

LAS DETENCIONES ADMINISTRATIVAS EN TORNO A LA *LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES*

Jerónimo Alejandro OJEDA ANGUIANO*

SUMARIO: Introducción; **I.** Inminente cumplimiento internacional; **II.** Situación Jurídica; **III.** Contenido de la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*; **IV.** Análisis y comentarios sobre su contenido; Fuentes consultadas.

Introducción

El pasado 27 de mayo en el Diario Oficial de la Federación dentro de la sección del Poder Ejecutivo, específicamente en el apartado correspondiente a la Secretaría de Protección y Seguridad Ciudadana, se publicó el decreto por el que el Presidente Andrés Manuel López Obrador, expidió la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, aprobada unos días antes por el Congreso de la Unión, dentro de un paquete de iniciativas que soportan la gran reforma constitucional respecto de la Guardia Nacional.

Dicho documento es una obligación emanada de diversas recomendaciones anteriores tanto por organismos internacionales como por la propia sociedad civil quienes solicitan que se garantice entre otros aspectos una mayor confianza en nuestras autoridades y la protección a los derechos de primera generación de las personas detenidas.

Aun y cuando no se trata del primer registro en el país, lo cierto es que sí es una Ley específica en la materia que busca homologar la información obtenida en diversas instancias y que propone innovaciones importantes tales como la coordinación entre autoridades y la publicidad de la información para hacerla accesible a familiares y defensores.

* Licenciatura en *Derecho* por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en *Derecho Empresarial y Corporativo* por la Escuela Superior de Leyes y Negocios. Asimismo, es Doctorante en *Administración Pública* por el Instituto Nacional de Administración Pública. Se ha desempeñado como Diputado Federal por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión; Diputado Local por la VI Legislatura de la ALDF. A lo largo de 14 años de experiencia profesional se ha desempeñado en diversos cargos en la Administración Pública en la CDMX. Autor del Libro “Legislación de Espacios Patrimoniales en la Ciudad de México, una mirada desde Iztapalapa”. Actualmente ocupa el cargo de Director Ejecutivo de Justicia Cívica.

I. Inminente cumplimiento internacional

La intención de crear un Registro Nacional de Detenciones, según los documentos de estudio que dieron origen al texto legal, es consecuencia de las constantes denuncias sobre las violaciones graves a los derechos humanos que se cometen durante las mismas, lo cual las convierte en arbitrarias. Existe un amplio marco legal que protege los derechos de las personas que pueden ser privadas de su libertad, que, de no cumplirse, atentan contra la presunción de inocencia, la seguridad jurídica, la integridad personal, la vida y dignidad de la persona y el acceso efectivo a la justicia.

Estos estándares mínimos que han de seguir las autoridades en las detenciones, han sido marcados por autoridades internacionales con las cuales México se ha comprometido a cumplir y que incluso con el pasar de los años, se han integrado a nuestro marco legal nacional haciéndolos ley obligatoria, sin que el balance a estas fechas respecto de su cumplimiento sea favorable.

Recordemos que para que una detención esté apegada al marco legal se deben cumplir con requisitos mínimos como el que exista una orden de aprehensión emitida con las formalidades de Ley y bajo los supuestos que los ordenamientos legales permiten; que sea una situación de flagrancia; que se trate de una situación de urgencia en la que

exista el riesgo en que el probable responsable pueda sustraerse de la acción de la justicia, o bien, que la conducta se adecue a una infracción establecida en una norma específica tratándose de las detenciones administrativas las cuales se presentan sin cargos o juicios previos.

Por su parte, el artículo 16 constitucional señala la obligación de que la puesta a disposición de cualquier persona detenida debe hacerse sin demora, entendiéndose por tal que en la misma no exista dilación injustificada.

No obstante lo anterior, en México muchas detenciones se llevan sin orden judicial, alegando la flagrancia no probada, se detiene a personas que no tienen relación con la conducta ilícita o ilegal, ni con el lugar donde se ha cometido el acto, se detienen o arrestan personas que fueron nombradas por alguien sin mayor elemento de culpabilidad, o porque solo pasaban en el lugar y hora equivocados y en muchos más de los casos porque la policía ha colocado pruebas para extorsionar tanto a víctimas como familiares.

Una vez detenidos, permanecen en lugares no oficiales, incomunicados y con pocas posibilidades de asistencia de cualquier tipo, con lo que se aumenta el riesgo de que los delitos de tortura y malos tratos se hagan presentes. Son presentados ante las autoridades ya con signos de maltrato e intimidación, que hacen imposible que decidan presentar una denuncia

contra sus captores por los delitos cometidos hacia su persona. Todo ello da como resultado la ausencia de un juicio justo y la pérdida de confianza que debemos tener los ciudadanos hacia nuestros cuerpos de seguridad cuando se nos acercan.

«... para que una detención esté apegada al marco legal se deben cumplir con requisitos mínimos como el que exista una orden de aprehensión emitida con las formalidades de Ley y bajo los supuestos que los ordenamientos legales permiten; que sea una situación de flagrancia; que se trate de una situación de urgencia en la que exista el riesgo en que el probable responsable pueda sustraerse de la acción de la justicia, o bien, que la conducta se adecue a una infracción establecida en una norma específica tratándose de las detenciones administrativas las cuales se presentan sin cargos o juicios previos».

De igual forma, la tortura y otros malos tratos en la detención de presuntos delincuentes o infractores, ha sido utilizada por algunas “autoridades” desde hace más de 50 años, como un método “necesario” para la detención y tranquilidad de la opinión pública de que efectivamente se ha atrapado a los malos, situación que había sido tolerada pues se encontraba de por medio el prestigio de su actuar.

No obstante, el aumento en la violencia que sufre el país, así como la firma de diversos tratados, acuerdos y protocolos internacionales en materia de protección de derechos humanos, que ha realizado México desde hace más de una década, hizo patente que a partir del año 2006, la mirada pública se centrara en el tema de las detenciones y en su caso de las desapariciones forzadas, las cuales en la mayoría de los casos se le atribuyen a grupos criminales, pero también involucran a autoridades ya sea la policía o grupos de seguridad que trabajan en contubernio con los primeros.

Ello, trajo como consecuencia natural que se aumentara el número de denuncias ya sea por los detenidos (cuando han logrado sobrevivir) o de sus familiares, de tortura, extorsión y violación a sus derechos humanos para obtener confesiones de culpabilidad; declaraciones que impliquen a otras personas; obtención de información; sometimiento a la autoridad, o bien, dinero para dejarlos

en libertad o aligerar los cargos que hicieron evidente el adeudo que tiene México con la comunidad internacional en esta materia, pero sobre todo, con sus propios habitantes que ahora no sólo tienen miedo de los delincuentes, sino de sus propias autoridades.

II. Situación Jurídica

Así pues, en el año 2008, se realizaron reformas constitucionales en materia de justicia penal, atendiendo a las recomendaciones internacionales que se hacen a través de la *Convención Interamericana de Derechos Humanos* la cual establece en el artículo 7 que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personales y 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 Parte (artículo 16 en México) o por las leyes dictadas conforme a ellas, siendo que este instrumento jurídico es parte de nuestro derecho desde el año de 1982.

En ese sentido, la oficina de la las NACIONES UNIDAD PARA LOS DERECHOS HUMANOS, a través de su alto comisionado recomendó en el año 2007, que México debía implementar un registro centralizado de personas detenidas, con el objetivo primordial de evitar la tortura y en consonancia con la propia Convención Interamericana, estableciendo jurisprudencia para señalar cuál debía ser el contenido mínimo.

De igual forma, en el año 2015, la ONU publicó un informe especial sobre *La Tortura en México*, una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas. Ahí, entre otros muchos datos que reflejan la falta de compromiso de México en la práctica por cumplir con los documentos internacionales firmados, muestra la necesidad de que nuestro país implemente un registro de detenciones adecuado, que vino a reforzar lo que el Comité contra la Tortura señaló en el año 2012 sobre garantizar un control estricto sobre las detenciones.

«... la oficina de la las Naciones Unidad para los Derechos Humanos, a través de su alto comisionado recomendó en el año 2007, que México debía implementar un registro centralizado de personas detenidas, con el objetivo primordial de evitar la tortura y en consonancia con la propia Convención Interamericana, estableciendo jurisprudencia para señalar cuál debía ser el contenido mínimo».

En el año 2016, el Instituto para la Seguridad y la Democracia, Asociación Civil mexicana, publicó el *Protocolo de Control de Detenciones para la Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio* (derivado de la transición del modelo inquisitivo al modelo acusatorio en materia penal) en donde estableció como uno de los derechos marco, el que toda persona tiene derecho a estar protegida contra las detenciones ilegales y arbitrarias desde el momento de su detención hasta su liberación o condena.

Sin embargo, toda esta presión internacional, social y política, ha logrado grandes avances en la letra, México ha suscrito una serie importante de compromisos en materia de derechos humanos y combate a la Tortura, su legislación se encuentra a la altura de dichos compromisos y su intención se hace manifiesta en todos los foros a los que se acude, todo como resultado del escrutinio internacional intenso y de las más de 200 recomendaciones emitidas por estos organismos. No obstante, la práctica y a pesar de todo este interés en el tema, las violaciones a los derechos humanos persisten.

Ello nos lleva a analizar los avances que en la actualidad existen sobre el punto que nos ocupa y que se constriñe a las detenciones, en consecuencia, se debe mencionar, que México ya cuenta con bases de datos de personas detenidas, que obedecen a los siguientes rubros:

1. El Sistema de Registro de Detenidos de la Fiscalía General de la República, antes Sistema de Consulta de Detenidos (PGR), que se trata de una plataforma electrónica en la que las y los ciudadanos pueden consultar si una persona se encuentra detenida en alguna agencia de investigación de la Fiscalía General, antes ministerios públicos. Entre los datos que recopila se encuentran los de las iniciales de los nombres de las personas detenidas, la autoridad que efectuó la detención, la agencia en la que se encuentra (dirección) y la hora de la puesta a disposición. Cabe mencionar que este registro es un antecedente de la recomendación que hiciera el Subcomité para Prevenir la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, que fue recomendando en el año 2010 dirigido a las Procuradurías para garantizar la cadena de custodia.

Esta plataforma incluye también información estadística sobre entidades federativas siempre y cuando cuenten con esta misma tecnología, lo que a la fecha no acontece, pero deberá acontecer.

2. El Registro Administrativo de Detenciones, que concentra la información de las personas que son detenidas por instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

3. El Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP) que como su nombre lo indica, registra la información de personas que se encuentran dentro de centros de

readaptación, penitenciarías entre otros, ya sea del orden federal o local.

Sin embargo, estos sistemas no se encuentran unificados, poseen distintos campos de información y no son útiles, no solo para la ubicación de las personas, sino para conocer la cadena de custodia, evitar la violación de derechos humanos y garantizar la integridad y el debido proceso de los detenidos.

«México ha suscrito una serie importante de compromisos en materia de derechos humanos y combate a la Tortura, su legislación se encuentra a la altura de dichos compromisos y su intención se hace manifiesta en todos los foros a los que se acude, todo como resultado del escrutinio internacional intenso y de las más de 200 recomendaciones emitidas por estos organismos. No obstante, la práctica y a pesar de todo este interés en el tema, las violaciones a los derechos humanos persisten».

III. Contenido de la LNRD

Es en consecuencia como ante esta grave crisis de derechos humanos, en donde las violaciones cometidas por autoridades, especialmente la tortura, la desaparición forzada y las detenciones arbitrarias obligan a revisar y readecuar todos aquellos protocolos actuales respecto de las detenciones, por ello se tomaron modelos y recomendaciones de estándares internacionales que armonizan con lo ya existente para salvaguardar los derechos de toda persona en nuestro territorio.

Pero el reto más importante de este documento será, el analizar si aún en la letra se contemplaron las diversas hipótesis que se presentan en la práctica, si se recogen no solo las garantías de las personas objeto de la detención, sino también de las autoridades.

La *Ley Nacional del Registro de Detenciones* crea un registro que pretende brindar información actualizada sobre todas las personas detenidas en el territorio nacional, unifica los registros existentes, pues será aplicada a todas las autoridades ya sean administrativas o penales y pretendiendo salvaguardar con ello los derechos fundamentales de las personas detenidas.

De conformidad con el artículo tres de la Ley, se trata de un banco de datos actualizado, que concentra información a nivel nacional sobre las personas detenidas, la cual se debe realizar conforme a las facultades de

las autoridades encargadas durante toda la etapa del proceso penal o procedimiento administrativo.

Su operación, estará a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, formando parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública.

«La Ley Nacional del Registro de Detenciones crea un registro que pretende brindar información actualizada sobre todas las personas detenidas en el territorio nacional, unifica los registros existentes, pues será aplicada a todas las autoridades ya sean administrativas o penales y pretendiendo salvaguardar con ello los derechos fundamentales de las personas detenidas».

Dicho Registro no sólo servirá para garantizar el trato digno y el debido proceso a las personas detenidas, sino también servirá a las corporaciones de seguridad pública para crear estrategias de inteligencia, estadísticas y en su caso políticas públicas criminales.

Se perfecciona el Sistema de Consulta que ya venía operando, para hacerlo mucho más eficiente en la letra, pues ahora obliga a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a permitir a través de herramientas tecnológicas la consulta de una versión pública de la información de las detenciones practicadas por las instituciones de seguridad pública y darle seguimiento desde que es privada de su libertad, hasta que es puesta en libertad o bien, se le dicta una pena o sanción definitiva.

Dicho registro presenta diversos momentos, el primero de ellos es la detención, que amerita un registro inmediato, el cual deberá tener al menos el nombre; la edad; el sexo; el lugar; la fecha y hora en la que se haya practicado la detención; los motivos y la causa a la que obedece; los nombres de quienes intervienen en la detención, la autoridad a la que será puesto a disposición el detenido; el nombre de alguna persona de confianza o familiar; si el detenido presenta lesiones apreciables a simple vista y aquellas que puedan determinarse por el Centro Nacional de Información para dar cumplimiento a la Ley. Posteriormente se asigna un número de registro, que deberá constar en todos los informes subsecuentes en donde se deberá actualizar la información sobre la situación que guarda la persona en custodia.

Los datos de actualización en la información contenida en el Registro

inmediato, deberá adicionar algunos otros datos, contenidos en el artículo 23 del documento en análisis. Dentro de ellos destacan los personales como la nacionalidad y la lengua nativa, el estado civil, la escolaridad, la ocupación y en su caso profesión, la Clave Única del Registro de Población, el grupo étnico al que pertenezca, en su caso, la descripción del estado físico de la persona detenida y el nombre del médico que certificó o el documento que lo avala, huellas dactilares y fotografía. De igual forma, se incluyen otros más de fondo como el número de carpeta de investigación o el expediente administrativo, las adicciones, enfermedades y padecimientos crónico degenerativos, el nombre y cargo del servidor público que actualiza el registro, los traslados a los que será objeto y, en caso de fallecimiento las circunstancias que envuelvan al suceso.

Dicho registro es independiente de los demás formatos que deban llenar las autoridades en sus diversos ámbitos de competencia. Al respecto, es importante señalar, que los servidores públicos considerados sujetos obligados en materia de este Registro, serán responsables civil, penal o administrativamente a cualquier violación que se considere sobre la captura, el ingreso, el envío, la recepción, el manejo, la consulta o la actualización de la información.

Mención particular merece el artículo 29 de dicho ordenamiento, pues señala a la letra:

«Los datos de actualización en la información contenida en el Registro inmediato, deberá adicionar algunos otros datos, contenidos en el artículo 23 del documento en análisis. Dentro de ellos destacan los personales como la nacionalidad y la lengua nativa, el estado civil, la escolaridad, la ocupación y en su caso profesión, la Clave Única del Registro de Población, el grupo étnico al que pertenezca, en su caso, la descripción del estado físico de la persona detenida y el nombre del médico que certificó o el documento que lo avala, huellas dactilares y fotografía».

La plataforma tecnológica del Registro emitirá certificados digitales sobre los registros de las detenciones y las consultas que haga la autoridad conforme a sus atribuciones y perfiles de acceso. Dichos certificados servirán para acreditar la existencia y contenido del registro frente a cualquier requerimiento que formule la

autoridad facultada para hacerlo. La veracidad de la información es responsabilidad de la autoridad que la genera¹.

Sin embargo, muchos de los procedimientos prácticos que permitirán medir la eficacia de esta normativa, están aún pendientes de elaborarse, como son:

- Los controles estrictos para el acceso a los servidores públicos a este Registro;
- La coordinación que habrá de darse entre autoridades que participan en la prevención, investigación y sanción del delito o de una infracción administrativa;
- La forma en que habrá de verificarse el cumplimiento de estas nuevas obligaciones otorgadas a las autoridades, sobre todo en materia de datos personales, y
- La forma en la que podrán tener acceso a la información contenida en el Registro los representantes legales de las personas privadas de su libertad, los familiares o incluso cualquier persona que tenga interés legítimo en ello.

Y para ello, solo se cuenta con 180 días naturales, de los cuales por lo menos han transcurrido ya un poco más de 50. Dejando además a las Entidades Federativas y Municipios, hacer las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de los

servicios de telecomunicación para el eficaz funcionamiento del Registro, además de que sus instituciones de seguridad pública procurarán contar con dispositivos de geolocalización para registrar las rutas de traslado de las personas detenidas en la medida de sus posibilidades y disponibilidad presupuestaria.

«...es importante señalar, que los servidores públicos considerados sujetos obligados en materia de este Registro, serán responsables civil, penal o administrativamente a cualquier violación que se considere sobre la captura, el ingreso, el envío, la recepción, el manejo, la consulta o la actualización de la información».

¹ **Artículo 29** de la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*.

«Es indudable que el cumplimiento de este compromiso constitucional, reflejado en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, permite que cualquier interesado tenga certeza sobre el lugar exacto donde se encuentra la persona detenida, facilita una defensa efectiva e inhibe la violación de derechos humanos por parte de las autoridades que llevan a cabo la detención. Además, gracias a su publicidad, permitirá mayor transparencia y control del proceso».

Por último y no menos importante, queda pendiente para el Congreso de la Unión, legislar en lo relativo a la Ley de Migración, para ofrecer a las personas migrantes, los mismos derechos y medidas de seguridad que ofrece esta Ley.

Derivado de lo anterior resulta necesario abocarnos a una opinión crítica de este instrumento normativo, derivado de calidad de autoridad administrativa y también como cualquier persona que en determinada circunstancia podría requerir hacer uso de la misma.

IV. Análisis y comentarios sobre su contenido

Es indudable que el cumplimiento de este compromiso constitucional, reflejado en la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, permite que cualquier interesado tenga certeza sobre el lugar exacto donde se encuentra la persona detenida, facilita una defensa efectiva e inhibe la violación de derechos humanos por parte de las autoridades que llevan a cabo la detención. Además, gracias a su publicidad, permitirá mayor transparencia y control del proceso.

La operación eficiente de este Registro Nacional, permitirá dar con la localización de personas y con ello prevenir violaciones a los derechos humanos como la tortura y la desaparición forzada.

Sin embargo, detectamos algunos pendientes, que podrán y deberán irse perfeccionando con el tiempo y con la puesta en marcha de este Registro, muchos tienen que ver con la operación en campo tales como:

- Que se cuente con el mismo desarrollo tecnológico y una organización eficiente en cada sitio y con cada autoridad que realice una detención.
- Que se les provea a los cuerpos policiales de una adecuada capacitación, así como de los medios e instrumentos tecnológicos para llevar a cabo sus funciones.

- Asegurar que los procedimientos de ingreso y registro sean efectivamente cumplidos y,
- Que haya actualizaciones permanentes y que se gestione la interconexión de bases de datos.

Ello se traduce, en que en este primer momento existen las medidas legislativas para dar cumplimiento al Registro Nacional de Detenciones, pero faltan las medidas administrativas para su implementación y verdadera práctica.

De igual forma creemos que el Registro puede ir más allá. Podría, por ejemplo, incluir también la obligación de generar y publicar información estadística sobre las principales conductas que motivan las detenciones en cada colonia, si estas se producen en flagrancia o como resultado de una orden de aprehensión, las autoridades que tienen mayor número de consignados, en fin, una mayor efectividad.

Así mismo, debe tenerse mucho cuidado con la armonización con las leyes específicas que regulan cada corporación, cada delito y cada conducta que constituye una falta de justicia cívica o administrativa, ya que las autoridades, aunque tengan la posibilidad de detener a muchos delincuentes peligrosos, la más mínima inconsistencia o confusión para realizar el protocolo, puede prestarse a un sinnúmero de arbitrariedades y simulaciones, y a que muchos asesinos, extorsionadores

y secuestradores quedaran libres. Por lo que resultará de singular importancia que se comience a acreditar que las detenciones se hacen conforme a derecho, para poder hablar de un verdadero avance.

«...en este primer momento existen las medidas legislativas para dar cumplimiento al Registro Nacional de Detenciones, pero faltan las medidas administrativas para su implementación y verdadera práctica.

De igual forma creemos que el Registro puede ir más allá. Podría, por ejemplo, incluir también la obligación de generar y publicar información estadística sobre las principales conductas que motivan las detenciones en cada colonia, si estas se producen en flagrancia o como resultado de una orden de aprehensión, las autoridades que tienen mayor número de consignados, en fin, una mayor efectividad».

Incluso podemos pensar, que una vez que la infraestructura lo permita, no solo se trate de un Registro Nacional de Detenciones, sino que pueda crearse una rama de registro de personas desaparecidas, en donde además de los datos personales necesarios, se señalen las condiciones de modo, tiempo y lugar de su desaparición, para también propiciar una adecuada intervención de las autoridades.

El reto es mayúsculo, las ganas son enormes, sin embargo, recordemos que el problema de las violaciones a derechos humanos, la tortura y las detenciones arbitrarias, no estriban necesariamente en la falta de instrumentos jurídicos suficientes que regulen su control, sino a la falta de voluntad de las autoridades para seguir dichos protocolos.

Se trata de no solo tener letra que fácilmente puede convertirse en letra muerta, sino de personas y autoridades dispuestas a cumplirlas. Es ahí donde se encuentra la verdadera vanguardia.

Fuentes consultadas

Bibliografía

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *La Tortura en México. Una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*, México 2015, disponible en:

[https://www.hchr.org.mx/imagenes/Tortura_IBA_ONUDH_WEB.pdf], consultada en: 2019-08-02.

Legislación Nacional

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la *Ley Nacional del Registro Nacional de Detenciones*, disponible en: [<http://dof.gob.mx/index.php?year=2019&month=05&day=27>], consultada en: 2019-08-02.

Gaceta Parlamentaria, Dictámenes para Declaratoria de publicidad de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, Número 5282-X, Cámara de Diputados, Mayo 2019.

Acuerdo del Procurador General de la República por el que se crea el Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Procuraduría General de la República (SIREDE), Mayo 2010, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5143878&fecha=24/05/2010], consultado en: 2019-08-02.