a la introducción de especies, animales, vegetales sus productos o subproductos que estén permitidos o bien, que tengan restricciones legales para ingresar al país”.

Dicha propuesta de conciliación fue aceptada a través del oficio 7656/2002, del 16 de julio de 2002, en el cual la autoridad a la que se dirigió se comprometió en cumplir y atender todos y cada uno de sus puntos.

Sin embargo, de los hechos que motivaron el inicio del expediente CNDH/1/2008/5239/Q, se desprende que nuevamente se realizaron acciones similares a las que dieron origen al expediente 984/2002, ya que personal de seguridad fitozoosanitaria de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA) de SENASICA de la SAGARPA, al efectuar la inspección de las pertenencias de diversos pasajeros provenientes del extranjero, se encontró con diversos productos de origen orgánico, por lo que se les comentó que los productos no podía ingresar al país por representar un riesgo fitosanitario por diversas plagas que pudiese transportar, al mismo tiempo se les ofreció un tríptico de información emitido por SAGARPA, y se omitió proporcionar una información clara respecto de los trámites a seguir y el destino final de la mercancía.

De lo anterior se desprende una clara omisión que se traduce en una violación a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso

derivado del incumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica que la autoridad podrá llevar a cabo cualquier acto de privación que la ley le faculte siempre que se respete la garantía de audiencia de la persona a la cual se pretenda privar de algún bien o derecho, circunstancia que en el presente caso no ocurrió, ya que se dejó en total estado de indefinición a los pasajeros provenientes del extranjero, en virtud de que no se le escuchó previo a la retención de los productos que trasportaban.

De lo anterior, se desprende la falta de una reglamentación apropiada, que determine cuáles son los procedimientos que han de seguirse para revisar a los pasajeros procedentes de los vuelos internacionales en los aeropuertos de la República Mexicana, en los que se respeten los derechos de legalidad y seguridad jurídica establecidos en nuestra constitución.

De igual forma, esta Comisión Nacional observó que en los formatos relacionados con el acta de retención y de destrucción, con números de folio 397 y 376, que respectivamente suscribió el personal del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria de la SAGARPA el 20 y 23 de junio de 2008, no se encuentran precisados los nombres de los interesados o sus representantes legales, y tampoco están firmados por éstos, sin que se destacara el motivo de ello por los servidores públicos del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria de la SAGARPA que en su momento los elaboraron y suscribieron, con lo que se acredita una clara exclusión de los particulares, en los procedimientos que lleva dicha instancia de la administración pública federal, lo cual trastoca el ordenamiento constitucional referido, ya que se limita a los gobernados del derecho de participar en el procedimiento cuya finalidad es privarlos de sus bienes.

Aunado a lo anterior, resulta importante señalar que personal de esta Comisión Nacional, se pudo allegar diversos folletos o trípticos relacionados con la guía de requisitos que deben cumplir las personas que viajan a México para introducir vegetales, animales y sus productos, dentro de los cuales destacan tres apartados: importación turística permitida, importación regulada e importación prohibida. En primer término, se refiere a productos que puedan entrar al país en cantidades para consumo personal, previa inspección ocular de los oficiales de seguridad fitozoosanitaria del SENASICA de la SAGARPA, entre los que se precisan, alimentos deshidratados de origen vegetal, envasados y etiquetados,

sólo de países autorizados por México; en segundo lugar, los productos que se pueden introducir al país, siempre y cuando cumplan los requisitos de sanidad establecidos previa inspección, y que entre otros destacan, frutas, verduras, flores, cereales y plantas, y en tercer término se refieren los productos cuya entrada está prohibida, debido a que representan un alto riesgo de ser portadores de plagas o enfermedades: describiéndose específicamente, tierra, envases rellenos de heno, paja o adornos de paja sin procesar; alimentos de elaboración casera; harinas de origen animal; carne fresca seca, enlatada o congelada, y productos cárnicos como embutidos, ahumados, salados, maduros, que procedan de países no autorizados por México.

En tal virtud y en el supuesto de que, como lo sostienen las autoridades de la OISA, se hubiera entregado un folleto a los pasajeros, la descripción del mismo pudo originarles confusión, ya que los folletos que se allegó esta Comisión Nacional no son claros y precisos respecto de los vegetales, animales o sus productos que están permitidos o prohibidos para su internación al país, situación que a su vez debió expresarse con claridad previamente de efectuar cualquier tipo de revisión por parte del personal de inspección fitozoosanitaria, de la Oficina de Inspección y de Sanidad Agropecuaria del SENASICA de la SAGARPA, estando además la misma obligada legalmente a explicar esa circunstancia los pasajeros, previo al procedimiento de retención del producto y su posterior destrucción.

De las diligencias efectuadas por el personal de esta Comisión Nacional los días 21 de junio y 5 de noviembre de 2008, así como de la respuestas a la solicitud de información y ampliación de la misma proporcionadas por las autoridades de la Oficina de Inspección y Sanidad Agropecuaria (OISA) del SENASICA de la SAGARPA, se desprende que no obstante que esta Comisión Nacional inició el expediente de queja 984/2002, y con motivo de la propuesta de conciliación que del mismo se derivó las autoridades de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, desde 2002 crearon un compromiso institucional para dar cumplimiento continuo a todos y cada uno de sus puntos, en el presente caso se acreditó que dicho compromiso fue inobservado, y por lo tanto por este conducto se reitera que personal de dicha Secretaría se encuentra obligada a cumplir con el deber de informar claramente a las personas que arriban al aeropuerto, de los procedimientos que llevan a cabo y de su finalidad, así como toda aquella información útil para los viajeros, tal y como quedó planteado en las propuestas de conciliación dirigidas y aceptadas por el entonces secretario de Agricultura, con el propósito de evitar confusión y error de apreciación en los

pasajeros en los momentos previos y durante el trámite de revisión de sus pertenencias, así como en lo relativo al procedimiento de retención y en su caso de destrucción de vegetales, animales y sus productos por parte de los inspectores fitozoosanitarios de la OISA del SENASICA de la SAGARPA en el Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México.

Por otra parte, en la respuesta a la solicitud de ampliación de información formulada por esta Comisión Nacional, el jefe de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria en la Sala “E” del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México del SENASICA de la SAGARPA, mencionó que el pasajero que proviene del extranjero es suficientemente advertido por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de pasar el área de revisión aduanal mediante el formato de declaración de aduana para pasajeros que proceden del extranjero, que en su punto seis tiene como advertencia lo siguiente: “Declare si trae consigo: animales vivos, carnes, alimentos, plantas, flores o frutas; semillas; legumbres, productos químicos, farmacéuticos, biológicos, animales silvestres o de uso agrícola; materiales, sustancias o residuos peligrosos”.

Asimismo, se precisó que la entrega a los pasajeros de material de información, previa al área de revisión aduanera, se realiza mediante el formato de declaración de aduana para pasajeros procedentes del extranjero, como un acto de simplificación administrativa.

Lo anterior resulta contrario a la legalidad, seguridad jurídica y debido proceso consagrados en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Política, ya que toda autoridad debe contar con competencia para llevar acabo algún acto de privación o de molestia, y no puede evadir su responsabilidad con las conductas atribuibles a otros órganos del poder público, lo cual coloca al particular en estado de indefinición al no poder identificar cuál es la autoridad responsable de la violación y cuáles son los mecanismos legales para controvertir dicho acto.

En el mismo sentido, resulta oportuno reiterar que se deben explicar, en forma clara y precisa, a todo pasajero los requisitos a cumplir para introducir a México, productos acordes con la importación permitida para turistas, la importación regulada y la importación prohibida, y en especial lo relativo al procedimiento de retención o bien de destrucción de los productos, y no sólo argumentar que “el pasajero que proviene del extranjero es suficientemente advertido por parte de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de pasar al área de revisión aduanal mediante el formato de declaración de aduana para pasajeros que proceden del extranjero”, y que declare si tiene consigo diversos productos vegetales, animales o de otro origen, en virtud de que se trata de dos procedimientos completamente distintos, en los cuales los servidores públicos de cada dependencia deben actuar en forma autónoma en el desempeño del servicio que tienen encomendado, ya que lo contrario puede crear un error de apreciación en los pasajeros o confusión en los mismos, relativo a la función o facultades del servidor público de cada dependencia, sin que los propios pasajeros sepan claramente con qué autoridad pueden acudir para que sean atendidos en caso de dudas o reclamación, independientemente de que el personal de la OISA del SENASICA de la SAGARPA manifestó que no tiene papelería y sus publicaciones se están diseñando, sin que se precisara cuándo contarían con la misma, situación que crea incertidumbre y provoca que los pasajeros que provienen del extranjero queden en un estado de indefensión.

Cabe destacar que esta Comisión Nacional de ninguna manera pretende oponerse a que el personal que realiza la inspección fitozoosanitaria, dependiente de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria del SENASICA de la SAGARPA, efectúe las funciones que tienen encomendadas, con motivo de los procedimientos de revisión, retención y destrucción de productos de origen vegetal o animal que se pretendan introducir a México; sin embargo, las mismas al momento de actuar no deben conculcar los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso tutelados en el orden constitucional mexicano en agravio de los pasajeros procedentes de vuelos internacionales que arriban al Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, por lo cual este organismo se pronuncia en el sentido de que esos procedimientos deben efectuarse en forma correcta, clara y precisa, sin que se causen actos de molestia o bien originen confusión a los particulares interesados.

En ese orden de ideas, el procedimiento de inspección de referencia resulta violatorio de los derechos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso contemplados además en los instrumentos internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, en términos del artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tales como los artículos 17.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra las injerencias o esos

ataques arbitrarios; así como que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones.

De igual forma, se violentó lo previsto en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que, como se deriva de la interpretación realizada a su contenido por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos humanos, por lo que ante cualquier circunstancia en la que un órgano o servidor público del Estado, con independencia de su jerarquía, lesione indebidamente uno de tales derechos o esté ante un supuesto de inobservancia del deber de actuar con la debida diligencia, se configura una violación a los derechos humanos.

Por último, en la consideración de esta Comisión Nacional, la actuación de la oficial de seguridad fitozoosanitaria de la Oficina de de Inspección y Sanidad Agropecuaria (OISA) del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que desempeña sus funciones en las instalaciones del Aeropuerto Internacional “Benito Juárez” de la Ciudad de México, presumiblemente no se apegó a lo establecido en el artículo 8o, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dispone la obligación que tienen los servidores públicos de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia, o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, por lo cual dicha conducta se encuentra en etapa de investigación ante el órgano interno de control correspondiente.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular, respetuosamente a usted, señor secretario, como superior jerárquico del organismo público desconcentrado Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Gire sus instrucciones al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) para que los procedimientos de revisión que realicen los oficiales de inspección fitozoosanitaria se efectúen en estricto cumplimiento de los derechos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso de las personas, contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16 primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA. Instruya al personal de la Oficina de Inspección de Sanidad Agropecuaria (OISA) del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) para que se elabore un Manual de Procedimientos de Revisión a los Pasajeros procedentes de los vuelos internacionales en los Aeropuertos de la República Mexicana, proporcionado a esta Comisión Nacional la documentación que así lo acredite.

TERCERA. Gire sus instrucciones a quien corresponda para que en los manuales de procedimientos, así como en la publicidad y demás material que difunde esa Secretaría, se incluyan los requisitos previstos en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, para la importación de animales, vegetales y sus productos, y las consecuencias en el caso de su incumplimiento; proporcionando a esta Comisión Nacional la documentación que así lo acredite.

CUARTA. Se coloquen letreros en los puntos de revisión a cargo de esa Secretaría, en los que se informen ante quien se pueden interponer quejas sobre la actuación de sus servidores públicos en materia de revisión, verificación o destrucción de los productos orgánicos de los pasajeros, así como del área de su adscripción y el número telefónico al que puedan dirigirse en caso de alguna sugerencia o inconformidad; proporcionando a esta Comisión Nacional la documentación que así lo acredite.

QUINTA. Se tomen las medidas correspondientes para que las personas que viajan al extranjero o ingresen al país se les proporcione la información necesaria para el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, respecto a la introducción de especies, animales, vegetales sus productos o subproductos que estén permitidos o bien, que se precisen claramente las restricciones legales que los mismos tengan para ingresar al país.

SEXTA. Se haga del conocimiento del Órgano Interno de Control que conoce del procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del personal de

inspección fitozoosanitaria, las consideraciones expuestas en el capítulo de observaciones del presente documento, informándose a esta Comisión Nacional los avances del mismo hasta su determinación conforme a derecho.

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 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.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita de usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de 15 días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia.

EL PRESIDENTE

DR. JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ