

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CONTEXTOS DE DETENCIONES: APORTES DE LA RECIÉN PUBLICADA *LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES*

Nashieli RAMÍREZ HERNÁNDEZ*

SUMARIO: Introducción; I. Las detenciones de personas en la Ciudad de México, contextos de violaciones a Derechos Humanos; II. El Registro de detenciones, una medida de protección de los Derechos Humanos; Consideraciones Finales.

Resumen. En el marco de la aprobación de la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, el presente artículo presenta un análisis a partir de los casos de detenciones arbitrarias o ilegales investigados por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Estas prácticas son contrarias al derecho a la libertad y seguridad personales, y también se vinculan con otras violaciones a los derechos humanos. En este contexto, la creación de un Registro de Detenciones conforme a los estándares de protección, constituye una medida idónea como mecanismo para supervisar la actuación de la autoridad; resulta una salvaguardia contra la ilegalidad y arbitrariedad de dichas prácticas, así como para la prevención de violaciones a otros derechos humanos.

Palabras claves. Detención arbitraria, detención ilegal, derechos humanos, registro, personas detenidas.

«Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias».
Artículo 9 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

* Especialidad en *Investigación Educativa y Ejercicio de la Docencia* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Diplomado en *Planeación* por la (UNAM); Diplomado en *Gobierno Local, Seguridad y Justicia*, por la Escuela de Estudios Superiores de Policía de Colombia. Fue Coordinadora General de Ririki Intervención Social e Integrante del Grupo de Expertos en Primera Infancia de la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), así como miembro del Consejo Consultivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Actualmente, ocupa el cargo de Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Introducción

El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹, en el mismo espíritu que la Declaración Universal de Derechos Humanos², protege la libertad y seguridad de las personas, y establece que ese derecho únicamente podrá ser restringido por causas y a través de procedimientos establecidos en la ley. La persona deberá ser informada de las razones de su detención en el momento mismo del acto, notificada de las acusaciones en su contra, presentada sin demora ante un juez o autoridad competente, y juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. En apego a los estándares internacionales de protección, estas disposiciones se encuentran consignadas en nuestra carta magna³.

En su labor de investigación de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades locales, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ha conocido de casos de detenciones arbitrarias o ilegales. Tan sólo entre 2015 y 2018, las y los visitadores de este Organismo calificaron más de 2000 quejas como presuntamente violatorias al derecho a la libertad y seguridad personales específicamente por presuntas detenciones arbitrarias o ilegales⁴.

En sus 25 años de vida, este Organismo ha emitido más de 30 instrumentos recomendatorios por violaciones al derecho a la libertad y seguridad personales en contextos de detenciones⁵, atribuidas a cuerpos policiacos de la Secretaría de Seguridad Pública, actual Secretaría

¹ Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966; adhesión de México el 24 de marzo de 1981, promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981. Véase también: Naciones Unidas - Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 35 Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Libertad y seguridad personales), CCPR/C/GC/35, 16 de diciembre de 2014.

² **Artículo 3.** Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su

resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

³ Véase en particular artículos 16, 19 y 20 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF el 6 de junio de 2019.

⁴ Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi) de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México – Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación (DEALE), base de producción actualizada el 10 de julio de 2019.

⁵ El total de Recomendaciones refiere al número de instrumentos recomendatorios en los cuales se hizo

de Seguridad Ciudadana, y a la Procuraduría General de Justicia, ambas de la Ciudad de México.

«En su labor de investigación de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades locales, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ha conocido de casos de detenciones arbitrarias o ilegales. Tan sólo entre 2015 y 2018, las y los visitantes de este Organismo calificaron más de 2000 quejas como presuntamente violatorias al derecho a la libertad y seguridad personales específicamente por presuntas detenciones arbitrarias o ilegales».

mención de la problemática de detenciones. Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR) de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México - Dirección Ejecutiva de Seguimiento, consultada el 04 de julio de 2019.

La documentación de los hechos que consta en estas recomendaciones, evidencia que las detenciones realizadas arbitraria o ilegalmente, constituyen violaciones al derecho a la libertad y seguridad personales de las personas detenidas, además, suelen acompañarse de violaciones a otros derechos humanos, por ejemplo, a la integridad personal, al debido proceso o al acceso a la justicia.

En este contexto, a través de la emisión de recomendaciones, la Comisión ha exhortado el establecimiento y consolidación de mecanismos de control de las detenciones, con el propósito de prevenir arbitrariedades e ilegalidades de las que puedan ser víctimas personas detenidas, entre otras violaciones a sus derechos humanos. En este sentido, es de celebrarse que la *Ley Nacional del Registro de Detenciones* encomiende la integración de un Registro Nacional de Detenciones con el objetivo de «establecer los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en la que se efectuó la detención de personas por la autoridad»⁶.

A través de estas líneas, se propone aportar elementos de

⁶ Decreto por el que se expide la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, Artículo Primero.

diagnóstico para caracterizar el contexto en el que ocurren las detenciones que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ha investigado, así como su impacto en los derechos humanos de las personas detenidas. Se revisarán, asimismo, las medidas recomendadas por este Organismo, a fin de proteger los derechos humanos y prevenir violaciones. Esta primera sección permitirá evidenciar la importancia de la creación de un registro de detenciones a partir del trabajo de la Comisión, así como de las recomendaciones de organismos regionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

A partir de este diagnóstico, y conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, se revisarán, en un segundo momento, los términos de la recién aprobada *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, con base en las siguientes preguntas: ¿En qué medida un registro de detenciones refuerza la protección de los derechos

humanos de las personas detenidas? ¿Este mecanismo incorpora los estándares internacionales de protección de los derechos humanos?

I. Las detenciones de personas en la Ciudad de México, contextos de violaciones a Derechos Humanos

En el periodo 2015 a 2018, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal investigó 2068 quejas presuntamente violatorias al derecho a la libertad y seguridad personales, específicamente por detención arbitraria o ilegal⁷. El registro por año demuestra un repunte de este tipo de denuncias, entre 2017 a 2018, pasando de 458 a 719 quejas (Ver Anexo 1).

Anexo 1. Quejas calificadas como presuntamente violatorias por detención arbitraria o ilegal por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2015-2018.

Período de Registro de la Queja	Quejas por Período
2015	469
2016	422
2017	458
2018	719
Total	2068

Fuente: Siigesi CDHDF – DEALE, base de producción actualizada el 10 de julio de 2019.

⁷ Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi) de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México – Dirección Ejecutiva de Asuntos

Legislativos y Evaluación (DEALE), base de producción actualizada el 10 de julio de 2019.

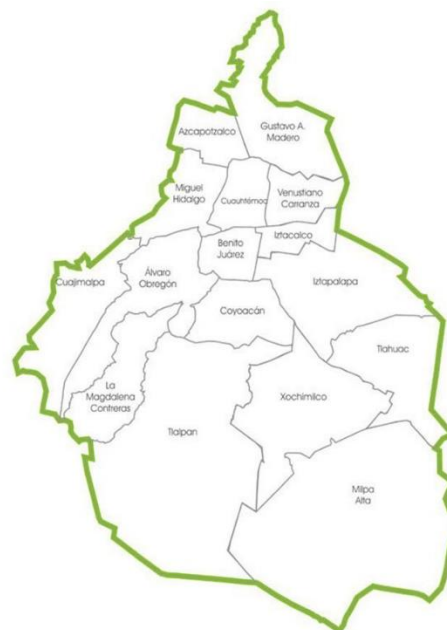
Las autoridades mencionadas en las quejas como probables responsables de estos actos, son principalmente elementos policiacos adscritos a la Secretaría de Seguridad Ciudadana (73%), en particular a la Policía Preventiva, o de la Procuraduría General de Justicia (26%), en mayor medida la Policía de Investigación, ambas de la Ciudad de México.

Al georreferenciar las demarcaciones territoriales donde ocurrieron los hechos de las quejas presuntamente violatorias, aparece en mayor medida Cuauhtémoc y con menor incidencia Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Coyoacán y Miguel Hidalgo. Entre las presuntas víctimas que proporcionaron su edad, se encuentran mayormente (39%) hombres jóvenes de entre 18 y 29 años (Ver Anexos 2 y 3).

Anexo 2. Mapa. Demarcaciones territoriales donde ocurrieron los hechos de las quejas calificadas como presuntamente violatorias por detención arbitraria o ilegal por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2015-2018.

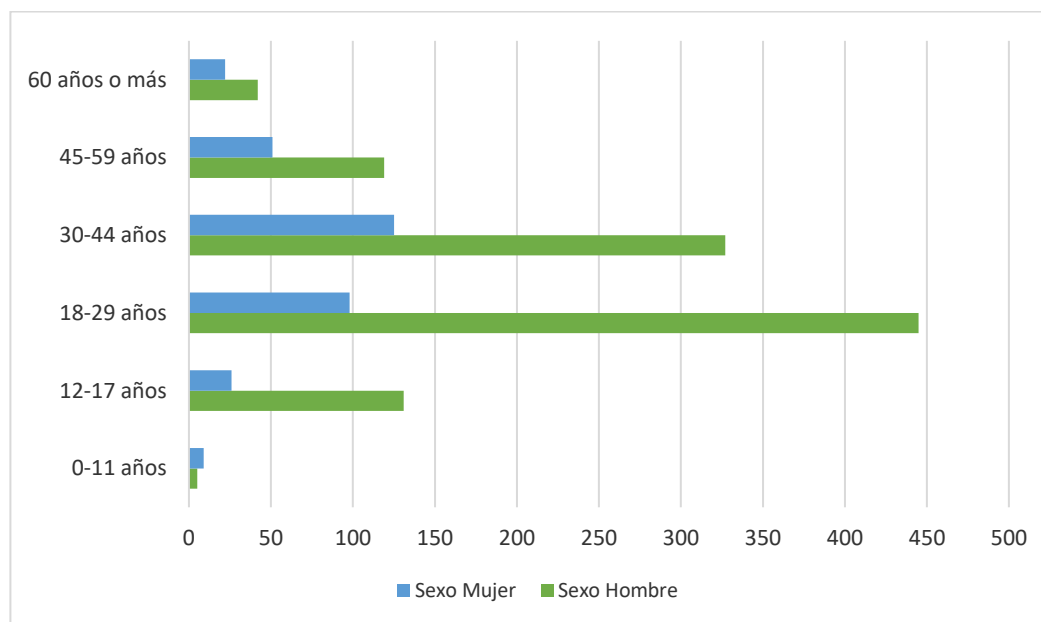
Mapa de la Demarcación Territorial donde ocurrieron los hechos de las quejas calificadas como presuntamente violatorias por detención arbitraria o ilegal, 2015 – 2018.

Demarcación Territorial	Quejas por Demarcación
Cuauhtémoc	664
Iztapalapa	299
Gustavo A. Madero	180
Venustiano Carranza	141
Coyoacán	137
Miguel Hidalgo	114
Azcapotzalco	97
Álvaro Obregón	87
Benito Juárez	82
Iztacalco	71
Tlalpan	65
Xochimilco	48
Tláhuac	38
La Magdalena Contreras	20
Cuajimalpa de Morelos	14
Milpa Alta	9
Otros	2
Total General	2,068



Fuente: Siigesi CDHDF – DEALE, base de producción actualizada el 10 de julio de 2019.

Anexo3. Gráfico. Rango de edad y sexo de las personas presuntas víctimas, en las quejas calificadas como presuntamente violatorias por detención arbitraria o ilegal por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2015-2018.



Fuente: Siigesi CDHDF – DEALE, base de producción actualizada el 10 de julio de 2019.

Nota: En una queja puede encontrarse una o más personas como presuntas víctimas.

Las detenciones arbitrarias o ilegales también han sido documentadas en las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Desde su creación en 1993, se contabilizan un total de 32 (Ver Anexo 4) que documentan casos relativos a la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones de personas en la Ciudad de México⁸, es decir casi 1 de cada 10 recomendaciones emitidas por este Organismo.

⁸ Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR) de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México - Dirección Ejecutiva de Seguimiento, consulta al 04 de julio de 2019. Se identificaron en particular las Recomendaciones 07/2005, 11/2008, 01/2009, 16/2009, 23/2009, 08/2011, 10/2011, 12/2011, 13/2011, 04/2012, 20/2012, 04/2013, 07/2013, 02/2014, 04/2014, 11/2014, 07/2015, 09/2015, 10/2015, 11/2015, 16/2015, 17/2015, 01/2016, 05/2016, 11/2016, 14/2016, 05/2017, 03/2018, 06/2018, 09/2018, 10/2018, y 18/2018.

Anexo 4. Cuadro. Recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México relacionadas con detenciones, 1993 – 2018.

Recomendación	CASO
07/2005	Privación ilegal, arbitraria o sumaria de la vida y uso desproporcionado o indebido de la fuerza.
11/2008	Violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el operativo de la UNIPOL en la discoteca New's Divine.
01/2009	Detención arbitraria y tortura.
16/2009	Ejecución arbitraria de jóvenes.
23/2009	Discriminación y otras violaciones a los derechos humanos en agravio de las poblaciones callejeras del Distrito Federal.
08/2011	Detención ilegal y arbitraria y tortura por personal de la PGJDF.
10/2011	Detenciones arbitrarias; actos de tortura; y tratos crueles, inhumanos y degradantes, cometidos por policías de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y agentes de la otrora Policía Judicial del Distrito Federal, dependiente de la PGJDF.
12/2011	Tortura infringida a Víctor Alfonso Méndez Ruiz y Víctor Hugo Márquez Cortés, detención ilegal y arbitraria, inviolabilidad del domicilio y violación al debido proceso.
13/2011	Los Elegidos de Dios Poblaciones callejeras que fueron objeto de trata, al ser integrados en contra de su voluntad en una supuesta institución de asistencia y rehabilitación para las adicciones llamada "Los Elegidos de Dios" que no fue supervisada por parte de la autoridad. Además de ser trasladados a dicha institución con aquiescencia de diversas autoridades con motivo de operativos de limpieza social.
04/2012	Intervención policíaca de reacción, en el barrio de Tepito, que implicó diversas violaciones a derechos humanos, entre otros tortura, atribuibles a diversas autoridades y en distintos niveles de participación.
20/2012	Violaciones a derechos humanos en agravio de adolescentes y jóvenes durante los operativos ejecutados por autoridades del Distrito Federal con motivo de lo que las mismas han denominado como "Fiestas Clandestinas" o situaciones de riesgos por actos de corrupción de personas menores de edad.
04/2013	Mujer detenida arbitrariamente y agredida sexualmente por elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
07/2013	Violaciones a derechos humanos en el contexto del operativo policial del 1 de diciembre de 2012 denominado por las autoridades del Distrito Federal "Transmisión del Poder Ejecutivo Federal y "Palacio Nacional".
02/2014	Detenciones arbitrarias, uso ilegal y desproporcionado de la fuerza, actos de tortura y violaciones a los derechos de víctimas del delito en agravio de los integrantes de una familia habitante de la Delegación Tláhuac.
04/2014	Falta de una notificación adecuada, respecto de la averiguación previa iniciada contra el agraviado que tuvo como consecuencia la violación del debido proceso y su detención.
11/2014	Violaciones a los derechos humanos de personas y profesionales de los medios de comunicación que ejercen su derecho a la información mediante acciones de documentación ciudadana.
07/2015	Retiros forzados y criminalización de personas en situación de calle.

09/2015	Detención arbitraria; uso indebido de la fuerza, tratos crueles inhumanos o degradantes; uso selectivo del derecho penal, obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social, en la marcha que se llevó a cabo el 10 de junio de 2013, en conmemoración con los hechos ocurridos el 10 de junio de 1971, denominados El Halconazo.
10/2015	Detención arbitraria; uso indebido de la fuerza, tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes; uso selectivo del derecho penal, obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social, en la marcha que se llevó a cabo en conmemoración del 45° Aniversario de los sucesos ocurridos en la Plaza de las Tres Culturas el 2 de octubre de 1968.
11/2015	Detención ilegal y arbitraria; uso indebido de la fuerza, tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes; obstaculización o injerencias arbitrarias en el contexto de manifestaciones públicas y protesta social; y obstaculización al derecho a defender derechos humanos, en la manifestación realizada el 22 de abril de 2014 denominada El silencio contra la Ley TELECOMM.
16/2015	Violaciones a derechos humanos cometidas durante la protesta por la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, que se realizó el 20 de noviembre de 2014.
17/2015	Violaciones a derechos humanos cometidas al término de la manifestación denominada Ayotzinapa 11, que se realizó el 1° de diciembre de 2014.
01/2016	17 casos de tortura y otras violaciones cometidas por servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.
05/2016	Detención y retención ilegales; negativa de defensa adecuada; incomunicación; injerencias arbitrarias en la declaración; trato contrario a la presunción de inocencia; afectaciones psico-emocionales y separación de la familia.
11/2016	Detención ilegal y arbitraria; uso indebido de la fuerza, obstaculización e injerencias arbitrarias en el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y a la libertad de expresión.
14/2016	Deficiente calidad en la prestación del servicio público otorgado por el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), en el contexto del alza a la tarifa, su posterior aplicación y aprovechamiento. Detenciones ilegales y arbitrarias y obstaculizaciones de la manifestación pública y protesta social como ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por la inconformidad ante el alza de la tarifa.
05/2017	Personas que resultaron lesionadas por el uso indebido o desproporcionado de la fuerza que realizaron elementos de la policía de la SSP y de la Policía de Investigación de la PGJ, ambas de la CDMX, así como por tratos crueles e inhumanos perpetrados por dichos servidores públicos.
03/2018	Violaciones al derecho a la defensa adecuada con perspectiva pluricultural y al derecho a la autoadscripción de las personas indígenas en los procesos penales.
06/2018	Tortura y tratos crueles inhumanos durante detenciones ilegales y/o arbitrarias
09/2018	Violencia sexual como forma de tortura contra mujeres, con la finalidad de castigarlas o que proporcionen información de un delito y se autoincriminen.
10/2018	Falta de consulta previa para la construcción de un panteón vecinal e incumplimiento de la obligación de preservar la cultura de las personas integrantes de los Pueblos y Barrios Originarios de Culhuacán.
18/2018	Detenciones ilegales y/o arbitrarias cometidas por la SSP y la PGJ, ambas de la CDMX.

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR) - Dirección Ejecutiva de Seguimiento, consulta al 04 de julio de 2019.

Tales instrumentos son dirigidos principalmente a la Secretaría de Seguridad Pública, actual Secretaría de Seguridad Ciudadana, y la Procuraduría General de Justicia, ambas de la Ciudad de México. Algunas de las detenciones ilegales y arbitrarias documentadas tuvieron lugar en contextos de operativos o intervenciones policíacas de reacción, así como en el marco de manifestaciones públicas y protestas sociales; de manera recurrente, se realizan en agravio de personas en situación de calle, mujeres, adolescentes o jóvenes.

Se evidencia, asimismo, que las detenciones arbitrarias e ilegales son propicias para la realización de actos violentos, incluso de índole sexual, al uso desproporcionado de la fuerza, la tortura y otros tratos crueles, degradantes o inhumanos que ejerzan elementos de la autoridad policiaca. En algunos casos se acompañan de la incomunicación de la persona detenida, faltas al debido proceso y de una defensa inadecuada, e incluso la privación ilegal, arbitraria o sumaria de la vida, entre otras violaciones graves a derechos humanos.

La Recomendación 18/2018, emitida el 15 de octubre de 2018, la más reciente en esta materia, considera 58 expedientes de queja registrados ante esta Comisión de los años 2010 a 2018, en agravio de 122 víctimas. Las detenciones o restricciones a la libertad se generaron en contextos que no eran estrictamente necesarios. Se documentó que existió dilación en las puestas a disposición de hasta 3, 7 y 11 horas. Del mismo modo, se constató que se perpetraron actos desproporcionados e indebidos de la fuerza, e incluso tratos crueles e inhumanos, afectando con ello, la integridad personal de las víctimas, de sus familiares, e incluso de personas menores de 18 años⁹.

En los instrumentos recomendatorios antes referidos, se acreditaron violaciones a los derechos humanos de las personas detenidas: al derecho a la libertad y seguridad personales, desde el momento de la detención, por su arbitrariedad o ilegalidad, la incomunicación, o la dilación, negativa u obstaculización para la presentación de la persona ante el Ministerio Público o el juez; al derecho a la integridad personal, por tratos crueles, inhumanos o

⁹ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (ahora Ciudad de México), *Boletín* 158/2018 «Mediante Recomendación 18/2018, CDHDF hace un llamado para que ninguna persona sea sometida a detenciones ilegales o arbitrarias», 15 de

octubre de 2018, disponible en: [<https://cdhdf.org.mx/2018/10/mediante-recomendacion-18-2018-cdhdf-hace-un-llamado-para-que-ninguna-persona-sea-sometida-a-detenciones-ilegales-o-arbitrarias/>], consultada en: 2019-08-06.

degradantes, uso indebido o desproporcionado de la fuerza; y al derecho al debido proceso, por la omisión de garantizar una defensa adecuada, violación a la presunción de inocencia, entre otros. En algunos casos se documentó la violación a la libertad personal, en relación con el derecho a la libertad de expresión y de reunión, por la detención arbitraria como obstaculización y represión del ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de reunión durante manifestaciones públicas¹⁰.

Además de medidas de investigación, indemnización, rehabilitación o satisfacción, se incluyen entre los puntos recomendatorios, medidas estructurales relacionadas con la no repetición de los hechos, en particular el control y vigilancia de las detenciones, particularmente mandando a las autoridades la creación de un registro de detenciones.

Por ejemplo, entre las garantías de no repetición de las violaciones a derechos humanos acreditadas en la Recomendación 09/2018, se contempla en el punto recomendatorio quinto

correspondiente a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México:

... establecer un sistema de cadena de custodia de las persona detenidas, a partir de un registro normalizado para anotar, en el instante preciso y de forma completa, la información esencial acerca de la privación de libertad de una persona y los sucesivos funcionarios responsables de la misma en caso 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 encuentran¹¹.

Recientemente, en el marco de la presentación de la Recomendación 18/2018, se reiteró la necesidad de generar mecanismos para un pronto control judicial de las detenciones, con el propósito de prevenir arbitrariedades e ilegalidades de las que puedan ser víctimas personas relacionadas con dicha medida¹².

Anteriormente, en un posicionamiento general intitulado *Propuesta general 1/2014. Identificación*

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las Recomendaciones 18/2018 y 10/2018.

¹¹ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Recomendación 09/2018*, disponible en: [https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0918.pdf], consultada en: 2019-08-06.

¹² COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Boletín*

158/2018 «Mediante Recomendación 18/2018, CDHDF hace un llamado para que ninguna persona sea sometida a detenciones ilegales o arbitrarias», 15 de octubre de 2018, disponible en: [<https://cdhdf.org.mx/2018/10/mediante-recomendacion-18-2018-cdhdf-hace-un-llamado-para-que-ninguna-persona-sea-sometida-a-detenciones-ilegales-o-arbitrariables/>], consultada en: 2019-08-06.

de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos, la Comisión recomendó la implementación de mecanismos efectivos de supervisión de las detenciones, entre otros, la creación de «una base de datos en tiempo real, que sea pública y cuya omisión se sancione. Esto con el fin de garantizar que toda persona que haya sido detenida de forma ilegal o retenida por más tiempo del que la ley permite, sea liberada inmediatamente, y se determinen las sanciones correspondientes a las y los servidores públicos involucrados»¹³.

Diversas fuentes internacionales de derechos humanos sustentan la adopción de medidas de registro de detenciones, en específico, en la Observación General No. 35, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recomienda entre las salvaguardias esenciales para prevenir la tortura, la reclusión arbitraria y otros atentados contra la seguridad personal de las personas detenidas, la consolidación de un registro oficial

centralizado donde se consignen los nombres y los lugares de reclusión, las horas de entrada y de salida, así como los nombres de las personas responsables de la reclusión. Dicho registro debe ponerse a disposición de las personas interesadas, incluidos los familiares, en forma accesible y sin trabas¹⁴.

De manera reiterada desde 2008, organismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos han recomendado a países de América Latina, en particular a México, la creación de un registro de detenciones. Para tales organismos, este registro constituye una medida idónea para proteger los derechos humanos de las personas que son privadas de la libertad, en particular para prevenir violaciones a los derechos a la libertad personal, al debido proceso, a la integridad psíquica, mental o emocional de familiares de las personas detenidas, así como de violaciones graves a derechos humanos, como son la tortura y la desaparición forzada¹⁵.

¹³ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Propuesta general 1/2014. Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos*, CDHDF, México 2014, p.117.

¹⁴ NACIONES UNIDAS - Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 35 Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Libertad y*

seguridad personales), CCPR/C/GC/35, 16 de diciembre de 2014, p. 58.

¹⁵ OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, «Propuesta de contenidos básicos para la *Ley Nacional del Registro de Detenidos*», documento de trabajo, mayo de 2019, p. 3 y 4. Se mencionan en particular al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la Organización de las

Al final del año pasado, en el marco del Examen Periódico Universal de 2018, ejercicio de comparecencia ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para revisar los avances en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de derechos humanos, el Estado mexicano recibió la recomendación de «tomar medidas concretas para combatir la detención arbitraria y la tortura de los detenidos, como el establecimiento de un registro nacional coherente de detenciones de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos»¹⁶.

II. El Registro de detenciones, una medida de protección de los Derechos Humanos

La adopción de la *Ley Nacional del Registro de Detenciones* se enmarca en la publicación del decreto relativo a la creación de la Guardia Nacional¹⁷. El artículo 16 constitucional ya

contemplaba la creación de «un registro inmediato de la detención», y el mencionado decreto previó en su artículo primero transitorio, la expedición por el Congreso de la Unión de una ley nacional que lo reglamentara¹⁸.

«De manera reiterada desde 2008, organismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos han recomendado a países de América Latina, en particular a México, la creación de un registro de detenciones. Para tales organismos, este registro constituye una medida idónea para proteger los derechos humanos de las personas que son privadas de la libertad, en particular para prevenir violaciones a los derechos a la libertad personal, al debido proceso, a la integridad psíquica, mental o emocional de familiares de las personas detenidas, así como de violaciones graves a derechos humanos, como son la tortura y la desaparición forzada».

Naciones Unidas en 2008 y 2016; el Comité contra la Tortura en 2012; procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas como el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, y el Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. A nivel regional, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se han pronunciado en este sentido.

¹⁶ NACIONES UNIDAS – Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, México (A/HRC/40/8)*, 27 de diciembre de 2018, párrafo 132.60.

¹⁷ 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

¹⁸ *Ibidem*, Artículo Transitorio Primero.

Dentro del plazo establecido, el Congreso publicó el 27 de mayo de 2019, la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*. Este registro se concibe como «una base de datos que concentrará la información a nivel nacional sobre las personas detenidas» y que se prevé, será administrado y operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo tercero). Entre los principios que rigen este Registro, se establece la observancia de los derechos humanos «reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte» (artículo séptimo).

En este sentido, la mencionada Ley incorpora varias de las características señaladas anteriormente para la integración de un registro desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos de las personas detenidas.

En primer lugar, ordena la consolidación de un registro único, centralizado en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, «de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional» (artículo primero), en el que se haga constar la información de la persona detenida durante todas «las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante el juez municipal o cívico» (artículo tercero).

«De conformidad con el artículo 16 constitucional, se establece que la autoridad que lleve a cabo la detención deberá «realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentra bajo su custodia» (artículo 17). Para el efecto, además de asentar los datos de la persona detenida, que permitirá identificarla a través de su nombre, edad y sexo, se anotará el lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de ésta, así como si corresponde al cumplimiento de una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto administrativo. Por otra parte, deberá quedar reflejado el nombre de quien realice o intervenga en la detención, con los datos de la institución a la que se encuentre incorporado, mando y área de adscripción (artículo 18)».

Se hace énfasis en la responsabilidad de las personas integrantes de las instituciones de

seguridad pública y de procuración de justicia penal o administrativa, respecto del uso oportuno del mismo por quedar «bajo su estricta responsabilidad». En caso de no haberse capturado la información debidamente, dispone que se haga constar «la omisión o negligencia por parte de la autoridad correspondiente, dando vista a la autoridad competente para determinar las responsabilidades que en derecho corresponde» (artículos 17 y 21).

La utilización obligatoria de un registro nacional único significa un esfuerzo para garantizar la calidad de los datos registrados y dar mayor unidad, coherencia o homogeneidad al reporte de los datos, que en la actualidad se realiza de manera aislada, en sistemas propios a cada dependencia.

De conformidad con el artículo 16 constitucional, se establece que la autoridad que lleve a cabo la detención deberá «realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentra bajo su custodia» (artículo 17). Para el efecto, además de asentar los datos de la persona detenida, que permitirá identificarla a través de su nombre, edad y sexo, se anotará el lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de ésta, así como si corresponde al cumplimiento de una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto

administrativo. Por otra parte, deberá quedar reflejado el nombre de quien realice o intervenga en la detención, con los datos de la institución a la que se encuentre incorporado, mando y área de adscripción (artículo 18).

Se prevé asimismo que «en caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos correspondientes en el Registro deberá informar, inmediatamente y por el medio de comunicación de que disponga, a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro»¹⁹; se recomienda asimismo el uso de dispositivos de geolocalización para registrar la ruta de traslado de una persona detenida (artículo 17).

Estos criterios de reporte al momento de la detención, coinciden con los estándares internacionales ya referidos. Este control permite tener mayor control respecto de la legalidad de la detención, e información oportuna y veraz sobre las personas servidoras públicas responsables de la detención y custodia, así como acerca del paradero de la persona detenida.

Las instituciones de procuración de justicia o las autoridades administrativas a las que son puestas a disposición las personas detenidas, deberán actualizar la información en el sistema, utilizando el mismo número de registro; en esta etapa se complementarán otros datos

¹⁹ *Ibidem*, Artículo 17.

personales (como lugar y fecha de nacimiento, nacionalidad, domicilio, origen indígena, entre otros aspectos).

Se hará constar el estado físico de la persona detenida —que podría ser indicio de tortura o tratos crueles, degradantes o inhumanos— y el nombre del médico que certificó. El Registro se vinculará con el número de carpeta de investigación o expediente, y finalmente deberá hacerse constar del día y hora de la liberación, o en su caso, del traslado a otro lugar de detención. En este supuesto, se deberá registrar una descripción mínima de la ruta del traslado y la autoridad encargada (artículo 23).

Las pautas a seguir para la integración del Registro permitirán mayor rigor y transparencia respecto de la actuación de las autoridades involucradas, en las distintas etapas del proceso penal o administrativo y durante los traslados, teniendo mayor claridad de las personas e instituciones responsables en cada momento.

Otro aspecto fundamental de la Ley en cuestión, concierne a la protección de los datos personales. Esta obligación se sujetará estrictamente a la normatividad aplicable, misma que deberán observar las autoridades que intervendrán «en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de información del Registro». (artículo noveno). La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana implementará los mecanismos de seguridad y de

carácter operativo para el debido funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del Registro, de conformidad con la normatividad aplicable (artículo 27). Cualquier violación se sancionará de acuerdo con la responsabilidad civil, penal o administrativa a que diera lugar (artículo 29).

Entre las tareas pendientes por definir para la operación del Registro está, en primer lugar, la designación del personal que lo operará, que deberá ser capacitado debidamente sobre aspectos técnicos del sistema, y ser evaluado mediante controles estrictos de confianza, al tratarse del manejo de datos sensibles y confidenciales. Como segundo punto, la implementación de alertas y bloqueos que emitirá la plataforma del Registro, cuando los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos o se violenten las rutas de acceso (artículo 16). Y finalmente, la adopción de los lineamientos de revisión y control que la Secretaría deberá implementar, con el objeto de garantizar un adecuado uso y tratamiento de los datos personales (artículo 15), debiendo asegurar la imparcialidad de este mecanismo de control.

En cuanto a las personas y entidades usuarias externas, se contempla un Sistema de Consulta del Registro que permita, a través de esta herramienta tecnológica, contar con una versión pública de la información de las detenciones practicadas por las

instituciones de seguridad pública (artículo 31).

En lo particular, a partir de la captura del nombre de una persona, esta consulta arrojará información respecto del lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención; la autoridad o institución que la efectuó y la que tiene a su disposición a la persona detenida; así como, el domicilio del lugar donde se encuentre, a excepción de casos vinculados con la delincuencia organizada (artículo 32).

Este Sistema facilitará el acceso a la información a familiares y otras personas interesadas, en cumplimiento de las recomendaciones antes referidas, para garantizar la accesibilidad de los datos.

Indudablemente, la Ley plantea las pautas mínimas para estructurar y operar el Registro de detenciones que, como herramienta tecnológica, facilitará el seguimiento a la cadena de custodia de las personas detenidas, hasta que son puestas en libertad por parte de la autoridad competente, en cualquiera de las etapas del proceso penal o administrativo.

Lo anterior permitirá tener mayor control, incluso social, sobre las detenciones. Asimismo, respecto de la actuación de las autoridades responsables de la custodia, reducirá los espacios que dan pie al abuso de

poder, a detenciones ilegales o arbitrarias, a la incomunicación, el uso desproporcionado de la fuerza, la tortura, entre otras violaciones graves a derechos humanos.

Los artículos transitorios de la Ley, plantean una implementación gradual del Registro y del Sistema de consulta. En primer lugar, se consolidarán los Registros en materia de delitos federales (180 días contados a partir de la entrada en vigor del decreto); posteriormente los concernientes a delitos del fuero común (abril de 2020) y finalmente, los de carácter administrativo (abril 2021).

La Federación, las entidades federativas y los municipios, dentro de los plazos señalados en el artículo sexto transitorio, tendrán que lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del Registro ²⁰. Quedando pendiente la definición de los mecanismos de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

En la Ciudad de México, la Constitución Política contempla entre las atribuciones de la Fiscalía General de Justicia la de «establecer registros, protocolos y controles para proteger y asegurar la detención y cadena de custodia». Actualmente la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad opera a través del programa

Federación el 27 de mayo de 2019, Artículo Transitorio Sexto.

²⁰ Decreto por el que se expide la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, publicado en el Diario Oficial de la

MP transparente un servicio de búsqueda de personas detenidas²¹, que en opinión de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «cumplen con algunas de las finalidades de los registros de detención, pero que no tienen los componentes mínimos para constituirse como tales registros»²².

Al establecer responsabilidades y criterios de registro claros de las detenciones, el lugar de los hechos, los motivos y las autoridades responsables, la Ley Nacional cumple su encomienda principal de establecer «los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad» (artículo 3). En el ámbito de procuración de justicia, el registro de datos personales y de la situación que guarda la persona detenida, permite la rendición de cuentas respecto de la actuación de las y los agentes del ministerio público, así como de las autoridades responsables de la justicia administrativa.

En este sentido, se garantiza la transparencia en la actuación de las y los servidores públicos encargados, limitando los espacios de

discrecionalidad; previniendo actos ilegales y arbitrarios, así como los espacios propicios a la «violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada». Este registro también permitirá la disponibilidad de datos que podrán ser tratados «con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de políticas criminales» (artículo 4).

Adicionalmente a estos fines, el Registro Nacional de Detenciones proporcionará elementos para la investigación de presuntas violaciones de derechos humanos, a partir de la información sobre la situación de la persona detenida desde su arresto hasta la puesta en libertad, y al señalar a las autoridades responsables en cada uno de los momentos de la privación de la libertad; en este sentido, permitirá advertir posibles violaciones a los estándares internacionales y constitucionales en la materia.

²¹ Mayor información disponible en el portal de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México: [<https://mptransparente.pgj.cdmx.gob.mx/Busqueda/Inicio.aspx>].

²² Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, «Propuesta de contenidos básicos para la *Ley Nacional del Registro de Detenidos*», documento de trabajo, mayo de 2019, p. 8.

Consideraciones finales

Toda persona detenida tiene derecho a ser informada de su situación jurídica y de sus derechos; a ser llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la Ley para ejercer funciones judiciales; a una defensa adecuada; a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. El cumplimiento de estas pautas es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y de otros derechos, como a la vida y la integridad personal²³.

Frente a la recurrencia de detenciones arbitrarias o ilegales en la Ciudad de México y las múltiples violaciones a derechos humanos, incluso de carácter grave, resulta indispensable el establecimiento de medidas de control, investigación de los hechos y sanción de las personas responsables.

En apego a los estándares internacionales relativos a la protección del derecho a la libertad y seguridad personales, la creación de un registro de detenciones se presenta como una salvaguardia contra la ilegalidad y arbitrariedad de dicha práctica, y para la prevención de violaciones a otros derechos humanos. Como lo ha recomendado la Comisión, este registro permite constituir un

sistema de cadena de custodia de las personas detenidas para conocer su paradero y bajo la responsabilidad de qué autoridad se encuentran en cada momento.

«Toda persona detenida tiene derecho a ser informada de su situación jurídica y de sus derechos; a ser llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la Ley para ejercer funciones judiciales; a una defensa adecuada; a ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. El cumplimiento de estas pautas es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y de otros derechos, como a la vida y la integridad personal».

²³ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Boletín 158/2018 *Op. Cit.*

«La Ley Nacional de Registro de Detenciones es un avance indudable en la observancia y establecimiento de un mecanismo recomendado desde años atrás por órganos protectores de los derechos humanos. Ahora bien, los desafíos residen en su puesta en marcha en tiempo y forma; lo cual dependerá de la disposición y rigor con el que las y los servidores públicos encargados de la aplicación de la Ley y de la procuración de justicia, asuman esta obligación».

Como lo señalan organismos internacionales, el registro de detenciones se presenta como una medida idónea para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, dado que es «una garantía mínima ante la privación del derecho a la libertad personal; la prevención de violaciones graves a derechos humanos, como lo

son la tortura y la desaparición forzada; un reforzamiento del debido proceso; como un medio para investigar violaciones a derechos humanos u otras irregularidades en las que pueden incurrir autoridades durante la privación de la libertad; como una medida para la protección de la integridad psíquica, mental o emocional de familiares o allegados de las personas que son privadas de la libertad; y en general como una forma de fortalecer el Estado de derecho»²⁴.

La *Ley Nacional de Registro de Detenciones* es un avance indudable en la observancia y establecimiento de un mecanismo recomendado desde años atrás por órganos protectores de los derechos humanos. Ahora bien, los desafíos residen en su puesta en marcha en tiempo y forma; lo cual dependerá de la disposición y rigor con el que las y los servidores públicos encargados de la aplicación de la Ley y de la procuración de justicia, asuman esta obligación.

Asimismo, este Registro permitirá advertir presuntas violaciones a derechos humanos y, de ser el caso, el inicio de la investigación y sanción correspondientes. Como lo recomienda el Examen Periódico Universal 2018, el Estado mexicano debe «asegurarse de que todas las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de defensa y seguridad —uso desproporcionado de

²⁴ OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS

PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Op. Cit.*, p. 4.

la fuerza, tortura, maltrato, detenciones arbitrarias— se investiguen, de manera independiente e imparcial»²⁵.

Fuentes consultadas

Bibliografía

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Propuesta general 1/2014. Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos*, CDHDF México 2014.

NACIONES UNIDAS – Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, México (A/HRC/40/8), 27 de diciembre de 2018.

_____, - Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Propuesta de contenidos básicos para la *Ley Nacional del Registro de Detenidos*, documento de trabajo, mayo de 2019.

Legislación Nacional

Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación

(DOF) el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF el 6 de junio de 2019.

Decreto por el que se expide la *Ley Nacional del Registro de Detenciones*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966; adhesión de México el 24 de marzo de 1981; promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

NACIONES UNIDAS – Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*, México

Universal, México (A/HRC/40/8), 27 de diciembre de 2018, párrafo 132.71.

²⁵ NACIONES UNIDAS – Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico

(A/HRC/40/8), 27 de diciembre de 2018.

Observación General N° 35 Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Libertad y seguridad personales), CCPR/C/GC/35, 16 de diciembre de 2014.

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, «Propuesta de contenidos básicos para la *Ley Nacional del Registro de Detenidos*», documento de trabajo, mayo de 2019.

Documentos Institucionales

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (ahora Ciudad de México), *Boletín 158/2018* «Mediante Recomendación 18/2018, CDHDF hace un llamado para que ninguna persona sea sometida a detenciones ilegales o arbitrarias», 15 de octubre de 2018, disponible en: [<https://cdhdf.org.mx/2018/10/mediante-recomendacion-18-2018-cdhdf-hace-un-llamado-para-que-ninguna-persona-sea-sometida-a-detenciones-ilegales-o-arbitrarias/>], consultada en: 2019-08-06.

Propuesta general 1/2014. Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y

propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos, CDHDF, México 2014, p.117.

Recomendaciones 07/2005, 11/2008, 01/2009, 16/2009, 23/2009, 08/2011, 10/2011, 12/2011, 13/2011, 04/2012, 20/2012, 04/2013, 07/2013, 02/2014, 04/2014, 11/2014, 07/2015, 09/2015, 10/2015, 11/2015, 16/2015, 17/2015, 01/2016, 05/2016, 11/2016, 14/2016, 05/2017, 03/2018, 06/2018, 09/2018, 10/2018, y 18/2018, disponibles en:

[<https://cdhdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2018/>], consultadas en: 2019-08-06.

Sistema Integral de Gestión de Información (Siigesi) – Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación (DEALE), base de producción actualizada el 10 de julio de 2019.

Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR) – Dirección Ejecutiva de Seguimiento, consulta al 04 de julio de 2019.

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, documento disponible en: [<https://mptransparente.pgi.cdm>

[x.gob.mx/Busqueda/Inicio.aspx](http://www.gob.mx/Busqueda/Inicio.aspx)],
consultada en: 2019-08-06.