

LA PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO LUEGO DE LA APLICACIÓN DE LA *LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES*

Antonio Hazael RUIZ ORTEGA*

«¿Cómo no caer de rodillas ante el altar de la certeza?»
"El péndulo de Foucault" (1988)
Umberto ECO.

SUMARIO: Introducción; **I.** El sistema penitenciario como último eslabón; **II.** Registro Histórico desde 1906; **III.** Control de acceso a la información; **IV.** No antecedente penal.

Introducción

No sé qué es mejor: saber que un familiar está en la cárcel o no saber de él. Siendo honesto y bajo mi vocación penitenciarista me inclino por la primera opción, aunque no deja de ser un supuesto pesimista y dantesco. Lo mejor es estar bien con la familia en casa.

Sin embargo, en la actualidad se han vuelto cotidianas las desapariciones, ya sea por "levantamientos" efectuados por el crimen organizado, o las detenciones ilegales, realizadas por elementos que integran las policías en los diferentes niveles, municipal, estatal y federal.

En un punto de los últimos años, nosotros como sociedad lo percibimos como un acto común en el que vivimos con la esperanza de que no seamos nosotros ni nuestras familias parte de ese fenómeno.

Para darse una idea de lo complejo de esta problemática, basta con revisar algunos datos.

Según la página electrónica de Amnistía Internacional:

En México existen más de 40,000 personas desaparecidas, muchas de las cuales pueden haber sido víctimas de desapariciones forzadas. Adicionalmente, las familias enfrentan una situación de tortura constante al no saber el paradero de su ser querido.

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad La Salle A.C.; Especialidad en *Derecho Penitenciario* por la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Especialidad en *Criminología* por la Universidad de Salamanca, España y Maestría en *Planeación y Gestión Educativa*. Cuenta con más de 20 años de experiencia en el Sistema Penitenciario del Distrito Federal, también ha desempeñado otros cargos dentro de la administración pública local.

En tanto, Daniel WILKINSON, Director Ejecutivo Adjunto, División de las Américas, de *Human Rights Watch*, en un artículo denominado: *México: Los otros desaparecidos*, afirma que:

Actualmente hay más de 37,000 personas desaparecidas o “extraviadas” en México, según el Gobierno. Esta cifra es aún más perturbadora si se confronta con otra: 26,000 cuerpos no identificados en el país. Es posible que algunos de los desaparecidos todavía estén con vida en algún sitio.

Un amigo fotoperiodista que fue víctima de un “levantón” en Michoacán, Jairo (se modificó el nombre como protección), me comentó en una ocasión sobre lo que pensaba cuando estaba en manos de sus captores: —preferiría estar muerto que desaparecido—, lo fuerte de la declaración, me lleva a pensar que ni la cárcel ni la muerte, en este momento, son tan temibles como una desaparición por ese grado de angustia que se genera en las familias, según me argumentó el comunicador.

Sin duda, este sería un tema controversial pero que, de ninguna manera, ninguna de las tres situaciones (muerto, en la cárcel o desaparecido) son lo mejor.

En un país como el nuestro que ha vivido una evolución hacia un desarrollo de los mecanismos de justicia que conllevan a una disminución de la violencia y la

impunidad, todos los esfuerzos de reforma y de regulación son un tanque de oxígeno.

«Desde el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública en 2008 que derivó en la Reforma Penal y la transformación del Sistema de Justicia Penal Inquisitorio al Sistema Penal de Justicia Acusatorio Adversarial, en vigor desde 2016; la conformación del Código Nacional de Procedimientos Penales, la creación de Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), entre otras muchas acciones, son grandes esfuerzos por mejorar los procedimientos y las legislaciones enfocadas en materia de seguridad y procuración de justicia en la historia de los últimos sexenios».

Desde el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública en 2008 que derivó en la Reforma Penal y la transformación del Sistema de Justicia Penal Inquisitorio al Sistema Penal de Justicia Acusatorio Adversarial, en vigor desde 2016; la conformación del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, la creación de Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), entre otras muchas acciones, son grandes esfuerzos por mejorar los procedimientos y las legislaciones enfocadas en materia de seguridad y procuración de justicia en la historia de los últimos sexenios.

La promulgación de la *Ley Nacional del Registro de Detenciones* en mayo de 2019 es a mi parecer, una mejora sustancial en esa evolución.

En un escrutinio del origen de una legislación relativamente nueva, podríamos encontrar la motivación de este Registro Nacional de Detenciones en las modificaciones en materia de derechos humanos que se realizaron a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en el año de 2011.

En ese momento se dio un giro completo al modo de entender las relaciones entre la sociedad y sus autoridades, obligando a estas últimas a colocar el principio pro-persona como objetivo primordial en todo su actuar, como quedó establecido en el cambio realizado al artículo primero:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la

obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

«México tiene por primera vez, un registro nacional de todas las personas que son detenidas en el país, tanto por un posible delito como por faltas administrativas para transparentar las detenciones y prevenir casos de tortura, abusos de autoridad, desapariciones forzadas y violaciones de derechos humanos en general».

En la misma reforma, de acuerdo con el cambio hecho al artículo 18, se obliga al sistema penitenciario a organizarse sobre la base al respeto de los derechos humanos.

En este tema, me permito comentar que la Subsecretaría del Sistema Penitenciario posee un mecanismo que ayuda a dar certeza sobre las personas se encuentran privadas de la libertad en la Ciudad de México, denominado el Sistema Integral de Información Penitenciario (SIIP), una base de datos que se obtiene del registro de los ingresos y los movimientos de cada persona que llega a los centros de reclusión de la capital del país.

I. El sistema penitenciario como último eslabón

México tiene por primera vez, un registro nacional de todas las personas que son detenidas en el país, tanto por un posible delito como por faltas administrativas para transparentar las detenciones y prevenir casos de tortura, abusos de autoridad, desapariciones forzadas y violaciones de derechos humanos en general.

Según lo establece la *Ley Nacional del Registro de Detenciones* en su artículo 1, su aplicación es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional.

Contempla en su artículo 2 al Sistema Penitenciario como una institución de seguridad pública cuya información deberá incorporarse al Registro Nacional de Detenciones

administrado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

«En este sentido, según la forma en que funciona el Sistema Penitenciario actualmente, me permito mencionar momentos específicos en el que una persona detenida tendrá que reportarse en el Registro Nacional de Detenciones.

La llegada de una persona a los Centros de Detención Temporal, ubicados en los Reclusorios Preventivos Varoniles Oriente, Norte y Sur, así como al Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha. Su presentación ante los jueces de control y en caso de ser vinculados a proceso, su ingreso a las Unidades de Medidas Cautelares».

Al registro solo podrán tener acceso las autoridades, sin embargo, también habrá un sistema de consulta pública para que cualquier persona pueda confirmar si una persona fue asegurada o no, y la fecha en que ocurrió la captura. Si el detenido es liberado, será borrado del sistema de consulta, aunque el antecedente permanecerá en el sistema interno.

En este sentido, según la forma en que funciona el Sistema Penitenciario actualmente, me permito mencionar momentos específicos en el que una persona detenida tendrá que reportarse en el Registro Nacional de Detenciones.

La llegada de una persona a los Centros de Detención Temporal, ubicados en los Reclusorios Preventivos Varoniles Oriente, Norte y Sur, así como al Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha. Su presentación ante los jueces de control y en caso de ser vinculados a proceso, su ingreso a las Unidades de Medidas Cautelares.

Luego de ser sentenciados, seguramente el cambio de estatus tendrá que ser informado y su ubicación al centro penitenciario determinado.

Si hay algún traslado inter-reclusorios de la Ciudad de México, interestatal o federal, así como el egreso de la persona por cumplimiento de sentencia o algún beneficio preliberacional, deberá registrarse.

En el caso del Centro de Sanciones Administrativas e Integración Social conocido como “El Torito”, donde son remitidas personas por cometer faltas administrativas, será otro momento que previsiblemente se tendrá que reportar, así como las salidas de los arrestados.

En ambos casos, detenidos por comisión de algún delito o por cometer

una falta administrativa, el Sistema Penitenciario se convierte en el último eslabón.

El artículo 3 de la ley define al Registro como:

base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico respectivamente.

Registro donde deberán integrarse todas las detenciones que se lleven a cabo por faltas administrativas (como el alcoholímetro), o por presuntos delitos en el país.

La responsabilidad de su correcta operación será de la Secretaría de Seguridad y de Protección Ciudadana Federal, mientras que el almacenamiento corre a cargo del Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Todas las instituciones involucradas debemos partir bajo el objetivo primario de esta Ley de Registro que es «prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada».

Al mismo tiempo, es destacable que servirá de herramienta para que las autoridades y servidores públicos

autorizados lo consulten con fines de investigación, verificación e inteligencia, según los lineamientos que establecerá el Centro Nacional de Información.

La *Ley Nacional del Registro de Detenciones* promulgada por Decreto en el Diario Oficial de Federación del 29 de mayo de 2019 establece que las detenciones que se deben registrar son todas las que lleven a cabo las policías locales y de investigación, los elementos de la Guardia Nacional y los integrantes de las fuerzas armadas que colaboren en tareas de seguridad pública o en auxilio del Ministerio Público.

Sin embargo, en esta parte, es conveniente detallar que el Sistema Penitenciario no realiza detenciones, pero sí tendrá responsabilidad en el proceso de seguimiento, según lo establece la misma Ley como lo señala el Artículo 6.

El número de registro de la detención que otorgue el Sistema de Consulta tendrá la finalidad de establecer seguimiento a la persona detenida, hasta que es puesta en libertad por parte de la autoridad competente en cualquiera de las etapas del proceso penal o administrativo.

II. Registro Histórico desde 1906

Desde 1906, el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México cuenta con un registro de las personas que han ingresado a las cárceles, realizado a través de kárDEX, una ficha en papel

que contenía los datos de básicos para su identificación.

Los centros penitenciarios de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, han resguardado la información general y los cambios de ubicación de las personas privadas de su libertad, así como también las resoluciones de las diferentes autoridades mediante libros, listados y tarjetas denominadas kárDEX.

A partir de 1989, a través de la empresa IBM se inició la digitalización de la información correspondiente a la población penitenciaria contenida en los listados de cada centro y las tarjetas del kárDEX de oficinas centrales.

Para el siguiente año se continuó con la captura de información, incluyendo los listados de ingresos (legajos) que cada centro de reclusión hacía llegar a la entonces Dirección General de Reclusorios y que después se convirtió en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario.

Esta fue la primera base de datos digitalizada con que contó el sistema penitenciario y en ella se podía encontrar el seguimiento de ingresos a la cárcel y las libertades, también información de delitos y los jueces que actuaban en las causas penales.

Posteriormente, a partir de agosto de 1993 y hasta 1995, se conformó el Sistema Integral de Información e Imágenes de Reclusorios (SIIR) con la información contenida en la base de datos que realizó IBM; en ella, se agregaron otros campos de registro como son las

fotografías de frente, perfil y otra con lentes cuando correspondía, así como las huellas dactilares y el control de traslados, aún sin digitalizar.

En esta época cada centro penitenciario contaba con una base de datos que únicamente contenía información de las personas que se encontraban en el mismo centro. Las bases de datos operaban con tecnología coaxial con muy poca velocidad de transmisión, poco alcance y muchas interrupciones.

A partir de 2004 y hasta 2007, se hizo la migración de la información contenida en el Sistema Integral de Información e Imágenes de Reclusorios (SIIR) al Sistema Integral de Información Penitenciaria (SIIP), lo que significó la modernización tecnológica del sistema de datos.

El nuevo registro, entonces, ya contaría con tecnología en cableado multipar y centralizada, es decir, con conexión a todos los centros penitenciarios de la capital del país, desde los cuales se realiza la actualización de información de las personas que encuentran en los mismos a una sola base de datos, que se localiza en las instalaciones del Subsecretaría de Sistema Penitenciario.

A partir de 2010 se inició con la toma de fotografías y huellas digitales, a las personas privadas de la libertad que a partir de ese momento ingresaban a los reclusorios varoniles y femenil, a través de sistemas totalmente digitalizados. Para el año

2012, comenzó la digitalización de toda la población de los Reclusorios preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur, así como del Centro Femenil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla, que estaba antes.

También, se enfocaron los esfuerzos en la corrección y actualización de la información contenida en el SIIP, acorde con los campos que considera obligatorios Plataforma México.

En 2016 cuando entró en vigor el Nuevo Sistema Penal Acusatorio, se adaptó el SIIP para contener nuevas etapas en el proceso penal, agregando los campos necesarios que se requieren para las personas que se encuentran en los Centros de Detención y las Unidades de Medidas Cautelares, y en estos casos específicamente cambiando la llave principal de campo “Juzgado” al de “Carpeta Judicial”.

El Sistema Penitenciario de la Ciudad de México cuenta con una amplia experiencia el manejo y administración de una base de datos que brinda certeza jurídica de quienes son las personas que se encuentra privadas de la libertad y donde se encuentran ubicadas, con fechas de ingreso y cuando son puestas en libertad por cualquier causa, cumplimiento de pena, beneficio o libertad anticipada.

En ese sentido, existe una amplia experiencia para incorporarse al Registro Nacional de Detenciones, que en el caso del Sistema Penitenciario de

la capital aportará un mayor control y seguimiento de las personas que llegan a los centros de reclusión.

«El Sistema Penitenciario de la Ciudad de México cuenta con una amplia experiencia el manejo y administración de una base de datos que brinda certeza jurídica de quienes son las personas que se encuentra privadas de la libertad y donde se encuentran ubicadas, con fechas de ingreso y cuando son puestas en libertad por cualquier causa, cumplimiento de pena, beneficio o libertad anticipada. En ese sentido, existe una amplia experiencia para incorporarse al Registro Nacional de Detenciones, que en el caso del Sistema Penitenciario de la capital aportará un mayor control y seguimiento de las personas que llegan a los centros de reclusión».

Toda la información de cómo deberán llenarse los registros, informar cambios o actualizar el proceso o lugar donde se encuentren las personas una vez que fueron puestas bajo el resguardo del Sistema Penitenciario, quedará debidamente establecida una vez que se desarrolle la plataforma tecnológica para la administración y operación del Registro y del Sistema de Consulta, en un plazo máximo de 180 días después de la publicación de la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, ocurrido el 27 de mayo pasado, de acuerdo con el artículo transitorio tercero de la misma.

Además, su implementación será gradual como lo establece la misma ley en el artículo transitorio sexto:

En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del Registro, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo con lo siguiente: ...b) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al 1 de abril del año 2020...

Considero que hay tiempo suficiente para establecer una coordinación adecuada con la Federación y los demás estados de la República para integrar un sistema efectivo que ayude a saber con certeza dónde se hallan las personas que en

algún momento han sido detenidas por alguna autoridad.

El artículo 18 menciona los datos mínimos que deberá contener inicialmente el registro. Entre ellos se encuentra el nombre y edad del detenido, lugar de la detención, hora y fecha de la detención, autoridad que la realiza y que pone a disposición del Ministerio Público a la persona detenida, y causa de la detención (flagrancia, cumplimiento de orden de aprehensión, entre otros).

También deberá describir el estado físico aparente del detenido, el nombre de algún familiar o persona de contacto si el detenido accede a proporcionarlo, y los demás que determine el Centro Nacional de Información.

La norma marca que el registro de las detenciones deberá ser lo más inmediato posible. Si los elementos que la realizan están impedidos por alguna causa para llevarlo a cabo, deben avisar a la unidad administrativa correspondiente de su institución para que realice el procedimiento.

Una vez ingresada la información, deberá generarse un número de registro que obligatoriamente debe aparecer en el informe policial que se entregue al Ministerio Público o al juez cívico correspondiente, quienes deberán continuar actualizando la información sobre el mismo e incluir datos como el número de expediente o carpeta de investigación abierto, grupo étnico,

escolaridad, huellas dactilares, imagen del detenido, registro de liberación si es el caso, entre otros.

El artículo 9 enuncia que los datos personales ingresados al registro deben tratarse conforme lo marcan las disposiciones que marcan las leyes actuales y que por regla general establece que no es información pública.

«Una vez ingresada la información, deberá generarse un número de registro que obligatoriamente debe aparecer en el informe policial que se entregue al Ministerio Público o al juez cívico correspondiente, quienes deberán continuar actualizando la información sobre el mismo e incluir datos como el número de expediente o carpeta de investigación abierto, grupo étnico, escolaridad, huellas dactilares, imagen del detenido, registro de liberación si es el caso, entre otros».

III. Control de acceso a la información

Es importante, según mis apreciaciones, que existan reglas claras y muy estrictas en cuanto al acceso a la información del Registro Nacional de Detenciones; establecer muy puntualmente quiénes pueden acceder al registro y bajo qué condiciones.

La experiencia que ha enseñado el resguardo de información al Sistema Penitenciario de la Ciudad de México es que el uso de esos datos podría generar impactos negativos o en algún momento la violación de la identidad de las personas y su derecho a no revelar sus datos personales. Por ello, se insiste en tomar en cuenta el estricto control.

Sabemos que quienes tendrán acceso a ese Registro Nacional de Detenciones serán los policías e integrantes de las instituciones de seguridad que sean autorizados para ello, conforme a los reglamentos que deberán expedirse próximamente, es entonces que deberán ser revisados por todos los implicados.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Federal será la responsable de facilitar las claves de acceso al registro que se le soliciten y habrá lineamientos de supervisión y control sobre los accesos, pero cabe mencionar que son muchas las instituciones implicadas.

Es necesario señalar que el artículo 16 de la *Ley de Registro*, describe que habrá distintos niveles de

acceso, desde los administradores que tendrán acceso a todas las opciones del Registro, hasta los que sólo podrán capturar o consultar datos.

Asimismo, que se emitirán alertas automáticas cuando se detecte un manejo inusual y que las personas detenidas y representantes legales únicamente podrán tener acceso al registro que les corresponde.

Es igualmente importante que se conozca que el registro será público únicamente a nivel de consulta y con acceso a cuatro datos: **i.** autoridad que efectuó la detención, **ii.** autoridad que tiene a su disposición al detenido, **iii.** domicilio donde se encuentra el detenido, y **iv.** lugar y fecha donde se realizó la detención.

«La experiencia que ha enseñado el resguardo de información al Sistema Penitenciario de la Ciudad de México es que el uso de esos datos podría generar impactos negativos o en algún momento la violación de la identidad de las personas y su derecho a no revelar sus datos personales. Por ello, se insiste en tomar en cuenta el estricto control».

Con la excepción de los casos de delincuencia organizada solo se mostrará la confirmación si la persona está detenida y la fecha de su detención.

El artículo 31, entonces, ordena la creación de un Sistema de Consulta del Registro el cual será una herramienta tecnológica que permitirá a cualquier persona realizar búsqueda de personas detenidas.

Cabe destacar, el hecho de que la Secretaría de Seguridad deberá definir los lineamientos precisos de su funcionamiento aun cuando, de forma general, la ley señala que la parte interesada deberá ingresar los datos de la persona que desea localizar.

IV. No antecedente penal

Destaca el artículo 36 de la *Ley de Registro Nacional de Detenciones* que la presencia de una persona en el Registro de Detenidos no generará antecedentes penales, punto importante a señalar porque seguramente sobre el desarrollo y uso del Registro se prestará a confusiones y quizá controversias.

Por otra parte, el artículo 36 establece que cuando una persona que fue registrada es liberada, su registro debe ser borrado del Sistema de Consulta Pública en un plazo máximo de 5 días posteriores. Sin embargo, el informe deberá quedarse de forma permanente en el Registro de Detenidos, al que tienen acceso las autoridades. Asimismo, la ley también prevé los actos de omisión o

irresponsabilidad por parte de los encargados de registrar.

«De conformidad con lo que establece el artículo Tercero Transitorio de la Ley promulgada en mayo pasado, a partir de que entró en vigor, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tiene 180 días naturales, es decir seis meses, para hacer las adecuaciones operativas y administrativas necesarias. En ese sentido, estamos en esa parte del proceso y seguramente como muchos proyectos, será perfectible con su operación, sin embargo, es un proyecto que representa un gran avance en el camino hacia la protección de las garantías individuales de una sociedad vapuleada tantas veces por una espiral de violencia, corrupción e impunidad que busca control».

El artículo 21 señala que, si el Ministerio Público o el juez cívico reciben a un detenido sin que haya sido registrado, deberán dar aviso inmediato a la autoridad competente de la negligencia ocurrida, para que procedan con las sanciones administrativas correspondientes. «Cuando exista demora o resulte imposible generar el registro, la autoridad aprehensora bajo su más estricta responsabilidad, deberá motivar dicha circunstancia. El juez de control o la autoridad que corresponda, deberán considerar dicha situación al momento de resolver sobre el particular».

En el caso de las demás instituciones implicadas sobre la información que registre o dejara de registrarse, por no tratarse de detenciones, como podrían ser las personas sentenciadas en los reclusorios o arrestadas en el Centro de Sanciones Administrativas, “El Torito”, habría que esperar a que se defina la reglamentación para saber si ésta será en el mismo sentido.

Entendemos que es un tema que irá explicándose por sí mismo desde el momento que inicie su operación pero que, sin duda, también da oportunidad a discutir a detalle con antelación cuando se haya determinado dicha reglamentación que regirá el registro.

Sabemos que antes de que concluya el año 2019, el Registro Nacional de Detenciones tendría que entrar en funcionamiento.

De conformidad con lo que establece el artículo Tercero Transitorio de la Ley promulgada en mayo pasado, a partir de que entró en vigor, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tiene 180 días naturales, es decir seis meses, para hacer las adecuaciones operativas y administrativas necesarias. En ese sentido, estamos en esa parte del proceso y seguramente como muchos proyectos, será perfectible con su operación, sin embargo, es un proyecto que representa un gran avance en el camino hacia la protección de las garantías individuales de una sociedad vapuleada tantas veces por una espiral de violencia, corrupción e impunidad que busca control.

Por último, considero que este mecanismo es una gran herramienta para dar certeza a tantas familias que rezan todos los días por la vida, integridad y salud de sus seres queridos, cada vez que salen de sus casas.