

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES

Los que suscriben Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, **así como del artículo quinto del Proyecto de Decreto por el que la Comisión Permanente Convoca a las Cámaras del H. Congreso de la Unión a celebrar Sesiones Extraordinarias**, por lo anterior, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la **Ley Nacional del Registro de Detenciones**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las violaciones graves a los derechos humanos, como las detenciones arbitrarias, la desaparición forzada de personas, la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes representan un problema preocupante en el país. Las quejas por presuntas violaciones a la integridad personal se mantienen en una constante, sin que la actuación de las autoridades involucradas para evitarlas logre impactar debidamente en su disminución.

En los últimos diez años, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha recibido un total de 5330 quejas en las que se ha señalado como probables responsables de violaciones a diversos los derechos humanos a la Comisión Nacional de Seguridad, y 188 quejas por posibles actos de tortura¹.

De acuerdo con Beatriz Magaloni,² investigadora del CIDE, los índices de maltrato o tortura contra probables responsables obedecen al tipo de delito que se les imputa, y varía según la autoridad que intervenga en la detención o que se encuentre encargado de la custodia del detenido de la siguiente manera:

Delito	Secuestro	Homicidio	Delitos contra la salud
---------------	------------------	------------------	--------------------------------

¹ Esta información se extrae de los Informes anuales de la CNDH de los años respectivos. En los casos de los años 2015 y 2016 los Informes remiten al Sistema Nacional de Alerta para consultar dichos datos, por lo que fueron obtenidos de esta última fuente. Asimismo, la presente tabla considera las menciones a la PF perteneciente a la anterior Secretaría de Seguridad Pública y a partir del 2013 a la CNS

² Beatriz Magaloni et al., "La tortura como método de investigación criminal: El impacto de la guerra contras las drogas" Política y gobierno, 25, no. 2(2018), pp. 223-62

Tipo de maltrato/tortura	Antes de 2006	Después de 2006	Antes de 2006	Después de 2006	Antes de 2006	Después de 2006
Patadas	5.58%	2.79%	7.11%	1.27%	10.66%	37.31%
Asfixia	6.95%	3.09%	8.49%	1.54%	9.27%	37.45%
Toques eléctricos	6.06%	1.82%	6.67%	1.21%	7.88%	44.85%

Tipo de maltrato/tortura	Golpes o Tortura		Tortura institucionalizada	
Tipo de maltrato/tortura	Antes de 2006	Después de 2006	Antes de 2006	Después de 2006
Policía Estatal	87%	74%	75%	59%
Policía Federal	45%	60%	24%	41%
Ejército/Fuerzas Armadas	26%	77%	21%	72%

El hecho de que el porcentaje de la tortura institucionalizada por parte de los agentes de las instituciones de seguridad del estado en ejercicio de atribuciones relacionadas con funciones de seguridad pública ronde por encima del 50% en los distintos ámbitos de gobierno no solo representa un riesgo para las y los mexicanos, sino también para el éxito del sistema de impartición de justicia y el combate al delito, lo que impacta de manera directa sobre la incidencia delictiva.

A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cridh) en la sentencia del caso *"Rosendo Radilla vs. México"*, párrafo 139, estableció tres criterios para la calificación de violaciones graves: a) que haya multiplicidad de violaciones en el evento, b) que la magnitud de las violaciones esté relacionada con el tipo de derechos humanos violentados y c) que haya una participación importante del Estado (sea activa u omisiva).

Asimismo, el artículo 16, en sus párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, de la Constitución Federal, reconoce el derecho a la libertad personal al disponer que "nadie puede ser molestado en su persona" sino con las formalidades de la ley. Es decir, nadie puede ser detenido si no es bajo los supuestos que establece la ley. El referido numeral constitucional establece tres supuestos de excepción para ser privado de la libertad:

- 1) Cuando exista una orden de aprehensión librada, fundada y motivada por una autoridad judicial y precedida por una denuncia o querrela;
- 2) Ante una situación de flagrancia, es decir, "en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido", y

3) Ante una situación de urgencia, mediante una orden de detención librada, fundada y motivada por el Ministerio Público “cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia”.

Si la detención se lleva a cabo fuera de estos tres supuestos, se trata de una detención arbitraria e inconstitucional. Asimismo, el artículo 16 constitucional garantiza el derecho a la libertad personal mandando que la puesta a disposición de cualquier persona que ha sido detenida debe hacerse “sin demora” ante la autoridad más cercana y “con la misma prontitud” ante el agente del Ministerio Público. Para estos efectos, la demora debe entenderse como la tardanza en el cumplimiento de una obligación desde que es exigible, de modo que aun en el supuesto que una cuestión de facto o de hecho no sea posible que un detenido sea puesto a disposición de la autoridad ministerial en el instante, la obligación se cumple cuando la puesta a disposición se hace sin que medie dilación injustificada.

Atendiendo a este criterio, una detención que no cumple con el estándar mínimo de legalidad, entraña una violación grave a los derechos humanos, dado que se atenta contra la presunción de inocencia, la seguridad jurídica, la integridad personal, la vida y la dignidad del sujeto de la detención, así como el acceso efectivo a la justicia y la reparación del daño a las víctimas de los delitos por parte de las autoridades que llevan a cabo dichas diligencias.

Por lo anterior, la construcción del presente decreto es manifiesto del compromiso que tenemos con las y los mexicanos para garantizar una tutela judicial efectiva, la reparación del daño a las víctimas y ofendidos de los delitos. Así como generar esfuerzos en conjunto para consolidación de un efectivo sistema de procuración de justicia que garantice procedimientos justos y constitucionales propios de un estado de derecho.

I. Antecedentes

El 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, mediante la cual se le confirió al Congreso de la Unión la facultad para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, estableciendo el artículo Cuarto Transitorio del citado Decreto las previsiones siguientes para dicha Ley:

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

- 1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;*
- 2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;*

3. *El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;*
4. *Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;*
5. *Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;*
6. *Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y*
7. *La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.*

En consecuencia y por mandato constitucional, el Congreso debe emitir una Ley que permita no sólo el control administrativo de las detenciones, sino garantizar los derechos humanos de las personas ante cualquier detención arbitraria, o bien, ante una posible desaparición forzada.

En el ámbito internacional, el 9 de diciembre de 1988, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución 43/173, adoptó el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

El citado instrumento internacional, en un primer momento, dejó en claro la preocupación de establecer sistemas normativos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, dentro de los cuales se incluye el deber de los Estados de mantener registros de las personas que se encuentran bajo su custodia³.

El objeto de esta disposición se ha ido desarrollando de forma tal que ha llegado a considerarse como un elemento necesario para la garantía del derecho a la libertad personal, el debido proceso e, incluso, como un requisito indispensable para el diseño de políticas criminales y penitenciarias.

De una interpretación sistemática y funcional del artículo 17.3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; del artículo XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; así como el numeral 7, 1) y 2) de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos; y la regla 21 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, se puede concluir

³ Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988. Principio 12. 1. Se harán constar debidamente: a) Las razones del arresto; b) La hora del arresto de la persona y la hora de su traslado al lugar de custodia, así como la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad; c) La identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido; d) Información precisa acerca del lugar de custodia. 2. La constancia de esas actuaciones será puesta en conocimiento de la persona detenida o de su abogado, si lo tiene, en la forma prescrita por la ley.

que los Estados parte deben asegurar el establecimiento y el mantenimiento de uno o varios registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de libertad, los cuales estarán a disposición de las autoridades judiciales y deberán contener una serie de datos esenciales del detenido y de su situación jurídica, en todas las etapas del proceso penal o administrativo.

En ese mismo sentido, coinciden los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴, los cuales disponen que los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad deberán ser consignados en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de libertad, a su representante y a las autoridades competentes.

Con respecto a la importancia, contenido y forma de implementación de esta obligación internacional prevista en las normas en cita, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre los Derechos Humanos en México (2016)⁵, ha insistido en que uno de los componentes esenciales de un sistema de justicia penal que funcione apropiadamente, es un sistema efectivo de registro de arrestos y detenciones, pues ello proporciona una protección crucial de los derechos del detenido, facilitando, además, otras funciones como la obtención de estadísticas exactas para ser usadas en la formulación y aplicación de políticas públicas.

Esta posición, fue reafirmada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, en el que subrayó que:

«Un sistema efectivo para registrar los arrestos y las detenciones y poner esa información a disposición de los familiares, asesores letrados y demás personas con intereses legítimos en la información, ha sido también ampliamente reconocido como uno de los componentes más esenciales de un sistema judicial funcional, pues ofrece una protección vital de los derechos del detenido e información confiable para establecer las responsabilidades del sistema.»⁶

Por otro lado, y en el ámbito del derecho comparado, distintos Estados han ido implementando sistemas de consulta pública de las personas privadas de su libertad. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, emplean el Sistema Localizador de Detenidos en Línea, el cual consiste en un mecanismo que permite a los familiares, representantes legales y miembros del público en general, a

⁴ Documento aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Sobre los Derechos Humanos México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015. Original: Español.

⁶ CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116. Doc. 5 rev. 1 corr., adoptado el 22 de octubre de 2002, párr. 122.

través de medios electrónicos, conocer la localización de personas bajo detención inmigratoria que han sido arrestadas por la Oficina de Inmigración y Aduanas de los Estados Unidos de América⁷.

En Colombia se usa el motor de consulta de internos, dispuesto al público en la página del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el cual está diseñado para que, por medio de una búsqueda en los registros penitenciarios, las víctimas de delitos puedan obtener información sobre el estado de custodia de los delincuentes.

Por su parte, en Argentina, si algún ciudadano necesita saber si una persona está privada de su libertad, puede consultar el Registro Único de Personas Detenidas (aunque éste solo recopila y sistematiza la información penitenciaria de Buenos Aires). Dicho registro permite indagar el tiempo y el lugar en el que las personas se encuentran detenidas, el magistrado a cuya disposición se encuentran y el estado del proceso judicial.

En este sentido, existe una coincidencia total en que la obligación de contar con un registro de personas detenidas eficiente, centralizado, exacto y accesible es una salvaguarda a los derechos humanos, de ahí que resulte pertinente tener en cuenta que el diseño del Registro Nacional de Detenciones es una medida orientada a proteger la vida, la integridad y la libertad personal.

En la actualidad, el Estado mexicano, cuenta con tres bases de datos de personas detenidas y privadas de libertad, a saber:

1. El Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Fiscalía General de la República (SIREDA), el cual contiene la información de las personas que se encuentran detenidas en alguna de las Agencias del Ministerio Público ya sean del fuero federal o del fuero común;
2. El Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP), que alberga la información de las personas que se encuentran cumpliendo pena bajo la custodia del Estado en los establecimientos de detenciones federales y estatales, y
3. El Registro Administrativo de Detenciones, que concentra la información de las personas que son detenidas por las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

En virtud de lo anterior, es necesario fortalecer y unificar los esquemas de información para dar paso a un sistema que permita su concentración e intercambio mediante una base común de operación, aprovechando las ventajas tecnológicas que ofrecen los diversos sistemas a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (Secretaría) y sus órganos administrativos desconcentrados.

⁷ Para utilizar dicho sistema, se requiere ingresar al sitio <http://www.ice.gov/locator>

Estos sistemas de información deben ser herramientas útiles para integrar todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, a fin de contar con todos los elementos de información que ayuden y faciliten a las instituciones de seguridad pública de todo el país para llevar a cabo las actividades de prevención y combate al delito, a través de metodologías y sistemas homologados.

II. Recomendaciones y jurisprudencia

La Convención Interamericana de Derechos Humanos establece en su artículo 7 que «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales», así como que «nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas⁸». A partir de 1982, este instrumento del derecho internacional forma parte del orden jurídico del que México es parte.

Debido a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) establece que no contar con un registro de detenciones «constituye una violación de los derechos consagrados en el artículo 7, incisos 1 y 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de este instrumento⁹». Y, al efecto, la CoIDH establece claramente en su jurisprudencia cuáles han de ser los elementos con que debe contar un registro de detención para salvaguardar los derechos humanos de las personas privadas de su libertad:

«La Corte ha considerado que toda detención, independientemente del motivo o duración de la misma, tiene que ser debidamente registrada en el documento pertinente, señalando con claridad las causas de la detención, quién la realizó, la hora de detención y la hora de su puesta en libertad, así como la constancia de que se dio aviso al juez competente, como mínimo, a fin de proteger contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física. La Corte ha establecido que dicha obligación también existe en centros de detención policial. La Corte nota que este deber se encuentra dispuesto en una norma interna que no se encontraba suspendida.¹⁰»

En el mismo sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, recomendó en 2007 al Estado Mexicano la implementación de un registro centralizado de personas detenidas, con el objetivo primordial de evitar la tortura en los centros de detención:

⁸ Convención Americana de Derechos Humanos. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

⁹ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 8: Libertad personal, Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertadpersonal5.pdf>

¹⁰ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 8: Libertad personal, Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertadpersonal5.pdf>

«Que se implemente a nivel de cada estado un registro centralizado de personas detenidas, al que las policías deban proporcionar la información relevante sobre cualquier detención —mediante radio, teléfono u otro medio idóneo— en el momento o inmediatamente después de realizarla. Esta información deberá ser centralizada de manera que se fije la hora y lugar exactos de la detención, para facilitar la provisión de información a los familiares y al abogado del detenido para que aquéllos puedan comunicarse con él. Este registro centralizado también permitirá una mejor supervisión, tanto interna como externa, de la actuación policial durante el período que se ha demostrado presenta el mayor riesgo para la tortura dentro del sistema penal.¹¹»

Asimismo, la ONU publicó en 2015 un informe titulado *La tortura en México: una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas*, en el que el entonces Relator Especial de Naciones Unidas para la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Juan Méndez, recomendó al Estado Mexicano implementar un registro de detenciones adecuado, con el objetivo de prevenir la tortura en nuestro País:

«El Relator Especial insta a fortalecer estas medidas para lograr un registro de cobertura nacional y de acceso público, que informe sobre la cantidad e identidad de los detenidos, su paradero, condiciones de detención, la cadena de custodia y trato recibido.¹²»

De la misma manera, el Comité contra la Tortura de la ONU, recomendó en 2012 que se debe garantizar un control estricto de las detenciones:

«Asegurarse de que todos los sospechosos que sean objeto de una investigación penal sean inscritos sin demora en el registro de detención correspondiente, así como garantizar un control estricto de los registros de detención y considerar el establecimiento de un registro central de todas las personas en custodia oficial.¹³»

En tal sentido es de señalarse también que el Subcomité para Prevenir la Tortura de la ONU recomendó desde el año 2010 que las procuradurías de nuestro país establezcan un registro de detenciones que garantice la información sobre la cadena de custodia:

«El SPT recomienda que las procuradurías establezcan un sistema de cadena de custodia de las personas detenidas a partir de un sistema de registro normalizado para anotar, en el instante preciso y de forma

¹¹ ONU, *La tortura en México: una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas*, https://www.hchr.org.mx/images/Tortura_IBA_ONUDH_WEB.pdf

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

completa, la información esencial acerca de la privación de libertad de una persona y los sucesivos funcionarios responsables de la misma en cada momento, y que ello permita a las personas interesadas y a las autoridades competentes saber el paradero de las personas detenidas y bajo la responsabilidad de qué autoridad se encuentran. Todas las entradas en el registro deberían estar firmadas por un oficial y ser validadas por un superior, así como por el médico responsable de certificar la integridad de las personas detenidas.¹⁴»

Por otro lado, en 2016 el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), publicó el *Protocolo de Control de Detenciones para la Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio*, con el objetivo de articular el modelo constitucional derivado del nuevo proceso penal acusatorio y las más recientes leyes en materia de tortura, víctimas y desaparición de personas, a efectos de que el proceso de detenciones en nuestro país se produzca en el marco de un estricto garantismo. En tal sentido, el Insyde establece que dicho protocolo considera como un “derecho marco”, el derecho de toda persona a ser protegida contra las detenciones ilegales o arbitrarias:

«El derecho de toda persona a ser protegida contra las detenciones ilegales y arbitrarias solamente puede ser efectivamente garantizado al proteger el conjunto de los derechos de las personas detenidas, desde el momento de la detención hasta su liberación o condena, por lo que puede estimarse el presente derecho como una especie de “derecho marco” para los fines de este Protocolo.¹⁵»

III. Objetivos de la Ley

Nuestro país se encuentra actualmente inmerso en «una grave crisis de derechos humanos», según los principales organismos internacionales del mundo, como la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), u organizaciones de la sociedad de alcance mundial, como Amnistía Internacional (AI). Entre dichas violaciones se cuentan especialmente la tortura, la desaparición forzada y las detenciones arbitrarias.

Es de destacarse, en este sentido, que desde que se implementó la llamada «guerra contra la drogas», se han incrementado radicalmente los índices del fenómenos de la tortura en nuestro país. Por ejemplo, el CIDE señala que, desde diciembre de 2006 -año en que se inició la guerra contra el narcotráfico- hasta el año 2017, se incrementó la tortura en nuestro país hasta en un 1000%¹⁶.

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ «Protocolo de Control de Detenciones para la Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio» <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Protocolo-Detenciones.pdf>

¹⁶ «Crece 1,000% tortura con Calderón», *Reforma*, 26 de enero de 2017, <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1033373&v=4>

Esta escalada de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades, especialmente la tortura, la desaparición forzada y las detenciones arbitrarias, tiene en gran medida su origen en protocolos de detención mal elaborados o implementados, sin contemplar la cadena de custodia y sin garantizar a las personas privadas de su libertad de sus derechos fundamentales, alimentando así un círculo vicioso de estigmatización social y de victimización continuas.

Nuestro país requiere de la implementación de legislaciones de vanguardia que estén en condiciones de atajar la grave crisis de derechos humanos que asuela a la República, y por ello la presente legislación incorpora estándares internacionales en materia de protección y respeto a los derechos humanos, y se armoniza, en el mismo sentido, con las leyes generales en materia de tortura y desaparición forzada.

En tal sentido, la presente iniciativa se enmarca en las reformas que debe realizar el Estado Mexicano, a efecto de salvaguardar los derechos humanos de toda persona en nuestro territorio y prevenir, especialmente, tanto la tortura como las detenciones arbitrarias. Por ello, esta legislación puede considerarse como complementaria de las nuevas leyes en materia de tortura y de desaparición forzada que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión durante la pasada Legislatura Federal.

Así pues, podemos decir que el propósito operativo de la presente Ley es crear un registro de detenciones que brinde información actualizada sobre todas las personas detenidas en el territorio nacional, garantizando así la óptima funcionalidad del nuevo proceso penal acusatorio y unificando los registros policiales para efectos de investigación, pero el objetivo sustantivo y primordial de la presente Ley es la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas detenidas, mismas que en un país inmerso en una grave crisis de derechos humanos, forman parte de los grupos más vulnerables.

IV. Contenido de la Iniciativa

a) Registro Nacional de Detenciones

La Ley tiene por objeto establecer un banco de datos actualizado con información que permita identificar y localizar a las personas inmediatamente a su detención por la probable comisión de un delito o por una posible infracción administrativa, por miembros de las instituciones de seguridad pública, por mandato judicial, con el fin de prevenir violaciones a los derechos humanos de la persona detenida.

En tal sentido, el Registro Nacional de Detenciones formará parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, y tendrá por objetivo primordial - como ya se dijo- prevenir la violación de derechos humanos de las personas detenidas, en particular de actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la desaparición forzada.

El Registro Nacional de Detenciones será una base de datos que concentre la información a nivel nacional sobre las personas detenidas por la comisión o probable comisión de un hecho delictivo o una falta administrativa o de buen gobierno, durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente. El Registro será no sólo actualizado y armonizado permanentemente con otras bases de datos para dar seguimiento a la localización física de las personas detenidas, sino que estará interconectado, lo cual permitirá su consulta en tiempo real.

El Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será el órgano encargado de regular la operación del Registro Nacional de Detenciones y del Sistema de Información de éste, para lo cual considerará la normatividad en materia de protección de datos personales.

La operación y administración del Registro y del Sistema de Información estará a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual asegurará su adecuado y permanente funcionamiento, y emitirá alertas y bloqueos cuando los usuarios manipulen de manera inusual los datos del Registro o se violenten privilegios de acceso al mismo.

Con ello, se busca garantizar que cualquier persona con interés legítimo acceda a la información correspondiente y pueda localizar a la persona detenida, con el propósito de combatir las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas.

Asimismo, se incluyen controles estrictos para el acceso de los servidores públicos (Sujetos obligados) al Registro, para lo cual la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana desarrollará la plataforma tecnológica que permita su administración y operación.

En lo que respecta al procedimiento de suministro de información del Registro, todas las instituciones que participen en el proceso de prevención, investigación y sanción de un delito tipificado por la Ley o de una infracción administrativa, estarán obligadas a proporcionar información actualizada de las personas que se encuentren detenidas bajo su competencia y jurisdicción.

Para ello, se prevé que las instituciones de seguridad pública informen, de manera inmediata, sobre la detención de una persona, incluyéndose datos que hagan factible su identificación y las razones que dan origen a la privación de libertad.

En cuanto a las corporaciones de procuración de justicia, se prevé que proporcionen información actualizada al Registro Nacional sobre las detenciones de su competencia. Las autoridades de ejecución de penas también deberán nutrir el Registro informando sobre las personas privadas de la libertad que ingresen al sistema penitenciario.

Por lo que se refiere al tratamiento de los datos personales que integran el Registro, todas las autoridades deberán observar las obligaciones que la normatividad aplicable establece en la materia.

b) Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones

En nuestro país actualmente opera un mecanismo denominado Sistema de Consulta de Detenidos (SCD), que permite conocer si una persona determinada se encuentra puesta a responsabilidad de una Agencia del Ministerio Público Federal.

Sin embargo, ante la obligación constitucional y la preocupación internacional de establecer mecanismos que den certeza a la toda persona sobre la actuación de las instituciones de seguridad pública, a través de herramientas que permitan a cualquier interesado conocer si una persona se encuentra privada de libertad y si su detención se da bajo los principios constitucionales y legales, se propone evolucionar del SCD al Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones (Sistema de Consulta).

El Sistema de Consulta tiene por objeto que, a través de herramientas tecnológicas, cualquier persona pueda consultar si una persona se encuentra detenida, en qué lugar y ante qué autoridad; con la salvedad de que, tratándose de delincuencia organizada, sólo estará disponible la información si la persona se encuentra detenida y sobre la fecha de detención.

La operación del Sistema de Consulta del Registro estará a cargo de la Secretaría, la cual podrá implementar las herramientas tecnológicas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Consulta: almacenar, administrar y operar la información del Sistema, e instrumentar las acciones necesarias de coordinación interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de los fines del Sistema de Consulta.

El Sistema de Consulta emitirá el reporte correspondiente de la persona detenida, el cual deberá contener -al menos- lo siguiente:

- i. La autoridad o institución que efectuó la detención;
- ii. La autoridad que tiene a su disposición a la persona detenida;
- iii. El domicilio del lugar donde se encuentra la persona detenida, y
- iv. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención.

Adicionalmente, el Sistema de Consulta emitirá un número de registro de la persona detenida, de tal forma que haya conexión entre la información que capture la policía, el ministerio público, la autoridad penitenciaria o administrativa.

Finalmente, se prevé la cancelación de la información contenida en el Sistema de Consulta dentro de los cinco días naturales siguientes al que la persona detenida obtenga su libertad por la autoridad que la tenía a su disposición, y se establece que el Registro Nacional de Detenciones no generará antecedentes penales.

c) Niveles de consulta

La iniciativa de Ley propone que la Secretaría determine los perfiles de acceso al Registro en los siguientes niveles:

- i. Administrador: Perfil orientado a sujetos obligados que tienen acceso a todas las opciones del Registro;
- ii. Supervisor: Perfil orientado a sujetos obligados que realizan funciones de supervisión dentro del registro;
- iii. Consulta: Perfil orientado a sujetos obligados que realizan funciones de consulta y generación de reportes dentro del Registro;
- iv. Capturista: Perfil orientado a sujetos obligados que realizan funciones de captura dentro del Registro, como es el caso de alta, baja o actualización de la información, y
- v. Enlace Estatal o Institucional: Perfil orientado al personal que realiza las funciones de contacto y los trámites necesarios para la solicitud de cuentas de sujetos obligados de todas las dependencias que se encuentren en la entidad federativa o de todas las áreas de su institución ante la Secretaría.

d) Suministro de la información

La iniciativa considera la obligación de todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención, de registrar a la persona detenida de manera inmediata y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia.

La información que deberá contener el registro inmediato será:

- i. Nombre;
- ii. Edad;
- iii. Sexo;
- iv. Lugar y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma;
- v. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención;
- vi. La autoridad a la que será puesto a disposición el detenido;
- vii. El señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista;
- viii. En caso de que lo proporcione, el nombre de algún familiar; y
- ix. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información, que permitan atender el objeto de la presente ley.

Asimismo, se establece la ampliación de la información del Registro a través de una actualización en la que se deberán adicionar el lugar y fecha de nacimiento del detenido, su escolaridad, estado civil, nacionalidad, ocupación, Clave Única del Registro de Población, huellas dactilares, fotografía del detenido, número de carpeta de investigación, adicciones, entre otros.

e) Disposiciones transitorias

Por otra parte, en los artículos transitorios se establece un plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto que expida la presente Ley, para que la Secretaría emita las disposiciones correspondientes conforme a la presente Ley e instale el Registro Nacional de Detenciones y el Sistema de Consulta Pública. Al efecto, en el mismo sentido se prevé que las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del nuevo ordenamiento se cubran con cargo al presupuesto de la dependencia federal en cuestión.

Asimismo, de conformidad con el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, el régimen transitorio de la presente iniciativa contempla que la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto por la Ley que se propone expedir.

Igualmente, el régimen transitorio prevé que, para la debida instrumentación del Registro, se establecerán procesos graduales de implementación en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de forma que la Federación, las entidades federativas y los municipios, hagan las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de sus servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, se contempla que las instituciones de seguridad pública procurarán contar con dispositivos de geolocalización para registrar la ruta de traslado de las personas detenidas en el territorio nacional.

f) Migración

Es importante destacar que en la elaboración de la presente iniciativa se consideró contemplar en los supuestos de las personas detenidas, específicamente en la fracción IV del artículo 2, a las personas migrantes que transitan en el territorio nacional y que por su condición irregular son detenidas y trasladadas a una estación migratoria. Tan solo en los primeros 4 meses del año 2019, en México fueron detenidas más de 50 mil personas extranjeras derivado de su situación migratoria¹⁷, y durante ese mismo periodo nuestro país triplicó el número de deportaciones de migrantes centroamericanos respecto del año anterior¹⁸.

Esta propuesta se deriva, entre otras cosas, de las condiciones de alojamiento en las que se encuentran múltiples personas migrantes que son retenidas por las autoridades migratorias mexicanas y que en muchos casos son prolongadas. En este sentido, el Poder Judicial se ha pronunciado sobre la prolongación de las detenciones de las personas migrantes, como lo hizo el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Tesis Asilada,

¹⁷ "Se disparan detenciones de migrantes en México", *El Universal*, 3 de mayo de 2019.

<https://www.eluniversal.com.mx/estados/se-disparan-detenciones-de-migrantes-en-mexico>

¹⁸ "México triplica las deportaciones de migrantes centroamericanos con López Obrador", *El País*, 8 de mayo de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/05/08/actualidad/1557337692_116128.html

publicada el 9 de marzo de 2018, donde señaló que “en los casos en los que se reclame la prolongación del alojamiento temporal de un migrante en situación irregular en una estación migratoria, se actualiza dicha hipótesis [que la persona sea puesta en libertad]”. Esto significa que las detenciones que realizan autoridades migratorias mexicanas deben ser debidamente tratadas para que cumplan con el debido proceso, y por ello, desde el punto de vista de diversos actores políticos y sociales, estas detenciones deberían considerarse en la operación del Registro Nacional de Detenciones.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado, a través de una de sus sentencias, que las personas migrantes “deben ser detenid[a]s en establecimientos específicamente destinados a tal fin que sean acordes a su situación legal y no en prisiones comunes”.¹⁹ Si bien, México cuenta con estaciones migratorias y con una legislación específica en materia migratoria, para cumplir a cabalidad con esta obligación, resultaría necesario que las detenciones de las personas migrantes fueran debidamente registradas y procesadas con los instrumentos que se prevé en la Ley Nacional del Registro de Detenciones propuesta.

Debe señalarse que las personas migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad que obliga al Estado mexicano a proteger sus derechos humanos y a otorgarles garantías de un debido proceso. Por ello, desde el punto de vista de diversos actores políticos y sociales, las personas migrantes deberían contar con los beneficios procesales y de protección que se prevén en el Registro Nacional de Detenciones que se pretende crear con esta Ley y que se otorgarán a todas las demás personas detenidas en México.

Atendiendo lo anterior, los representantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, Movimiento Ciudadano y PRD propusimos que el Registro Nacional de Detenciones regulara lo relativo a las detenciones de que son objeto las personas migrantes.

No obstante, representantes del gobierno mexicano han opinado distinto y consideraron inviable esta propuesta. Desde su punto de vista, la Ley de Migración prevé las herramientas suficientes para garantizar el debido proceso en las detenciones de personas migrantes, como la prohibición de habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, como lo señala el artículo 106 de dicho ordenamiento.

Derivado de la falta de acuerdo sobre este tópico en particular, entre quienes suscribimos la presente iniciativa, es que en los supuestos de las personas detenidas no se considera a las personas migrantes. Sin embargo, quienes la suscribimos, mantenemos el compromiso de continuar buscando las mejores

¹⁹ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 9: Personas privadas de libertad. Caso Vélez Looor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (pp. 34 – 35).

herramientas jurídicas para proteger los derechos de las personas migrantes que transitan por nuestro país.

Atendiendo a lo anterior, los que suscribimos esta iniciativa, compartimos la preocupación acerca de la protección que el Estado mexicano debe asegurar a las personas migrantes que, provenientes de otros países y con diversas nacionalidades, ingresan a nuestro territorio, ya sea con la intención de residir, temporal o definitivamente, en México, o bien con la pretensión de arribar a Estados Unidos de América.

Desde hace tiempo el Instituto Nacional de Migración, como autoridad única en materia migratoria, recaba datos, personales y biométricos, de las personas migrantes que ingresan a territorio mexicano. Esos datos personales están protegidos por las leyes en la materia, siendo responsabilidad de la autoridad migratoria su legal manejo y custodia.

Las personas migrantes que ingresan a nuestro territorio sin cubrir previamente los requisitos establecidos por nuestra Ley pueden regularizar su situación para permanecer en México, o bien son retornadas de manera asistida a su país de origen.

Si bien es cierto que esas personas no cometen un delito al ingresar a nuestro territorio, y no deben ser equiparadas u homologadas a presuntos delincuentes, los representantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRI, Movimiento Ciudadano y PRD consideramos que la información de sus datos personales y biométricos deben formar parte del registro de detenidos a que se refiere la presente Ley con el propósito de salvaguardar sus derechos humanos y garantizarles que no serán objeto de tratos irregulares durante su etapa de alojamiento en nuestro país.

Así pues, consideramos que la protección de los derechos humanos de las personas migrantes se vería reforzada de instrumentarse un sistema de consulta que permita a los familiares o allegados a esas personas acceder a la información sobre su estancia en México, en los casos en que la autoridad mexicana, en este caso el Instituto Nacional de Migración, los aloje para su atención en las estaciones migratorias y definir su permanencia en nuestro país.

Por ese motivo, los representantes de los grupos parlamentarios de PAN, PRI, Movimiento Ciudadano y PRD propusimos una disposición transitoria que mandate al Poder Legislativo a realizar las adecuaciones necesarias a la Ley de Migración para efectos de crear un registro de personas migrantes detenidas.

En ese contexto, los representantes del Gobierno y de los grupos parlamentarios hacemos el compromiso de promover las adecuaciones pertinentes a la Ley en esa materia a fin de que cualquier persona con interés legítimo, como los familiares, puedan conocer la situación en que se encuentra una persona migrante cuando ha quedado bajo la protección y resguardo de la autoridad migratoria

mexicana, preservando los parámetros de protección de datos personales y situaciones individuales de refugio o de seguridad nacional.

Ese compromiso habremos de cumplirlo a fin de que **a más tardar** en el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la actual Legislatura el Senado reciba, estudie y dictamine las propuestas de reforma a la Ley de Migración.

V. Conclusiones.

Como se ha señalado, el objetivo primordial de la presente Ley es la salvaguarda y protección de los derechos fundamentales de las personas detenidas en el territorio nacional, basada en una convicción garantista, de la misma forma que la implementación del proceso penal acusatorio o la aprobación de las leyes para combatir y erradicarla tortura y la desaparición forzada durante la pasada Legislatura, con las que se complementa en dicho sentido.

Por ello, debemos celebrar el hecho de que nuestra República esté incorporándose a los estándares internacionales en materia de protección de los derechos de las personas acusadas y privadas de su libertad, garantizando así el debido proceso y contribuyendo de manera fundamental a que el sistema penal de México sirva verdaderamente a la readaptación social y a la reconstrucción del tejido social, tan gravemente afectado por la implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública.

Por las razones y motivos expuestos, y en ejercicio del derecho reconocido en la Constitución a los integrantes del Senado de la República, proponemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el proyecto de: