

**SOBRE EL CASO DE NORA¹ QUIEN OBTUVO
ORDEN DE LIBERTAD Y FUE PUESTA A
DISPOSICIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE
MIGRACIÓN A PESAR DE CONTAR CON
RESIDENCIA PERMANENTE EN EL PAÍS.**

Tijuana, Baja California, a 4 de septiembre de 2023.

**JORGE ALBERTO MELO SANTANDER
ENCARGADO DE DESPACHO DE LA COMISIÓN ESTATAL DEL SISTEMA
PENITENCIARIO DE BAJA CALIFORNIA.**

1. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California ha examinado los elementos contenidos en el expediente de queja **CEDHBC/ENS/Q/173/2018/5VG²**, relacionado con el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, libertad y seguridad personal en agravio de **Nora** (mujer extranjera con residencia permanente), atribuidos a **Diego** (subsecretario del Sistema Estatal Penitenciario al momento que ocurrieron los hechos).
2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad; dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describen las claves utilizadas, con el compromiso de que se dicten las medidas de protección de los datos correspondientes³.

¹ Seudónimo utilizado para identificar a la víctima dentro de la presente recomendación.

² De conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero; 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 Apartado B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 1, 2 párrafo primero, 3, 5, 7 fracciones I, II, IV y VIII, 26, 28, 35, 42, 43, 45 y 47 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California; 1, 9 párrafo primero, 118 fracción IV, 121, 122, 123, 124, 125, 126 y 127 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.

³ En términos de lo dispuesto en los artículos 6 apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 7 apartado C de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 5 fracción V de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California; así como los artículos 15 fracción VI, 16, fracción VI, 80, 110 fracción IV y XII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California y 5 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.

3. En la presente recomendación, la referencia a diversas instituciones, tratados internacionales, leyes y nombres para identificar a víctimas, testigos y autoridades responsables se hará mediante el uso de acrónimos, abreviaturas o seudónimos, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán identificarse de la siguiente manera:

| Nombre | Acrónimo, abreviatura o seudónimo |
|---|--|
| Comisión Estatal del Sistema Penitenciario | CESISPE |
| Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California | CEDHBC, comisión estatal, organismo estatal u organismo autónomo |
| Procuraduría General de Justicia en el Estado | PGJE |
| Instituto Nacional de Migración | INM |
| Centro de Reinserción Social de Ensenada, Baja California. | Cereso |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | SCJN |
| Corte Interamericana de Derechos Humanos | Corte IDH |
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | CPEUM |
| Reglamento de la Ley de Migración | RLM |
| Ley de Migración | LM |
| Nora | Víctima |
| Diego | Autoridad responsable |
| Manuel | Servidores públicos |
| Adela | |
| Julián | |

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| I. HECHOS..... | 3 |
| II. EVIDENCIAS..... | 4 |
| III. SITUACIÓN JURÍDICA..... | 6 |
| Carpeta de investigación 1 | 6 |
| IV. OBSERVACIONES | 6 |
| A. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN RELACIÓN CON LA LIBERTAD PERSONAL..... | 6 |
| V. ACREDITACIÓN DE VÍCTIMAS..... | 17 |
| VI. MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO..... | 17 |
| A. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN | 18 |
| B. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN..... | 18 |

I. HECHOS

4. El 14 de agosto de 2018 se inició expediente de queja en atención a la comparecencia de **Nora**, quien denunció hechos presuntamente violatorios a sus derechos humanos, cometidos por personal del Cereso Ensenada, toda vez que, el 23 de julio de 2018, estuvo involucrada en un accidente de tránsito, donde resultó una persona lesionada. Como consecuencia fue presentada al ministerio público y permaneció detenida en espera de resolver su situación jurídica por la posible comisión de los delitos de lesiones por culpa y daño en propiedad ajena por culpa.

5. Posteriormente, el 25 de julio de 2018, **Nora** ingresó al Cereso Ensenada, bajo disposición del juez de control y en espera de la audiencia correspondiente. Seguidamente el 26 de julio de la misma anualidad, se celebró la audiencia de vinculación a proceso, en la que el juez de control ordenó su libertad inmediata, debido a que el delito que se le imputaba no ameritaba prisión preventiva, no sin antes decretar como medida cautelar la prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside.

6. Sin embargo, **Julián** al recibir la constancia de vinculación a proceso, medida cautelar e inmediata libertad suscrita por el juez de control, ordenó a personal de seguridad y custodia penitenciaria del Cereso, el traslado de **Nora**

al Instituto Nacional de Migración en la ciudad de Tijuana, Baja California, a efecto de que comprobaran su estatus migratorio conforme a la norma técnica 071/2016.

7. Lo anterior ocasionó que Nora permaneciera retenida en la estación migratoria de Tijuana, del 26 al 27 de julio de esa anualidad, siendo puesta en libertad una vez que sus familiares presentaron ante el Instituto su **visa de residencia permanente**.

8. Lo anterior fue documentado en el expediente **CEDHBC/ENS/Q/173/2018/5VG**, a través del cual se llevaron a cabo diversas diligencias para allegarse de mayores elementos de prueba, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de la presente recomendación.

II. EVIDENCIAS

9. Acta de comparecencia de 14 de agosto de 2018, a través de la cual **Nora** declaró ante este organismo estatal los hechos ocurridos en su agravio por personal del Cereso Ensenada el 26 de julio de 2018.

10. Oficio SSP/SSEP/CRSE/JUR/2891/2018 de 26 de julio de 2018, suscrito por Julián por medio del cual informó a la coordinación de atención y seguimiento a liberados de la Secretaría de Seguridad Pública, que se ordenó la inmediata libertad a **Nora**, quien deberá permanecer en el país durante el tiempo que dure el proceso penal que se sigue en su contra.

11. Informe justificado SSP/SSEP/CRSE/DIR/0362/2018 de 19 de septiembre de 2018, suscrito por **Julián**, a través del cual refirió que era de su conocimiento que cualquier persona de nacionalidad extranjera que se le otorgara la libertad por autoridad competente, debía ser presentado ante el INM, en apego a la instrucción emitida por la subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario.

12. Oficio NSJP/ENS/03407/2018 de 26 de julio de 2018 suscrito por el juez de control del Poder Judicial del Estado por medio del cual ordenó a Julián la inmediata libertad de **Nora**, a quien se impuso medida cautelar consistente en la prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez.

13. Oficio SSP/SSPE/CRSE/DIR/0369/2018 de 20 de septiembre de 2018, suscrito por **Julián** a través del cual informó que **Adela** y **Manuel** fueron quienes realizaron el traslado de **Nora** a la estación migratoria.

14. Oficio SSP/SSPE/CRSE/DIR/0374/2018 de 24 de septiembre de 2018, suscrito por **Julián**, mediante el cual amplió información en alcance a su informe justificado y remitió lo siguiente:

14.1. Oficio SSEP/1984/2014 de 9 de septiembre de 2014, suscrito por el subsecretario del Sistema Estatal Penitenciario, mediante el cual instruyó al entonces director del Cereso Ensenada, para que cuando una persona de nacionalidad extranjera quedara en libertad por cualquier circunstancia, fuera puesto de manera inmediata a disposición del Instituto Nacional de Migración.

14.2. Acta de traslado y puesta a disposición de 26 de julio de 2018, suscrito por **Julián**, por medio del cual hizo constar la libertad inmediata y puesta a disposición al INM de Nora.

14.3. Certificado médico de libertad 2565/2018, practicado a **Nora** el 26 de julio de 2018, a las 16:46 horas.

14.4. Disposición normativa 071/2016, expedida por Diego el 1 de abril de 2016 con rubro "liberación de extranjeros" en la que se establece que es obligación de directores y subdirectores de los Centros, poner a los internos liberados de nacionalidad extranjera a disposición del INM.

15. Oficio SSP/SSEP/5392/2018 de 8 de octubre de 2018 suscrito por Diego, mediante el cual informó que el protocolo a seguir cuando una persona migrante extranjera con estancia legal en el país es puesto en libertad se sigue lo que determina la disposición normativa 071 de "liberación de extranjeras".

16. Informes justificados de **Manuel** y **Adela**, de 14 de noviembre de 2018, mediante los cuales refirieron que los hechos denunciados por Nora son falsos, puesto que sí había sido informada del traslado al INM.

17. Oficio de 5 de mayo de 2020 suscrito por la titular de la Unidad de Investigación de Delitos Contra el Patrimonio y la Sociedad de la FGE, por

medio del cual informó que la carpeta de investigación 1 se encontraba en trámite.

18. Oficio NSJP/ENS/00311/2021, de 29 de enero de 2021, suscrito por el juez de control del Poder Judicial del Estado de Baja California, mediante el cual informó el 26 de julio de 2018 que se vinculó a proceso a **Nora**, ordenándose su inmediata libertad; asimismo que en dicha determinación **NO** se ordenó traslado y puesta a disposición ante la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

Carpeta de investigación 1

19. El 30 de julio de 2020, la Unidad de Orientación y Atención Temprana de la PGJE, radicó la Carpeta de Investigación 1 por el delito de privación de la libertad, abuso de autoridad en contra de **Julián** y/o quien resulte responsable, misma que fue remitida a la Unidad de Investigación Especializada en Delitos Patrimoniales de la FGE, la cual se encuentra en etapa de integración.

IV. OBSERVACIONES

A. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN RELACIÓN CON LA LIBERTAD PERSONAL.

20. El contenido del derecho a la seguridad jurídica se encuentra implícito en el primer párrafo del artículo 16 de la CPUM, consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes con relación a su familia, posesiones o sus demás derechos, por lo que, tocante a la autoridad, esta debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes para asegurar que el gobernado sepa a qué atenerse ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos.

21. El primer requisito que debe observar la autoridad es que los actos de molestia deben constar por escrito, a fin de que el gobernado pueda constatar los demás supuestos que garantizan la seguridad jurídica, esto es, que provenga de autoridad competente y que estén debidamente fundados y motivados.

22. Respecto a la competencia de la autoridad, conlleva la observancia del principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana⁴.

23. De acuerdo con la doctrina, la seguridad jurídica es un derecho que concreta dos exigencias objetivas: corrección estructural, que es la formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico y la corrección funcional, el cumplimiento del Derecho por sus destinatarios, especialmente por los órganos encargados de su aplicación.

24. La seguridad jurídica se expresa en mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, buscando que la estructura del ordenamiento sea correcta y también su funcionamiento o aplicación. Entre los principios de la seguridad jurídica encontramos los siguientes:

24.1. *Lege promulgata*: Indica que, para que una norma jurídica sea obligatoria tiene que haber sido adecuadamente promulgada y dada a conocer a sus destinatarios mediante las formalidades que se establezcan en cada caso.

24.2. *Lege manifiesta*: Según el cual las leyes deben ser claras y comprensibles.

24.3. *Lege plena*: Indica que las consecuencias jurídicas de alguna conducta deben estar tipificadas en un texto normativo.

24.4. *Lege strictu*: Según el cual algunas áreas de la conducta pueden ser reguladas solamente mediante cierto tipo de normas, como sucede con la CPEUM que reserva la facultad de legislar sobre una materia en específico al Congreso de la Unión.

24.5. *Lege previa*: Indica que el derecho a través de sus normas introduce la seguridad en la vida social al posibilitar la previa calculabilidad de los efectos jurídicos de los comportamientos, este principio se materializa con la prohibición de aplicar irretroactivamente la ley, prevista en el artículo 14 párrafo primero de la CPEUM.

⁴ <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2005777&Tipo=1>

24.6. *Lege perpetua*: Según el cual los ordenamientos jurídicos deben ser lo más estables que sea posible a fin de que las personas puedan conocerlos y ajustar su conducta a lo que establezca⁵.

25. Por su parte, el principio de legalidad es, entonces, una garantía de seguridad jurídica que permite a los gobernados evitar el abuso de autoridad en el ejercicio del poder⁶. Por lo que, tocante al presente caso, observa que el artículo 14 constitucional establece que nadie podrá ser privado de la libertad sino mediante juicio seguido ante los órganos que realicen una función materialmente jurisdiccional⁷, por su parte, el artículo 16 prohíbe actos de molestia que no emanen de un mandamiento escrito por autoridad competente.

26. Sin embargo, el derecho a la libertad personal reconocido en los artículos 14 de la CPEUM y 7 de la CADH no es un derecho absoluto porque admite restricciones específicas, que en ningún momento pueden atacar contra la dignidad humana, es decir, deben caracterizarse por ser lo menos lesiva posible, cumplir con el principio de legalidad, ser racional, específica y proporcional.

27. La protección a la libertad de las personas contra toda interferencia arbitraria o ilegal del Estado implica necesariamente que las autoridades observen su *“deber de aplicar en todo momento procedimientos conforme a derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción”*⁸.

28. A la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH los Estados deben respetar los derechos humanos y garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por la regular o irregular estancia dentro de su territorio, atendiendo al apego estricto de las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana, cualquiera que sea la condición jurídica de la persona en contexto de movilidad⁹.

⁵ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-06/ADR-1499-2018.pdf

⁶ Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, Párrafo 187

⁷ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-06/ADR-1499-2018.pdf

⁸ Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 86.

⁹ Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párrafo 154

29. La ley en materia de migración establece en el artículo 7 de la LM que ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, mas que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidas en la LM.

30. La Corte IDH ha determinado que la privación de la libertad por incumplimiento de leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, de modo que la detención sólo debe ser utilizada cuando fuere necesario y proporcional en el caso concreto para asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación; en observancia al artículo 7 de la CADH, resulta arbitraria la privación de la libertad ejecutada por causas y métodos que, aun calificados de legales, puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonable, imprevisible o falta de proporcionalidad¹⁰.

31. De la evidencia se advierte que el 25 de julio de 2018 **Nora** fue puesta a disposición del Juez de Control e ingresó al CERESO de Ensenada. Al día siguiente, siendo el 26 de julio se llevó a cabo la audiencia inicial en la que se vinculó a proceso y **se ordenó su inmediata libertad**, emitiéndose la medida cautelar contemplada en la fracción V del artículo 155 del CNPP: *“la prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez”*.

32. Posteriormente, le fue notificado al director **Julián** el mismo 26 de julio alrededor de las 15:10 horas, la determinación del Juez de Control:

*“(...) se hace de su conocimiento que en la propia fecha le fue impuesta a la imputada de mérito la medida cautelar consistente en la prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez, misma que tendrá una duración por lo que dure el proceso, teniendo que acudir a su registro ante la unidad de coordinación de evaluación, supervisión de medidas y beneficios judiciales, en un término **no mayor a tres días hábiles**; razón por la cual se ordena la **INMEDIATA LIBERTAD** de la imputada, única y exclusivamente por lo que se refiere a la presente causa penal”*.

¹⁰ Corte IDH, caso González y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 20 de septiembre de 2021. Serie C No. 436., Párrafo 97

33. Una vez que **Julián** tuvo conocimiento de la resolución, con base en la norma técnica 071/2016, ordenó el traslado y puesta a disposición de **Nora** ante el INM, desencadenando una serie de actos que prolongaron su privación de la libertad. Primero, a las 16:46 horas del 26 de julio de 2018, **Nora** fue llevada al área médica del centro penitenciario para una certificación de integridad física. Segundo, el director suscribió el “Acta de traslado y puesta a disposición” con el siguiente contenido: “(...) se ordena su inmediata y absoluta libertad, así mismo se hace entrega del mencionado ciudadano extranjero (hondureña) el cual se encuentra a disposición del Instituto Nacional de Migración, para que por su conducto se realicen las gestiones correspondientes conforme a la Ley aplicable al caso que nos ocupa”.

34. Posteriormente, el oficial **Manuel** le hizo entrega a **Nora** de la hoja de liberación proveniente del órgano jurisdiccional y le explicó que sería trasladado al INM. Acto seguido, **Adela** le colocó las esposas en manos y pies, antes de subirla a la unidad de traslados, por lo que permaneció esposada durante todo el trayecto, de Ensenada a Tijuana. Finalmente, fue puesta a disposición del INM el 26 de julio alrededor de las 20:00 hrs, allí permaneció privada de la libertad alrededor de 24 horas, hasta que su hermana presentó la documentación que acreditaba su legal estancia dentro del territorio mexicano.

35. De lo anterior, la CEDHBC advierte que la privación de la libertad de Nora se prolongó en virtud de la norma técnica: Protocolo de traslado y disposición normativa 071 “Liberación de Extranjeros”, que fue aprobada por expedida el 1 de abril de 2016 por **Diego**, con el contenido siguiente:

- 35.1.** Determina que es obligación de los directores y subdirectores verificar la nacionalidad de toda persona que sea puesta en libertad por mandato judicial.
- 35.2.** Para la verificación de la nacionalidad atenderán a la manifestada por las personas al momento de su ingreso al Cereso.
- 35.3.** Establece la obligación de poner a disposición del INM a todas las personas liberadas de nacionalidad extranjera.

36. El reglamento interno de la Secretaría de Seguridad Pública para el Estado de Baja California establece en el artículo 9 que el titular de la entonces Subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario tenía la facultad de establecer

los lineamientos, criterios, sistemas y procedimientos que deban regir en el Sistema Estatal Penitenciario.

37. La disposición 44 fracción V del mismo reglamento señala que corresponde a la Subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario aplicar y supervisar la normatividad sobre las medidas de seguridad en los Centros de Reinserción Social y el artículo 45 fracción VIII, atribuye a la Dirección de Centros de Reinserción Social y de Adolescentes la facultad para establecer y supervisar la aplicación de los lineamientos y políticas de seguridad que deban implementarse en las unidades ejecutoras o centros.

38. En este sentido, la norma técnica 071/2016 forma parte de los lineamientos internos del Sistema Estatal Penitenciario que permiten regular de manera específica un procedimiento relacionado con la seguridad y las medidas privativas de la libertad. Respecto al fundamento legal del Protocolo de traslado y disposición normativa 071 "Liberación de Extranjeros" hace referencia a las siguientes disposiciones:

| | |
|--|---|
| Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California | Artículos 8, 17 fracción XI, 38, fracción XXV |
| Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el Estado de Baja California | Artículo 6, fracciones I, II, III y XVII. |
| Reglamento interno de la Secretaría de Seguridad Pública para el Estado de Baja California | Artículos 4, fracción II, 9 fracciones I, II, V, XIV, XXI, 13, 44, fracciones I, II, V, XIX |

39. Asimismo, señalaba como disposiciones relacionadas los artículos 99 y 104 de la Ley de Migración, la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el Estado de Baja California y el Reglamento de los Centros de Readaptación Social del Estado de Baja California, estableciendo, como fecha de revisión, abril 2017.

40. Ante este escenario, la CEDHBC advierte que la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el Estado de Baja California quedó abrogada el 17 de junio de 2016 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, como se desprende del transitorio tercero: *"a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, quedarán abrogadas (...) las que regulan la ejecución de sanciones penales en las*

entidades federativas (...)a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma”.

41. Ahora bien, las normas que regulen los procedimientos cuyos efectos se traducen en actos de molestia para los particulares deben encontrarse vigentes, a fin de generar certeza jurídica y previsibilidad a los ciudadanos. La vigencia de una norma empieza con la publicación y el transcurso del plazo de *vacatio legis*, y termina con la derogación o abrogación de la misma.

42. La abrogación implica un cambio de sistemas jurídicos por medio de la sustracción de normas, lo que tiene que ver con la afectación ya sea de validez, vigencia, eficacia o extinción de una norma jurídica¹¹.

43. Por lo que, parte el plexo normativo sobre el cual se sustentó la disposición normativa 071/2016 había perdido vigencia en junio de 2016, sin que el Director de Centros de Reinserción Social hubiera realizado la revisión correspondiente a fin de armonizar con la LNEP. De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, se prohíbe a las autoridades llevar a cabo actos de afectación en contra de particulares, sin observar los requisitos previamente establecidos en las normas.

44. En *strictu sensu* únicamente corresponde a la autoridad jurisdiccional la facultad para restringir el derecho a la libertad personal o bien, únicamente a las autoridades administrativas a través de un procedimiento en forma de juicio, como el INM. Respecto a la autoridad penitenciaria, corresponde función general la ejecución material de la prisión preventiva, así como de las sanciones o medidas de seguridad que imponga o modifique tanto el órgano jurisdiccional como el Juez de Ejecución, conforme lo establece la LNEP.

45. La fracción XI del artículo 15 de la LNEP establece que una de las funciones básicas de la autoridad penitenciaria es ejecutar, controlar, vigilar y dar seguimiento a las penas y medidas de seguridad que imponga o modifiquen el órgano jurisdiccional o de ejecución; la fracción IX del artículo 16 de la LNEP enumera como una de las funciones del titular de los centros penitenciarios el cumplimiento en el ámbito de sus atribuciones a las determinaciones del Juez de Ejecución u órgano jurisdiccional correspondiente. Por lo que no hay una facultad expresa en la LNEP que

¹¹ http://legislacion.congresocam.gob.mx/docs/GLOSARIO_PARLAMENTARIO.pdf

permita a la autoridad penitenciaria imponer por su propio derecho restricciones a la libertad personal por motivos relacionados con la situación migratoria de una persona.

46. Nora era de nacionalidad extranjera, con residencia permanente mexicana, sin embargo, su situación migratoria y el proceso penal en el que se encontraba inmersa son dos situaciones jurídicas distintas que no se relacionan entre sí. Máxime, cuando su situación migratoria ya se encontraba resuelta por la autoridad competente.

47. No obstante, este organismo advierte que es un hecho material que Nora permaneció privada de la libertad hasta el 27 de junio de 2018, puesto que se encontraba imposibilitada de disfrutar de la facultad para decidir llevar a cabo, o no, una determinada acción, según su inteligencia o voluntad.

48. Julián señaló que su actuación estuvo motivada por la instrucción del servidor público que fungía como subsecretario del Sistema Estatal Penitenciario en el año 2014, para lo cual remitió el oficio SSEP/1984/2014 a través del cual instruyó al entonces director del CERESO lo siguiente:

“(...) tome las medidas necesarias a efecto de que cuando un interno del Centro a su cargo de nacionalidad extranjera quede en libertad, ya sea por compurgación de la pena o por cualquier otra circunstancia, sea puesto de manera inmediata a disposición del Instituto Nacional de Migración”.

Fundamentando la instrucción en los artículos 1, 2, 3, 4, 19 y 20 de la Ley de Migración.

49. La comunicación del oficio señalado por Julián se dio entre dos funcionarios que ya no ocupaban el cargo en la fecha que ocurrieron los hechos, además, dicha instrucción fue emitida con casi cuatro años de anterioridad sin que se hubiera revisado la pertinencia de la misma. Además, no constituye la fuente idónea para regular actos de molestia que restrinjan la libertad personal o de circulación de una persona a la luz del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

50. El artículo 99 establece que la presentación de extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello es la **medida dictada por el INM**, a través de la cual se acuerda el alojamiento temporal de un

extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

51. El artículo 104 señala que una vez cumplimentada la sentencia condenatoria o absolutoria, la autoridad judicial o administrativa competente deberá poner a disposición del INM al extranjero con el certificado médico que haga constar su estado físico, para que se resuelva su situación migratoria.

52. El Juez de control informó a este organismo lo siguiente:

*“ES CIERTO que en fecha veintiséis de julio de dos mil dieciocho se vinculó a proceso a la imputada antes referida por los delitos antes mencionados, ordenándose desde ese momento su inmediata libertad, únicamente por lo que a la presente causa se refiere, decretándose con fundamento en lo dispuesto por el artículo 155 del código nacional de procedimientos penales fracción V, consistente en: prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez; **sin embargo ES FALSO, que en dicha determinación se haya ordenado el traslado y puesta a disposición de la imputada NORA, ante la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración de la ciudad de Tijuana Baja California**, como se puede apreciar del audio y video de la audiencia de fecha veintiséis de julio de dos mil dieciocho, por lo que dicha determinación judicial se resolvió de conformidad con el artículo 20 apartado B, fracción IV de la constitución federal y su correlativo del código nacional de procedimientos penales 155, mismos que entre otras cosas establecen: “TIPOS DE MEDIDAS CAUTELARES”[...].*

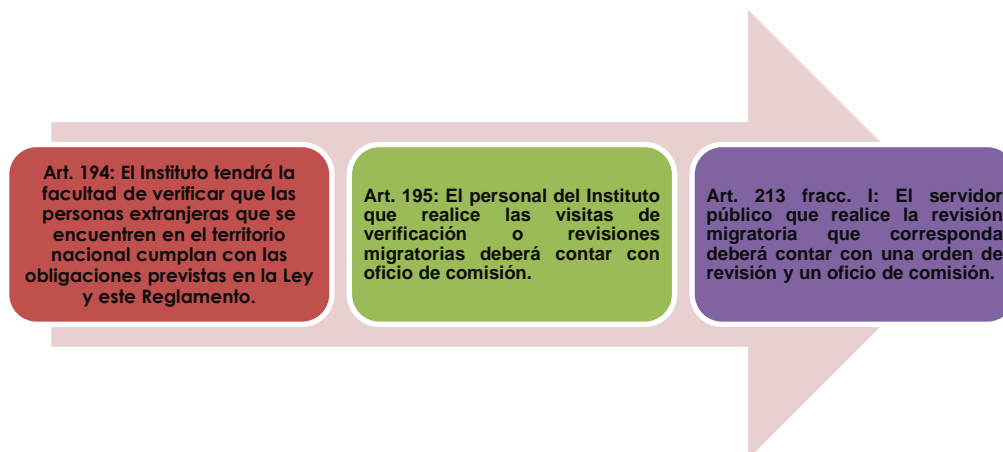
53. De conformidad con lo anterior, **Nora** no se encontraba en el supuesto señalado en el artículo 104 de la LM, puesto que su situación jurídica respecto al proceso penal todavía no se resolvía mediante sentencia condenatoria o absolutoria.

54. Por lo que este organismo observa que el contenido de la norma técnica 071/2016 contraviene las disposiciones señaladas en la Ley de Migración, en la Ley Nacional de Ejecución Penal y en los criterios nacionales e internacionales de protección de derechos humanos. Además, no pasa desapercibido para este organismo que la norma técnica no se encontraba

vigente en el momento que ocurrieron los hechos, puesto que desde el 2016 no había sido revisada ni actualizada conforme a la legislación vigente.

55. La Ley Nacional de Ejecución Penal entró en vigor el 16 de junio de 2016, dejando sin efecto la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el Estado de Baja California, por lo que la base jurídica sobre la cual se sustentaba la norma técnica 071/2016 no estaba vigente a la fecha que ocurrieron los hechos, siendo la obligación de Diego armonizar el contenido de su propia normatividad a la legislación vigente.

56. La autoridad competente para determinar la situación migratoria de una persona son los agentes del Instituto Nacional de Migración, cuyas facultades se encuentran expresas en la Ley de Migración y en su respectivo reglamento. Siendo de interés para este organismo autónomo las disposiciones para verificación y revisión migratoria contenidas en los artículos 194 al 213 del reglamento de la Ley de Migración, en la que se advierte lo siguiente:



57. Estas disposiciones son claras al precisar que únicamente los servidores públicos adscritos al INM podrán llevar a cabo la verificación y revisión migratoria con formalidades específicas, no señala de manera expresa que la autoridad penitenciaria pueda llevar a cabo diligencias de supervisión respecto a la nacionalidad de una persona.

58. Por lo que Diego excedió sus facultades al emitir una norma técnica cuya interpretación queda al arbitrio de la autoridad, puesto que trasciende a todas las personas extranjeras, aunque no se haya resuelto su situación jurídica mediante una sentencia definitiva, quién, además, dejó de observar que la situación migratoria irregular en México no constituye un delito sino un procedimiento administrativo que no amerita sanción penal, por lo que el

contenido de la norma técnica no cumple con los principios de la seguridad jurídica.

59. A la luz de los criterios del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, la norma 071/2016 resulta manifiestamente irrazonable porque se sustenta en motivos discriminatorios, es decir, cuando se da específicamente en función de las características distintivas reales o aparentes, o a causa de su pertenencia real o presunta a un grupo diferenciado, como lo es la nacionalidad de una persona¹².

60. Al respecto, el artículo 1 de la CPEUM establece que: “**queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional**, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

61. Con lo anterior se acreditó que no se garantizó el derecho a la libertad y seguridad jurídica de **Nora**, debido a que **Julián** omitió acatar la orden del Juez de control, extendiendo de manera arbitraria la privación de su libertad.

62. La misma Ley de Migración establece en su artículo 48 que la salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto cuando la autoridad judicial haya emitido providencia precautoria o medida cautelar tendiente a restringir la libertad de tránsito o que se encuentre bajo libertad caucional por vinculación a proceso, como era el caso de Nora.

63. Concretando, Nora permaneció retenida posterior a que se haya emitido por una jueza la orden de libertad emitida por el juez de control el 26 de julio de 2018, en virtud de que el director Julián giró la instrucción de poner a Nora a disposición del Instituto Nacional de Migración, como se acredita con el **acta de traslado y puesta a disposición**, signada por **Julián**, director del Cereso, sin que este haya sido autorizado por la autoridad judicial, ya que no se encontraba en supuesto de excepción de artículo 69 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas para el Estado de Baja California.

¹² Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de marzo de 2020. Serie C No. 402, Párrafo 127

64. Lo anterior se corrobora también con los informes justificados rendidos por **Manuel** y **Adela** (policías de seguridad y custodia penitenciaria), quienes informaron que el traslado fue ordenado por **Julián**, director del Centro de Reinserción Social, sustentado por una disposición normativa con número de folio 071/2016, expedida el 01 de abril de 2016 por Diego. Como consecuencia, Nora obtuvo su libertad hasta el 27 de julio de 2018, momento en el cual sus familiares se tuvieron que trasladar a Tijuana al INM con los documentos pertinentes que acreditaron su estancia legal en el país como residente permanente.

65. Por lo anterior, este organismo ha determinado que Diego expidió una disposición normativa que vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas en razón de su nacionalidad que permite la vulneración de los derechos humanos de las personas extranjeras, resultando preocupante que en la actualidad el contenido de la norma técnica se encuentre vigente.

V. ACREDITACIÓN DE VÍCTIMAS

66. Los artículos 4 de la Ley General de Víctimas y 5 de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, señalan que se denominarán víctimas directas aquellas que hayan sufrido algún daño o menoscabo a sus derechos como consecuencia de una vulneración a sus derechos humanos.

67. Por lo anterior, la CEDHBC tiene como acreditada la calidad de víctima directa a Nora por lo que, derivado del agravio cometido en su contra por las autoridades responsables, tal como se describe en el cuerpo de la presente recomendación, este organismo autónomo considera procedente la reparación de los daños ocasionados en los términos siguientes¹³:

VI. MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

68. Una violación a los derechos humanos puede incidir y afectar en la historia personal de la víctima y su entorno, por lo que la reparación integral del daño es el derecho que tienen todas las víctimas, que consiste en aquellas medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas¹⁴.

¹³ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 4 y 110 fracción IV de la Ley General de Víctimas, así como 5 y 115 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California.

¹⁴ Corte IDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, Párr. 175.

69. En atención a la jurisprudencia de la Corte IDH, la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California establece que la reparación del daño se constituye a través de medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, compensación y garantías de no repetición.

A. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

70. Las medidas de satisfacción pueden entenderse como una forma de reparación que incluye el conjunto de acciones dirigidas a reintegrar la dignidad a las víctimas y ayudar a reorientar su vida o memoria. De acuerdo con la Corte IDH, tienen por objeto reparar el daño inmaterial que no tiene alcance pecuniario y tiene un alcance o repercusión pública.

71. En este tenor, la CEDHBC determina que es necesario que se realice un acto de reconocimiento de responsabilidad por las violaciones acreditadas en esta recomendación, por lo que deberá difundirse la presente resolución en el portal de internet respectivo a la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario, así como en los diversos portales de redes sociales hasta que sea cumplida en su totalidad la presente recomendación.

B. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

72. Se refieren a la implementación de medidas tendentes a evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos, como los que se trataron en el presente caso y contribuir a su prevención, por lo que el Órgano Administrativo deberá:

- a) Armonizar la norma técnica con el contenido específico "Liberación de extranjeros", con número de folio 071/2020 cuyo antecedente se trata de aquella con el número de folio 071/2016, o bien, la versión que haya sido emitida recientemente, con la normatividad nacional e internacional.
- a) Diseñar y operar una disposición normativa que se encuentre en armonía con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Migración y la Ley Nacional de Ejecución penal que garantice los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad.

b) Crear los mecanismos de operación eficientes de las normas técnicas y disposiciones normativas internas ya existentes, proveyéndole los recursos suficientes para su debida instrumentación.

73. La CEDHBC en la presente recomendación, no solicita la indemnización por la omisión en la que incurrió la autoridad, no obstante, lo anterior y en relación con otras medidas de reparación integral a favor de las víctimas, estas quedaran sujetas a la determinación de la Comisión Estatal de Víctimas, en caso de que así lo solicite **Nora**, de conformidad con la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California.

74. En consecuencia, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California se permite formular respetuosamente a usted, Comisionado Estatal del Sistema Penitenciario, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. En un término de quince días naturales, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realice una revisión de las disposiciones normativas cuyo contenido se relacione con protocolos de actuación y operatividad de grupos en situación de movilidad humana, para que se armonice la disposición normativa con el contenido específico de “Liberación de extranjeros” con el folio 071, con el antecedente 071/2016 de fecha 16 de abril 2016 o sus homólogas, de manera que su contenido este en completa armonía con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional de Ejecución Penal y Ley de Migración en su artículo 104, así como a la luz de los tratados internacionales y jurisprudencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a fin de que se garantice la máxima protección y respeto a las personas en contexto de movilidad humana y extranjería.

SEGUNDA. En un término que no exceda de treinta días, a partir de la aceptación de la presente recomendación, difunda a todos los directores de centros penitenciaros y a todo el personal adscrito a la CESISPE, a través del correo institucional la presente recomendación, a fin de evitar que se repitan los hechos, y envíe a este organismo autónomo las pruebas de su cumplimiento en un plazo no mayor a treinta días.

TERCERA. En un plazo que no exceda de quince días, publique a través del portal institucional de la CESISPE la presente recomendación, la cual deberá

permanecer en dicha página hasta su total cumplimiento y envíe a este organismo autónomo las pruebas de que lo acrediten en un plazo no mayor a quince días.

QUINTA. En un plazo no mayor a quince días, designe a una persona servidora pública para que funja como enlace con la comisión estatal, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente recomendación, y en caso de ser sustituido, notifique oportunamente mediante oficio dicha determinación.

SEXTA. En un plazo no mayor a tres meses, realice los trámites para que se imparta un curso teórico-práctico sobre derecho migratorio enfocado en las medidas de protección especial que requieren las personas en contexto de movilidad humana, las competencias y facultades específicas de la autoridad migratoria y la responsabilidad administrativa por exceder facultades que vulneran directamente derechos humanos, el cual deberá ser impartido a los directores, subdirectores y áreas jurídicas de los centros de reinserción social del estado, el cual deberá ser impartido por una organización civil o institución académica, realizado lo anterior, envíe a este organismo estatal las pruebas de su cumplimiento.

75. La presente Recomendación tiene el carácter de pública, de conformidad a lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 47 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, 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 le 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 la dependencia administrativa o cualquiera otras autoridades competentes, para que, en el marco de sus atribuciones, aplique la sanción conducente y se subsane la irregularidad de que se trate.

76. De conformidad con el artículo 47, último párrafo, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 129 de su Reglamento Interno, le solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de diez días hábiles siguientes a su notificación, así mismo, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente recomendación se envíen a

esta comisión estatal, en el término de cinco días hábiles contados a partir de su aceptación de la misma.

77. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la CEDHBC 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, así como el artículo 48 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 129 del Reglamento Interno, la Legislatura Local podrá llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dicho órgano legislativo, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE


MIGUEL ÁNGEL MORA MARRUFO

