

INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES, A CARGO DE LA DIPUTADA VERÓNICA BEATRIZ JUÁREZ PIÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Quienes suscriben, diputados federales a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Planteamiento del Problema

El problema de las detenciones arbitrarias en México ha sido una constante desde la salida masiva de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia organizada, ya que ésta se ha centrado en el combate por el control territorial y ha desatendido la infiltración del crimen organizado en las instituciones del Estado, principalmente las policiacas. Muchos han sido los casos en que la participación de agentes de las policías, preventivas, ministeriales o de alguna otra corporación, han participado en la detención arbitraria y desaparición forzada de personas que han signado a nuestro país. El más paradigmático es, sin duda alguna, la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa Raúl Isidro Burgos, la noche del 26 de septiembre de 2014, en Iguala, Guerrero.

Éstas, entre otras violaciones graves a los derechos humanos, han hecho ineludible que el Estado tome medidas extraordinarias para proteger a las personas de la delincuencia. En este sentido, los organismos internacionales han señalado que las detenciones arbitrarias pueden dar origen a diversas violaciones graves a los derechos humanos como la desaparición forzada, la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes y las ejecuciones extrajudiciales.

Es por ello que el Estado está obligado a implementar todas las medidas que contribuyan a la disminución de este fenómeno y, en este sentido, proponemos la creación del Registro Nacional de Detenciones, como un mecanismo para que todas las detenciones realizadas por agentes de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno queden asentadas en una base de datos que tendrá dos propósitos fundamentales, el manejo de una base de datos confiable para las propias instituciones de seguridad pública y, por otro lado, a partir de una versión pública de la ficha de detención, la posibilidad de que los familiares puedan tener noticia clara respecto al paradero de la persona que fue detenida.

Argumentación

En nuestro país, las detenciones arbitrarias forman parte de la cotidianidad en muchos lugares de nuestro país. Éstas constituyen una de las más graves violaciones a los derechos humanos dado que establece las condiciones para la comisión de posteriores violaciones que entrañan, incluso, el riesgo de la pérdida de la vida, como la desaparición forzada, la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes y las ejecuciones extrajudiciales.

Debemos señalar que en el artículo 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dispone que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. Consecuentemente, el párrafo 1 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica que

“Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta .”

En este sentido, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias ha determinado que

“se estima que no es arbitraria la privación de libertad cuando emana de una decisión definitiva adoptada por un órgano judicial nacional que se ajuste a a) la legislación nacional y b) las normas internacionales pertinentes enumeradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los instrumentos internacionales pertinentes adoptados por los Estados de que se trate .”

El propio Grupo de Trabajo ha emitido el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión que, en su principio 12, mandata

Principio 12

1. Se harán constar debidamente:

a) Las razones del arresto;

b) La hora del arresto de la persona y la hora de su traslado al lugar de custodia, así como la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad;

c) La identidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que hayan intervenido;

d) Información precisa acerca del lugar de custodia.

2. La constancia de esas actuaciones será puesta en conocimiento de la persona detenida o de su abogado, si lo tiene, en la forma prescrita por la ley.

En todo caso, las personas detenidas no podrán ser limitadas en el ejercicio de sus derechos humanos, por ningún motivo y la autoridad deberá velar porque las condiciones físicas de los lugares de detención y prisión sean las mejores y que las personas detenidas reciban un trato apropiado a su condición de personas que no han sido condenadas, conforme a los más altos estándares internacionales.

De la misma manera, la reforma constitucional por la que se crea la Guardia Nacional, recientemente aprobada por el Constituyente Permanente, mandata, en su artículo Cuarto Transitorio, fracción IV, la emisión de una Ley Nacional del Registro de Detenciones con las características:

1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;

2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;

3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;

4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;

5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;

6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información; y

7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

En el proyecto que proponemos, cumplimos con todos los requerimientos establecidos en esta reforma constitucional.

La Ley que proponemos consta de 17 artículos divididos en cuatro capítulos. En el primero, Disposiciones Generales, se especifica el ámbito de aplicación, el glosario y las reglas de supletoriedad de esta Ley. En este, hacemos explícito que, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, las instituciones de seguridad pública están conformadas por las corporaciones policiales y el ministerio público, quienes deberán cumplir con lo estipulado en este texto normativo.

En el segundo capítulo, establecemos los Principios Generales para la integración y manejo del Registro Nacional de Detenciones así como los principios que deben seguir los integrantes de las instituciones de seguridad pública en la ejecución de las detenciones y custodia de las personas detenidas.

El capítulo Tercero refiere a las disposiciones relativas a las detenciones y a determinar el momento en que los integrantes de las instituciones de seguridad pública deberán requisitar la ficha de la detención, así como los términos de su publicidad a los que estará obligado el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual tendrá a su cargo el resguardo de la base de datos que contendrá las fichas de las detenciones.

Es menester indicar que establecemos que el Centro Nacional de Información deberá elaborar una versión pública de la ficha de detención, que contenga, al menos el nombre de la persona y el lugar donde se le tiene bajo custodia, misma que deberá encontrarse en la página electrónica del Centro. Lo anterior porque la experiencia ha dictado que, en los diez años de vida del Registro en poder del Centro, lo que se ha podido observar es que éste, por sí mismo, no ha incidido en la disminución del índice de incidencia de las detenciones arbitrarias y que son los familiares quienes sufren por la no localización de las personas detenidas.

Es decir, el Registro se convierte en una herramienta de la sociedad para denunciar una detención arbitraria ya que, si ésta no se encuentra asentada en el Registro, puede presumirse que se ha producido una violación grave a los derechos humanos y, en consecuencia, la autoridad puede actuar con mayor eficiencia y celeridad. Sin embargo, no obviamos que, en sentido contrario, esta herramienta también puede servir a la propia delincuencia, por lo cual se mandata a la autoridad para que, evaluando la peligrosidad de la persona detenida, pueda tomar todas las medidas de seguridad necesarias para evitar su evasión o sustracción ilegal.

Asimismo, establecemos los datos que deberán contener las fichas de las detenciones y que, en este caso, existirán dos tipos de fichas: la Ficha de Detención para el Registro Inmediato de la Detención y la Ficha de Detención para el Registro Administrativo de la Detención.

En un Capítulo Cuarto establecemos las responsabilidades administrativas y penales que serán aplicables a los integrantes de las instituciones de seguridad pública que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Es por ello que, profundamente comprometidos con los derechos humanos y la legalidad, las y los diputados del Partido de la Revolución Democrática ponemos a consideración del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto.

Fundamento Legal

Quienes suscriben, diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 8, fracción I del Reglamento de la Cámara de Senadores, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones para quedar como sigue:

Ley Nacional del Registro de Detenciones

Capítulo

I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social y de observancia en todo el territorio nacional, obligatoria para todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno. Tiene por objeto establecer los principios, características y criterios para la integración del Registro de Detenciones.

Artículo 2. Para efectos de la presente Ley, se entiende por:

I. Centro: Centro Nacional de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. Código: el Código Nacional de Procedimientos Penales;

III. Detención: ejecución de la restricción temporal y legal de la libertad de una persona por una autoridad, con base en orden de aprehensión, flagrancia, ministerial por caso urgente, arraigo, cateo y provisional con fines de extradición. La detención podrá ser ejecutada por cualquier persona únicamente en el caso de flagrancia, conforme a lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

IV. Ficha de Detención: al formulario, físico o electrónico, en el que se asientan los datos generales así como las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la detención de una persona;

V. Informe Único Policial de la Detención: al informe que deberán presentar los integrantes de las instituciones de seguridad pública respecto de los hechos acaecidos durante la realización de una detención.

VI. Registro Administrativo de la Detención: el que realiza el agente del ministerio público o la autoridad correspondiente, una vez que una persona detenida le es presentada;

VII. Registro Inmediato de la Detención: el que realiza el integrante de las instituciones de seguridad pública al momento de llevar a cabo la detención de una persona;

VIII. Registro Nacional de Detenciones: a la base de datos creada para resguardar las fichas de Detención, en donde se contengan los datos personales; circunstancias de modo, tiempo, lugar y motivos de la detención legal de una persona;

Artículo 3. En todo lo no previsto en la presente Ley se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

- I. Código Nacional de Procedimientos Penales;
- II. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- III. Ley Nacional sobre el Uso Legítimo de la Fuerza;
- IV. Las demás que resulten aplicables.

Capítulo
Principios Generales

II

Artículo 4. Los principios que rigen a las instituciones de seguridad pública para la integración y manejo del Registro Nacional de Detenciones son:

- I. Universalidad: Garantizar que todas las personas detenidas tengan igualdad de acceso al goce y ejercicio de sus derechos.
- II. Indivisibilidad : Establecer las condiciones para que todos los derechos de las personas detenidas sean garantizados como una unidad.
- III. Interdependencia: Garantizar integralmente el libre ejercicio de los derechos de las personas detenidas.
- IV. Progresividad: en los derechos de las personas detenidas, las condiciones y mecanismos que se adopten para su protección deben ampliarse de manera progresiva.
- V. Máxima Publicidad: Establecer que toda la información contenida en el Registro es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la Ley de la materia, podrá ser clasificada como reservada o confidencial;
- VI. Dignidad: Respetar y proteger la dignidad de todas las personas detenidas, entendida ésta como el interés inherente a todo individuo a ser tratado como tal y no como un objeto, a no ser humillado, degradado, envilecido o cosificado.
- VII. Perspectiva de género: Implementar acciones que eviten toda situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impidan el ejercicio del derecho a la justicia;
- VIII. Enfoque diferencial y especializado: Implementar acciones proactivas con el objeto de que, reconociendo la existencia de grupos de población con características particulares por su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, se brinde atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las personas detenidas.

Artículo 5. En la ejecución de las detenciones y la custodia de las personas detenidas, los integrantes de las instituciones de seguridad pública deberán garantizar que se cumplan los siguientes principios:

- I. Legalidad: Toda detención deberá realizarse de manera fundada y motivada;
- II. Debido proceso: Toda persona detenida deberá contar acceso a defensores, jueces y tribunales competentes que le permitan una defensa adecuada;

III. Excepcionalidad: Las detenciones deberán realizarse de manera excepcional y procederán sólo en casos de extrema y razonable necesidad;

IV. Razonabilidad, previsibilidad y proporcionalidad: Las detenciones deberán llevarse a cabo con base en motivos razonables y objetivos, con una conexión real con los hechos, que encuadren en los supuestos que prescribe la ley en la materia, deberán notificarse a la persona que se encuentra detenida, junto con los motivos de la detención, y que la detención sea estrictamente necesaria para lograr el fin de llevar a la persona ante la justicia;

V. Control judicial: Las autoridades judiciales deberán garantizar la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de respeto a los derechos humanos por parte de las instituciones de seguridad pública así como para prevenir y garantizar que se investiguen y, en su caso, se sancionen los hechos que pudieran ser constitutivos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, desapariciones forzadas, homicidio o cualquier otro que pudiera ocurrir en el marco de la detención o custodia.

Capítulo

III

Disposiciones Generales relativas a las Detenciones

Artículo 6. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública sólo podrán realizar detenciones sin orden judicial o ministerial en los casos de flagrancia señalados en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Desde el momento de la detención hasta la puesta a disposición ante la autoridad correspondiente, los integrantes de las instituciones de seguridad pública deberán respetar los derechos fundamentales del detenido. El Agente del Ministerio Público lo constatará, cuando le sean puestos a su disposición los detenidos e informará a éstos de manera inmediata sus derechos.

Bajo ningún motivo se justifica la violación de derechos humanos o comisión de delitos por órdenes de los mandos policíacos superiores, del Ministerio Público, de elementos de las Fuerzas Armadas o cualquier otra persona con superioridad jerárquica.

Artículo 7. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública, durante la detención, deberán observar lo establecido en la Ley Nacional sobre el Uso Legítimo de la Fuerza, particularmente lo relativo a la proporcionalidad entre niveles de uso de fuerza y niveles de resistencia.

Artículo 8. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública, una vez que hayan sometido la persona detenida y habiendo resguardado la integridad física del detenido, de terceras personas y la suya propia, según lo determinado en la Ley Nacional sobre el Uso Legítimo de la Fuerza, procederá a requisitar y enviar la Ficha para el Registro Inmediato de Detención.

La autoridad, una vez que los integrantes de las instituciones de seguridad pública le presenten al detenido, procederá a requisitar y enviar la Ficha para el Registro Administrativo de la Detención.

Artículo 9. El Centro, en un plazo no mayor a dos horas posteriores a la recepción de las Fichas de Detención, deberá publicar, en su portal electrónico una versión pública, resguardando los datos personales de la persona detenida, pero señalando su nombre y el lugar en donde se encuentra bajo custodia.

Las autoridades correspondientes deberán tomar las medidas de seguridad adecuadas para asegurar el resguardo de la persona detenida y evitar la evasión o sustracción ilegal de la persona detenida.

Artículo 10. El Registro Nacional de Detenciones será administrado por el Centro. Será obligación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno la elaboración de las fichas de detención de las personas que queden bajo resguardo de la autoridad y su envío al Centro.

La omisión en el cumplimiento de esta obligación o la falsedad de la información proporcionada por los integrantes de las instituciones de seguridad pública serán motivo de responsabilidades administrativas y penales, según la legislación aplicable.

Artículo 11. El Centro deberá:

I. Almacenar, concentrar y conservar, de acuerdo a las disposiciones aplicables y a los acuerdos tomados por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la información que deba integrarse en el Registro Nacional y que sea proporcionada por las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, así como por cualquier otra autoridad o servidor público;

II. Administrar los permisos de los funcionarios públicos de las instituciones de seguridad pública, otorgados para ingresar, enviar, recibir o consultar la información del Registro;

III. Establecer los lineamientos para el debido resguardo de los datos personales de las personas detenidas, en términos de la legislación en la materia, así como para la elaboración de versiones públicas de las fichas de detención;

IV. Llevar un registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública que cuenten permisos de acceso para ingresar, enviar, recibir o consultar información en el Registro;

Artículo 12. El Registro contendrá los siguientes datos:

A. La Ficha de Detención para el Registro Inmediato de la Detención consistirá en lo siguiente:

I. Datos del detenido, que serán:

a) Nombre y, en su caso, apodo o alias;

b) Media filiación o descripción física;

c) Edad aproximada;

d) Sexo;

e) Fotografía a color del detenido de frente y perfil; y

f) Fotografía panorámica del lugar de detención, en su caso.

II. Motivo, circunstancias generales, lugar y hora en que se haya practicado la detención, posibles hechos delictivos a investigar y lugar de su comisión, señalando circunstancias de modo, tiempo y lugar que motivaron la detención;

III. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención, así como, corporación, puesto o rango y área de adscripción;

IV. Nombre de quien haya efectuado el registro, así como, corporación, puesto o rango y área de adscripción;

V. Autoridad ante la que será puesto a disposición el detenido, lugar a donde será trasladado, así como el tiempo aproximado para ello, y

VI. Siempre que las circunstancias de la detención lo permitan, datos personales de la probable víctima u ofendido, considerando los elementos descritos en la fracción I del presente artículo.

B. La Ficha de Detención para el Registro Administrativo de la Detención consistirá en lo siguiente, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será la siguiente:

I. Datos del detenido, que serán:

a) Lugar y fecha de nacimiento;

b) Edad;

c) Domicilio;

d) Nacionalidad y lengua nativa;

e) Estado civil;

f) Escolaridad;

g) Ocupación o Profesión;

h) Clave Única de Registro de Población;

i) Grupo étnico al que pertenezca;

j) Descripción del estado físico del detenido;

k) Huellas dactilares;

l) Identificación antropométrica,

m) Fotografía a color del detenido de frente y perfil; y

n) Otros medios que permitan la identificación del individuo.

II. En su caso, número de carpeta de investigación y, tratándose de reincidencia, delito por el que fue sentenciado y pena impuesta;

III. Adicciones, estado general de salud, enfermedades o padecimientos crónicos o degenerativos, y

IV. Nombre del Agente del Ministerio Público o la autoridad que actualiza el registro, así como categoría y área de adscripción.

En el caso de que, durante la detención haya sido necesario el empleo de la fuerza, la ficha de detención deberá especificar qué nivel, sobre qué personas, si el uso de fuerza provocó alguna lesión, así como el estado físico y de salud en que se encuentra la persona tras la detención.

Artículo 13. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública deberán informar al Centro de cualquier cambio en la situación legal del detenido, cuando éstos se encuentren bajo su custodia. La omisión de esta obligación será asumida por la institución y, en caso de causar algún perjuicio a la persona detenida, la institución deberá resarcir integralmente el daño causado.

El Centro deberá actualizar la información pública consignada en su página electrónica en un plazo no mayor a las 24 horas después de que las instituciones de seguridad pública remitan las actualizaciones a que hace referencia el primer párrafo de este artículo.

Artículo 14. El Consejo Nacional de Seguridad Pública emitirá los lineamientos para la acreditación de los funcionarios de los tres órdenes de gobierno que tendrán acceso al Registro Nacional de Detenciones. Estos funcionarios no podrán tener nivel inferior al de Director General en la Administración Pública Federal y sus equivalentes en las administraciones públicas de las entidades federativas. En el caso de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, únicamente tendrán acceso al Registro los presidentes municipales y alcaldes, pero podrán delegar esta facultad en un funcionario con un nivel de Director General.

Todos los funcionarios que tengan acceso al Registro Nacional de Detenciones deberán aprobar los controles de confianza que determine el Consejo Nacional y que serán aplicados por el Centro Nacional de Certificación.

Capítulo

IV

De las responsabilidades de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública

Artículo 15. Las responsabilidades que asuman las instituciones de seguridad pública en virtud de lo dispuesto en esta Ley, no exime de la responsabilidad administrativa, civil o penal que, conforme a la legislación aplicable, resulte para los integrantes de las instituciones de seguridad pública debido a las omisiones o falta de veracidad de la información contenida en las Fichas de Detención.

En todo caso, serán las autoridades disciplinarias o de procuración e impartición de justicia quienes, después de realizada la investigación correspondiente, determinen si procede dicha responsabilidad.

Artículo 16. Las responsabilidades administrativas resultantes derivadas de las investigaciones de las autoridades disciplinarias de la institución no eximen de las responsabilidades administrativas, civiles o penales determinadas por la autoridad correspondiente.

Artículo 17. En el caso de los integrantes de las Fuerzas Armadas, se estará a lo determinado en el artículo 57 del Código de Justicia Militar, cuando el detenido sea un civil.

Transitorios

Primero. La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dentro de un plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, deberá emitir los lineamientos correspondientes.

Tercero. El Ejecutivo federal, dentro de un plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, deberá emitir el Reglamento correspondiente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días de marzo de 2019.

Diputada Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica)

