



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS:

1. Luego de que AR1, personal adscrito al Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, resolviera el 10 de enero de 2013 la inadmisibilidad de V1, de nacionalidad cubana, a México, como consecuencia de la revisión migratoria que le fue practicada en los filtros del referido aeródromo, esa autoridad determinó enviarlo, vía aérea, a Cuba.
2. Toda vez que el agraviado no fue aceptado por el gobierno de ese país, se le regresó a territorio nacional, en donde los días 14, 15 y 16 de enero de 2013, personal adscrito al referido Instituto emitió nuevas determinaciones de rechazo que se ejecutaron en las fechas previstas; sin embargo, nuevamente, en ninguna de esas ocasiones fue aceptado por el gobierno de Cuba.
3. En vista de lo anterior y como consecuencia de su regreso a México, el 16 de enero de ese año, AR1 lo envió mediante oficio a la estación migratoria en el Distrito Federal para su alojamiento temporal, en tanto se ejecutaba su rechazo, lugar en el que permaneció hasta el 14 de junio de 2013, fecha en la que se le trasladó a la estación migratoria en Puebla, de donde egresó el 3 de septiembre de 2013 con el in de tramitar la regularización de su situación migratoria en México.

OBSERVACIONES

4. Del análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/5/ 2013/4649/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el caso con elementos que permiten evidenciar violaciones a los Derechos Humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al trato digno, en agravio de V1, por retención ilegal, prestar indebidamente el servicio público, así como acciones y omisiones que transgreden los derechos de las personas migrantes y sus familiares, en atención a las siguientes consideraciones:
5. Este Organismo Nacional logró documentar que los días 14, 15 y 16 de enero de 2013, AR4 y AR5, servidoras públicas adscritas al Instituto Nacional de Migración, resolvieron el rechazo de V1 para enviarlo a su país de origen, sin tomar en consideración que había sido inadmitido por el gobierno de Cuba algunos días antes.
6. Al respecto, este Organismo Nacional acreditó que no existe fundamento legal que facultara a la autoridad migratoria para intentar ejecutar rechazos de manera sucesiva a persona alguna cuando su país de origen le impide la entrada, máxime cuando tal práctica se encuentra prohibida por la Organización de Aviación Civil Internacional.
7. Ahora bien, respecto del oficio del 16 de enero de 2013 mediante el cual AR1 refirió “presentar” a V1 ante el director de la estación migratoria del Instituto

Nacional de Migración en el Distrito Federal “confines de manutención y alojamiento” hasta que se estuviera en posibilidad de ejecutar su rechazo, este Organismo Nacional llegó a la conclusión de que tanto AR1 como AR3 ingresaron al agraviado a la referida instalación migratoria bajo una fundamentación jurídica no aplicable al caso, en virtud de que su situación migratoria ya había sido resuelta previamente al determinarse su rechazo.

- 8. Por otra parte, esta Comisión Nacional acreditó que V1 fue alojado en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal durante más de 100 días, sin justificación legal alguna.*

Recomendaciones

PRIMERA. *Se tomen las medidas necesarias para reparar el daño a V1, por las afectaciones a las que fue expuesto por los actos y omisiones en que incurrieron las autoridades responsables, a través de las gestiones que realice personal de ese Instituto ante las autoridades de salud y del trabajo competentes, a efectos de que se proporcione a V1 atención psicológica y orientación jurídica en materia laboral.*

SEGUNDA. *Se difundan entre el personal del Instituto Nacional de Migración los procedimientos previstos en la Ley de Migración y su Reglamento, en los que se establecen de manera específica las acciones a realizar en los casos de los extranjeros sujetos a rechazo, que no son admitidos por su país de origen, a efectos de evitar que se repitan situaciones como las que se señalan en este documento.*

TERCERA. *Se adopten medidas para que se diseñen e impartan programas integrales de capacitación y formación a los servidores públicos adscritos al Instituto Nacional de Migración, en materia de Derechos Humanos, a fin de evitar que en el futuro se incurra en omisiones o irregularidades como las que fueron evidenciadas en este documento.*

CUARTA. *Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la presentación de la queja que se promueva ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración respecto de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5.*

QUINTA. *Se colabore debidamente en las investigaciones derivadas de la denuncia que, con motivo de los hechos, se presente ante la Procuraduría General de la República.*

RECOMENDACIÓN No. 81/2013

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL TRATO DIGNO DE V1, DE NACIONALIDAD CUBANA.

México, D.F., a 23 de diciembre de 2013.

LIC. ARDELIO VARGAS FOSADO COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Distinguido señor comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero; 6, fracciones I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracciones II y 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/5/2013/4649/Q, relacionados con el caso de V1, de nacionalidad cubana.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su reglamento interno. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes y visto los siguientes:

I. HECHOS

3. El 11 de junio de 2013, en visita practicada a la estación migratoria del Distrito Federal, personal de esta Comisión Nacional recibió la queja presentada por V1, persona mayor de edad de nacionalidad cubana, en la que hizo valer que desde hace once años reside en México; que contaba con la documentación migratoria

que acreditaba su legal estancia en este país, por lo que el 20 de diciembre de 2012 determinó vacacionar en Cuba.

4. Que a su regreso, el 10 de enero de 2013, servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México detectaron irregularidades en su documentación migratoria, por lo que fue rechazado su ingreso al país, y desde el 10 al 16 de enero de 2013, el personal del referido instituto había intentado, por seis ocasiones consecutivas, devolverlo a Cuba.

5. Que el 16 de enero de 2013, se le había trasladado a la estación migratoria en el Distrito Federal, con fines de alojamiento, hasta en tanto pudiera ejecutarse el rechazo, donde permaneció durante más de cuatro meses.

6. En consecuencia, se inició en esta comisión nacional el expediente CNDH/5/2013/4649/Q, para cuya integración se solicitaron informes al Instituto Nacional de Migración y, en vía de colaboración, a la Procuraduría General de la República, los cuales fueron recibidos en su oportunidad y se analizan en el capítulo de observaciones del presente documento.

II. EVIDENCIAS

7. Escrito de queja de 6 de junio de 2013, suscrito por V1, en el que hace valer presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio.

8. Acta circunstanciada de 26 de junio de 2013, elaborada por personal de este organismo nacional, en la que se hace constar entrevista con P1 y con V1, quienes comunicaron el traslado del agraviado a la estación migratoria en Puebla, así como que V1 había interpuesto un juicio de amparo, del que se desistió el 12 de abril de 2013.

9. Acta circunstanciada de 29 de julio de 2013, en la que personal de esta comisión nacional hace constar comunicación telefónica sostenida con V1, quien manifestó que debido al tiempo que había permanecido alojado perdió su empleo y que no contaba con ingreso alguno para pagar sus deudas.

10. Acta circunstanciada de 29 de julio de 2013, suscrita por un visitador adjunto de este organismo nacional, quien dio fe de la conversación telefónica sostenida con personal del Instituto Nacional de Migración, adscrito al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, que señaló que “la estación migratoria en Iztapalapa es la encargada de ejecutar el rechazo” del agraviado.

11. Acta circunstanciada de 29 de julio de 2013, en la que un visitador adjunto de este organismo nacional hace constar entrevista sostenida con SP1, encargado del Departamento Operativo, en la estación migratoria del Distrito Federal, quien refirió que el 7 de mayo de 2013, el Instituto Nacional de Migración fue notificado por la autoridad jurisdiccional del sobreseimiento del juicio de amparo que

promovió V1, y que el extranjero fue conducido a la estación migratoria en Puebla por razones de seguridad y espacio.

12. Copia del expediente administrativo del agraviado, proporcionada por SP1 el 29 de julio de 2013, del que destacan las siguientes constancias:

12.1. Oficio 52-V de 14 de enero de 2013, a través del cual la Secretaria del Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, notifica a la Subdelegación Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y a otras autoridades, sobre la existencia del juicio de amparo JA1, en favor de V1 contra actos, entre otros, de deportación.

12.2. Oficio DFDF/SFAICM/DLT1/SL/013/2013, de 16 de enero de 2013, mediante el cual AR1, subdelegada local del Instituto Nacional de Migración, envió a V1 ante el director de la estación migratoria de ese instituto en el Distrito Federal con fines de manutención y alojamiento, hasta que la subdelegación federal en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México estuviera en posibilidad de ejecutar el rechazo correspondiente.

12.3. Acuerdo de radicación de 16 de enero de 2013, en el que AR3, jefe de Departamento en la estación migratoria del Distrito Federal, determinó que esa estación sería el centro de alojamiento provisional de V1, hasta que se ejecutara el rechazo correspondiente.

12.4. Comparecencia de 12 de abril de 2013, en la que V1 declaró ante personal del Instituto Nacional de Migración su deseo de desistirse del juicio de amparo JA1.

12.5. Oficio 705-V de 6 de mayo de 2013, por el que la Secretaria del Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, notificó a diferentes autoridades del Instituto Nacional de Migración el sobreseimiento del juicio de amparo JA1.

12.6. Oficio DFDF/EM/D/1270/2013 de 14 de junio de 2013, por medio del cual AR2, director de la estación migratoria del Distrito Federal, puso a V1 a disposición de su homóloga en Puebla, con fines de alojamiento temporal, hasta que las autoridades de la estación migratoria en la ciudad de México resolvieran en definitiva respecto de su situación migratoria.

12.7. Oficio EM/1361/2012 de "14 de junio de 2012" (sic), a través del cual AR3 notifica a V1 su traslado a la estación migratoria en Puebla, documento en el que se señala que permanecerá en esas instalaciones "hasta en tanto la subdelegación federal en el AICM esté en posibilidad de ejecutar el rechazo correspondiente".

13. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1241/2013 de 9 de agosto de 2013, mediante el cual el director de Derechos Humanos del Instituto Nacional de Migración rinde el informe que le fue solicitado por este organismo nacional, al que agrega diversa documentación, de la que destaca la siguiente:

13.1. Acta de rechazo aéreo número A1, de 10 de enero de 2013, en la cual AR1 resuelve ordenar el rechazo de V1, e indica que tendrá verificativo el 11 de enero de 2013.

13.2. Oficio 1, de 14 de junio de 2013, mediante el cual un agente del Ministerio Público de la Federación de la Procuraduría General de la República informa al director de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Migración que para efectos de la integración de la averiguación previa AP1 se sugiere que V1 sea resguardado en un lugar distinto al que se encontraba en ese momento.

13.3. Oficio INM/DFDF/DAJ/989/24/07/2013 de 24 de julio de 2013 suscrito por el subdelegado federal en el Distrito Federal del Instituto Nacional de Migración, quien informa que el día de los hechos no fue admitido el ingreso de V1 a territorio nacional por haber exhibido documentación presuntamente apócrifa o alterada en los filtros de revisión migratoria, ante lo cual se decretó su inadmisibilidad; que en diversas ocasiones no fue admitido por su país de origen, por lo que fue presentado para su alojamiento temporal en la estación migratoria del Distrito Federal en tanto pudiera ejecutarse el rechazo.

14. Acta circunstanciada de 13 de agosto de 2013, suscrita por un visitador adjunto adscrito a este organismo nacional, en que se hace constar la entrevista sostenida con V1, quien precisó que la subdelegación del Instituto Nacional de Migración efectuó su rechazo seis veces antes de ponerlo a disposición de la estación migratoria en el Distrito Federal.

15. Acta circunstanciada de 6 de septiembre de 2013, en la que personal de esta comisión nacional dio fe de la comunicación telefónica sostenida con SP2 y con V1, quienes fueron coincidentes en afirmar que el 3 de ese mes y año el agraviado egresó de la estación migratoria en la ciudad de Puebla con oficio de salida para regularización en el país.

16. Oficio 8527/13 DGPCDHQI, de 9 de septiembre de 2013, signado por el director general de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección de la Procuraduría General de la República, mediante el cual rinde el informe que le fue solicitado por este organismo nacional y adjunta diversa documentación, de cuyo contenido se advierte que V1 no sería requerido por la autoridad ministerial.

17. Acta circunstanciada de 1 de octubre de 2013, suscrita por un visitador adjunto adscrito a este organismo nacional, en la que hizo constar la visita que realizó a instalaciones de la Procuraduría General de la República, a efecto de consultar la declaración de V1, rendida en la averiguación previa AP1.

18. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1780/2013, de 7 de noviembre de 2013, suscrito por el subdirector de Procesos ante la CNDH del Instituto Nacional de Migración, por el que se envía la información solicitada, en vía de ampliación, por este organismo nacional, al que se anexa copia de la siguiente documentación:

18.1. Oficio DFDF/SFAICM/DLT2B/719/2013, de 30 de octubre de 2013, por el que el delegado local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México remite la ampliación de información que le fue solicitada por este organismo nacional.

18.2. Acta de rechazo aéreo número A2, de 14 de enero de 2013, en la cual AR4 resolvió ordenar el rechazo de V1 e indicó que tendría verificativo ese mismo día.

18.3. Acta de rechazo aéreo número A3, de 15 de enero de 2013, suscrita por AR5, quien determinó ordenar el rechazo de V1, para tener verificativo ese mismo día.

18.4. Acta de rechazo aéreo número A4, de 16 de enero de 2013, en la cual AR4 resolvió ordenar el rechazo de V1, e indicó que se efectuaría al día siguiente.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

19. Con motivo de la revisión de documentación migratoria efectuada a V1 en los filtros del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el 10 de enero de 2013 AR1, subdelegada local del Instituto Nacional de Migración, resolvió la inadmisibilidad del extranjero, por lo que se determinó enviarlo, vía aérea, a Cuba.

20. Toda vez que el agraviado no fue aceptado por ese país se le regresó a territorio nacional, en donde los días 14, 15 y 16 de enero de 2013, AR4 y AR5, respectivamente, emitieron nuevas determinaciones de rechazo, que se ejecutaron en las fechas previstas; sin embargo, en ninguna de esas ocasiones fue aceptado por el gobierno de Cuba.

21. Finalmente, el 16 de enero de ese año, AR1 lo envió mediante oficio a la estación migratoria en el Distrito Federal, para efectos de alojamiento temporal, mientras se ejecutaba su rechazo.

22. V1 presentó demanda de amparo el 14 de enero de 2013 contra actos de las autoridades migratorias consistentes en deportación, entre otros, que dio inicio al juicio JA1, del cual V1 se desistió, resolviéndose el sobreseimiento del juicio el 6 de mayo de 2013.

23. V1 permaneció en la estación migratoria del Distrito Federal hasta el 14 de junio de 2013, fecha en que AR2 acordó ponerlo a disposición de la estación migratoria en Puebla, con fines de alojamiento temporal, hasta que se resolviera en definitiva respecto de su situación migratoria.

24. Finalmente, el 3 de septiembre de 2013, V1 egresó de la estación migratoria en Puebla con oficio de salida para regularización en México.

IV. OBSERVACIONES

25. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/5/2013/4649/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el caso con elementos que permiten evidenciar, en agravio de V1, violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al trato digno, por hechos consistentes en retención ilegal, prestar indebidamente el servicio público, así como acciones y omisiones que transgreden los derechos de las personas migrantes y sus familiares, en atención a las siguientes consideraciones:

26. El 10 de enero de 2013 V1, de nacionalidad cubana, arribó, vía aérea, al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, donde, con el argumento de que probablemente presentaba un documento apócrifo o alterado, la autoridad migratoria determinó, en cuatro ocasiones, su inadmisibilidad a territorio nacional, y se resolvió enviar al extranjero a Cuba en igual número de ocasiones, sin que el gobierno de ese país aceptara a su connacional.

27. El 14 de enero de 2013, V1 presentó demanda de amparo contra actos de deportación y otros, por parte de diversas autoridades del Instituto Nacional de Migración, lo que dio inicio al juicio de amparo JA1.

28. El 16 de enero de ese año, AR1 envió mediante oficio al agraviado ante la estación migratoria en el Distrito Federal, para su alojamiento temporal, en tanto se ejecutaba su rechazo.

29. El 6 de mayo de 2013 se resolvió el sobreseimiento del JA1, por desistimiento del quejoso.

30. El extranjero continuó en las instalaciones de la estación migratoria, en el Distrito Federal, hasta el 14 de junio de 2013, cuando se determinó trasladarlo a la estación migratoria en Puebla, de donde egresó hasta el 3 de septiembre de ese año, con oficio para regularización migratoria, esto es, a 231 días de su primer ingreso.

31. Pues bien, en el caso, se advierte que V1 arribó al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México el 10 de enero de 2013 y, el mismo día, AR1 emitió un acta de rechazo, para ejecutarse al día siguiente.

32. En el informe que envió a este organismo nacional la autoridad migratoria, se refiere que V1 no fue admitido en Cuba, por lo que se le regresó a territorio mexicano.

33. Al respecto, en el artículo 151 del Reglamento de la Ley de Migración se prevé que en los casos en que se tenga constancia de la imposibilidad de que la persona extranjera pueda ingresar a su país de origen, la autoridad migratoria emitirá un acuerdo en el que declare la determinación de apátrida y le otorgará la condición de estancia de residente permanente.

34. En el caso de V1 se advierte que fue inadmitido en Cuba y devuelto a México, donde se determinó nuevamente su rechazo, situación que se repitió en tres ocasiones más, como consta en las actas correspondientes de 14, 15 y 16 de enero de 2013.

35. Si bien es cierto que en las referidas actas se funda la actuación de la autoridad en diversos artículos de la Ley de Migración, de su Reglamento, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y de los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios, también lo es que en ninguno de esos ordenamientos se prevé la posibilidad de efectuar rechazos sucesivos en los casos en que el país de origen no admita el ingreso de la persona extranjera a la que le hubiere sido negada la internación a México.

36. En efecto, se advierte que los días 14, 15 y 16 de enero de 2013, mediante actas A2, A3 y A4, suscritas por AR4 y AR5, respectivamente, se resolvió el rechazo de V1 y se le envió a su país de origen, sin tomarse en consideración que había sido inadmitido en éste país con anterioridad. Y es el caso que no se advierte fundamento legal que faculte a la autoridad migratoria, a intentar rechazos de manera sucesiva a persona alguna cuando su país de origen le impide la entrada, máxime cuando tal práctica se encuentra prohibida por la propia Organización de Aviación Civil Internacional, conforme lo dispuesto en la última parte del artículo 5.12 del Anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, en el que se establece expresamente que un Estado contratante no hará volver a una persona al país donde se le haya considerado anteriormente no admisible, normativa que, además, fue invocada por la propia autoridad migratoria en cada una de las referidas resoluciones.

37. Ahora bien, el 16 de enero de 2013, AR1 emitió el oficio DFD/SAICM/SLT1/SL/013/2013, a través del cual manifestó “presentar” a V1 ante el director de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal “con fines de manutención y alojamiento”, hasta que la subdelegación federal en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México estuviera en posibilidad de ejecutar su rechazo.

38. En ese sentido, en el artículo 3, fracción XX, de la Ley de Migración, se dispone que la presentación es la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración, mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria “*para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno*”; sin embargo, es claro que el caso de V1 no se adecuaba a ninguna de esas hipótesis normativas, ya que la propia autoridad migratoria ya había determinado su rechazo.

39. Por lo que, en el caso, la autoridad migratoria debió emitir un acuerdo fundado y motivado, en que se razonara la necesidad de mantener a V1 en el país, en la estación migratoria en el Distrito Federal, en tanto el juez resolviera respecto de su situación jurídica en el juicio JA1, en términos de lo establecido en los artículos 103 y 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no, como se llevó a cabo, solicitar su alojamiento como si se tratara de un caso de presentación, lo cual colocó a V1 en estado de indefensión, al disponer, AR1 y AR3, su alojamiento con una fundamentación jurídica no aplicable al caso.

40. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Baena Ricardo y otros vs Panamá, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de febrero de 2001, ha establecido que, en términos de lo previsto en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. Que la discrecionalidad de la administración tiene límites, entre éstos, el respeto de los derechos humanos, por lo que es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, aunado a que no se puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados.

41. En ese sentido, en los artículos 11, párrafo primero, de la Ley de Migración, y 222, párrafo segundo, de su Reglamento, se indica la obligación de respetar en todo momento el derecho de los migrantes al debido proceso.

42. Por otra parte, se advierte que V1 fue alojado en la estación migratoria del Distrito Federal el 16 de enero de 2013 y, si bien es cierto desde el día 14 había presentado demanda de amparo, también lo es que se desistió de esa instancia el 12 de abril de 2013, por lo que el juez instructor resolvió sobreseer el juicio, lo cual se comunicó a las autoridades del Instituto Nacional de Migración el 7 de mayo de 2013.

43. En esa tesitura, a partir de la fecha de notificación del sobreseimiento, de conformidad con lo establecido en el referido artículo 151 del Reglamento de la Ley de Migración, al existir constancia de la imposibilidad de que la persona extranjera pudiera regresar a su país de origen, debió emitirse un acuerdo en que se declarara la determinación de apátrida y se le otorgara la condición de estancia de residente permanente.

44. Sin embargo, se continuó con el alojamiento de V1, sin que obre en el expediente acuerdo alguno con que se justifique la prolongación de tal medida. Destaca que el 14 de junio de 2013, AR2 determinó el traslado de V1 a la estación migratoria en Puebla y, en el oficio de puesta a disposición, argumentó que se enviaba al extranjero con fines de alojamiento temporal hasta que en la estación migratoria en el Distrito Federal se resolviera en definitiva su situación, y en el oficio de notificación de traslado dirigido a V1, AR3 le indicó que permanecería en esas instalaciones hasta en tanto la delegación federal en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México estuviera en posibilidad de ejecutar el

rechazo correspondiente, lo cual evidencia falta de certeza a V1 respecto de la autoridad a quien correspondía actuar en el caso, así como sobre si se ejecutaría su rechazo o se emitiría una determinación diversa.

45. Finalmente, el 3 de septiembre de 2013, se otorgó a V1 un oficio de salida para regularización, de lo que se advierte que, posterior a la notificación de sobreseimiento del juicio de amparo JA1, el agraviado permaneció alojado en estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración del 7 de mayo al 3 de septiembre de 2013, es decir 120 días, sin justificación legal alguna.

46. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Fleury y otros vs Haití, fondo y reparaciones, sentencia de 23 de noviembre de 2011, indicó que para los efectos del artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una detención, sea por un período breve, o una “demora”, así sea con meros fines de identificación, constituyen formas de privación a la libertad física de la persona y, por ende, en tanto limitación a la misma deben ajustarse estrictamente a lo que la Convención Americana y la legislación interna establezcan al efecto, por lo que cualquier requisito establecido en éstas que no sea cumplido, derivaría en que la privación de libertad resulte ilegal y contraria a la Convención Americana.

47. Los pronunciamientos referidos en el caso resultan de observancia obligatoria para el Estado mexicano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los numerales 1, 2 y 3, de la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 24 de febrero de 1999, mediante el cual el Estado Mexicano reconoce la competencia contenciosa de ese tribunal internacional.

48. En el caso, como se ha señalado, el alojamiento de V1 en las estaciones migratorias del Distrito Federal y de Puebla, una vez que fue notificado el sobreseimiento del juicio de Amparo JA1, es decir, del 7 de mayo al 3 de septiembre de 2013, no se adecuó a la legislación interna ni a las disposiciones de la referida Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que, de acuerdo con el razonamiento de la Corte Interamericana, se actualiza el supuesto de ser una retención ilegal en perjuicio del agraviado.

49. Lo anterior, toda vez que la autoridad migratoria no fundó ni motivó su decisión de que V1 permaneciera alojado en la estación migratoria del Distrito Federal, causando de esta manera actos de molestia en perjuicio del agraviado, violatorios de sus derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica, enunciados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

50. A ese respecto, debe resaltarse el estado de extrema vulnerabilidad en que se colocó a V1 al mantenerlo del 7 de mayo al 3 de septiembre de 2013 en la indefinición jurídica respecto de su situación personal, ya que se encontraba rechazado su ingreso tanto a México como a Cuba y, en consecuencia, se le

colocó en la imposibilidad de ejercer actividades tales como desarrollar un empleo o bien continuar con sus ocupaciones académicas, ya que acreditó dedicarse a la medicina y realizar estudios de doctorado en el Instituto de Investigaciones Biomédicas.

51. Por último, no pasa inadvertido el hecho de que, en el acta A4, AR4 resolvió que el rechazo de V1 tendría verificativo el 17 de enero de 2013; sin embargo, el 16 del mismo mes se envió mediante oficio al agraviado a la estación migratoria en el Distrito Federal, sin que obre constancia de la causa que motivó esa situación.

52. En consecuencia AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, con sus actos y omisiones vulneraron, en perjuicio de V1, los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al trato digno, por los hechos consistentes en retención ilegal, prestar indebidamente el servicio público, así como acciones y omisiones que transgreden los derechos de las personas migrantes y sus familiares, previstos en los artículos 1, párrafos primero, segundo, tercero y quinto, 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

53. Numerales en que se dispone, en términos generales, el derecho de toda persona de gozar de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional; que queda prohibida toda discriminación y conducta que atente contra los derechos humanos y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de las personas; así como que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, ni molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, en que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

54. Los derechos en cuestión se reconocen también en diversos instrumentos internacionales de observancia general, que constituyen norma vigente en nuestro país y que deben ser tomados en cuenta para la interpretación adecuada de las normas relativas a los derechos humanos, favoreciendo, en todo tiempo, a las personas, la protección más amplia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

55. Tal es el caso de los artículos 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1 5.2, 8, 11.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; que, en términos generales, se refieren al derecho a vivir bajo la vigencia de un sistema jurídico dotado de certeza y estabilidad, y a ser tratado con la dignidad inherente al ser humano, sin discriminación por motivos, entre otros, de origen nacional.

56. De igual forma se considera que, con su actuar, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, contravinieron lo establecido en los artículos 7 y 8, fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en que se dispone la responsabilidad de los servidores públicos de salvaguardar los

principios de legalidad y eficiencia, así como la obligación que tienen de cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia.

57. Asimismo, para el caso de AR2 y AR3, es importante considerar el contenido de los artículos 215, fracción VII, en relación con el 213 bis, del Código Penal Federal, respecto del deber de los servidores públicos migratorios de privilegiar la libertad de las personas.

58. En ese orden de ideas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafo tercero y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción III; 71, segundo párrafo, y 72, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el caso con elementos de convicción suficientes para presentar formal queja ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración, por la participación de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, en los hechos referidos en esta recomendación, para que se inicie el procedimiento administrativo de investigación correspondiente, a fin de deslindar las responsabilidades de carácter administrativo que procedan; además se formulará la denuncia de hechos respectiva ante el agente del Ministerio Público de la Federación respecto del personal que intervino en los hechos que se consignan en el presente caso.

59. Si bien es cierto que 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, también lo es que el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, y 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la recomendación que se formule a la dependencia pública deberá incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

60. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted, señor comisionado del Instituto Nacional de Migración, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se tomen las medidas necesarias para reparar el daño a V1, por las afectaciones a que fue expuesto por los actos y omisiones en que incurrieron las autoridades responsables, a través de las gestiones que realice personal de ese Instituto ante las autoridades de salud y del trabajo competentes, a efecto de que

se proporcione a V1 atención psicológica y orientación jurídica en materia laboral y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se difundan entre el personal del Instituto Nacional de Migración, los procedimientos previstos en la Ley de Migración y su Reglamento, en los que se establecen de manera específica las acciones a realizar en los casos de los extranjeros sujetos a rechazo, que no son admitidos por su país de origen, a efecto de evitar que se repitan situaciones como las que se señalan en este documento, hecho lo cual se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se adopten medidas para que se diseñen e impartan programas integrales de capacitación y formación a los servidores públicos adscritos al Instituto Nacional de Migración, en materia de derechos humanos, a fin de evitar que en el futuro se incurra en omisiones o irregularidades como las que fueron evidenciadas en este documento, enviándose a esta comisión nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento, así como los indicadores de gestión o de evaluación que se apliquen, en los cuales se señale el impacto efectivo de la capacitación.

CUARTA. Se colabore ampliamente con este organismo nacional en la presentación de la queja que se promueva ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración respecto de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, enviándose a esta comisión nacional las constancias que le sean requeridas.

QUINTA. Se colabore debidamente en las investigaciones derivadas de la denuncia que con motivo de los hechos se presente ante la Procuraduría General de la República, y se remitan a este organismo nacional las constancias que le sean solicitadas.

61. La presente recomendación, de acuerdo con lo dispuesto 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 1, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

62. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, se informe en el término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

63. Igualmente, con fundamento en el mismo precepto, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta comisión nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

64. 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 y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicitar al Senado de la República, en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, su comparecencia para que justifique su negativa.

EL PRESIDENTE

DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA