

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES.**

**SENADORA MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
H. CÁMARA DE SENADORES  
PRESENTE**

Quien suscribe, **Salomón Jara Cruz**, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en el Senado de la República, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 numeral 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES**, al tenor de la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Ley Nacional del Registro de Detenciones fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, como parte de las leyes secundarias que acompañaron la creación de la Guardia Nacional.

De igual forma, el pasado viernes 22 de noviembre, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual establece que la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Por su parte, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2019, establece como uno de sus objetivos el *Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos*, dentro del cual se determina que se erradicará la represión y nadie será torturado, desaparecido o asesinado por un cuerpo de seguridad del Estado, al igual que se investigará cualquier violación cometida por el gobierno.

En este sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios tendientes a cumplir los fines de la seguridad pública.

El artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación de que exista un registro inmediato de la detención de una persona.

En consecuencia, con base en lo dispuesto por los artículos 147 y 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los integrantes de las instituciones policiales que realicen o ejecuten una detención deberán realizar el registro de la misma.

De conformidad con el artículo 112 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Detenciones (RND) forma parte del SNI, por lo que podrá ser utilizado por el CNI en los términos previstos por la ley de la materia, teniendo como objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada;

El artículo 3 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, establece que el RND consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador;

El artículo 5 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, estipula que el RND deberá contar con un Sistema de Consulta que permita, a través de herramientas tecnológicas, consultar una versión pública de la información de las detenciones practicadas, por lo que la ciudadanía debe conocer a través de los lineamientos que emita el CNI la forma en que puede ejercer su derecho a la información, ello bajo el principio de máxima publicidad;

Por otro lado, el artículo 12 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, determina que el CNI emitirá los lineamientos para el adecuado funcionamiento, operación y conservación del RND, para su uso homologado entre las instituciones de seguridad pública;

De esta forma, toda vez que la seguridad pública es la prioridad más alta en el Gobierno de la República y considerando que el RND es la política pública más importante en materia de respeto a los derechos humanos y seguridad pública, los lineamientos para el adecuado uso del RND deben ser aplicados y observados homologadamente por las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

Estas son algunas de las razones por las cuales la expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, constituye uno de los avances normativos más importantes de los últimos tiempos en materia de debido proceso y respeto de los derechos humanos, en el complejo contexto de lucha contra la delincuencia organizada. Sin embargo, al igual que cualquier marco jurídico, resulta perfectible y adaptable a las necesidades derivadas de las dinámicas impuestas por la realidad.

En nuestro país, cada año miles de personas son detenidas y privadas de su libertad arbitrariamente. Una detención arbitraria es aquella que se ejecuta sin una orden judicial e impide que la persona privada de su libertad ejerza sus garantías fundamentales y tenga acceso a un juicio imparcial; también constituye una detención arbitraria aquella que mediando una orden de autoridad competente, se prolonga injustificadamente en el tiempo sin una sanción o aquella que se ejecuta sin apego a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, con violencia o haciendo uso de prácticas como la tortura, la incomunicación u otros tipos de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En México, las detenciones arbitrarias constituyen una práctica recurrente que tanto las instituciones de seguridad como las autoridades ministeriales, judiciales y penitenciarias han incorporado y normalizado como instrumento esencial de su trabajo cotidiano. No obstante, la debilidad e incapacidad de estas instituciones para realizar investigaciones eficientes y ejecutar sus actuaciones sin cometer violaciones a los derechos humanos, más que una inercia cultural, es un patrón de conducta que responde a la ausencia de lineamientos y disposiciones normativas que permitan verificar y garantizar que las detenciones y la privación de libertad de las personas se da en un contexto de legalidad y normalidad democrática.

Esto ha hecho que diversos organismos internacionales como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al igual que el Grupo de Trabajo contra las Detenciones Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas, hayan señalado de manera reiterada que el momento de la detención y el periodo de tiempo en el que una persona se encuentra privada de su libertad, son los momentos procesales en los que más violaciones a los derechos humanos se cometen en nuestro país.

En el estudio denominado *Falsas Sospechas: Detenciones Arbitrarias por la Policía en México*<sup>1</sup>, Amnistía Internacional identifica que las detenciones arbitrarias en México son cotidianas y son muy frecuentemente el punto de partida de graves y persistentes violaciones de los derechos humanos en el país, tales como la tortura y otros malos tratos, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales.

El estudio de referencia demuestra que las detenciones arbitrarias e ilegales — una forma de privación de la libertad que puede ocurrir en contra de cualquier persona—, se realizan en la mayoría de los casos en situaciones de flagrancia, es decir, en el supuesto momento en el que se está cometiendo un delito. Sin embargo, este tipo de detención y acto de privación de libertad a menudo es una práctica que permite a las instituciones de seguridad del Estado extorsionar, intimidar a adversarios políticos o amedrentar a activistas y defensores de derechos humanos, quienes, al ser acusados de cometer algún delito, suelen ser víctimas de agresiones, siembra de evidencia u otro tipo de violaciones que resulten necesarias para forzar su confesión y autoincriminación.

---

<sup>1</sup><https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4153402017SPANISH.PDF>

La conclusión de este importante estudio permite determinar que el personal de las instituciones de seguridad, en el que de conformidad con lo que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se encuentra incluido el personal de las Instituciones Policiales, el personal de las instituciones de Procuración de Justicia, las autoridades del Sistema Penitenciario y las dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal, vulnera de manera constante y sistemática los derechos de las personas detenidas y, en general, de todas aquellas involucradas en cualquiera de las etapas del procesos penal.

Entre las causas estructurales que dan origen a esta preocupante realidad, se encuentran la insuficiencia presupuestal, la escasez de recursos materiales esenciales, la falta de capacitación adecuada, la ausencia de herramientas y conocimientos esenciales para procesar una escena de crimen, así como la sobrecarga de trabajo y condiciones laborales inadecuadas.

De conformidad con los estándares indicados por el derecho internacional, cualquier persona que sea detenida tiene derecho a ser informada inmediatamente y con detalle del motivo de su detención y de los derechos que la asisten, entre los que destacan su derecho a contar con asesoría y representación legal desde que ocurre el arresto, al igual que a poder informar a su familia o allegados de su situación y ubicación.

Asimismo, de acuerdo con el derecho nacional e internacional, la persona debe ser informada sobre la autoridad que está ordenando la privación de su libertad, su detención debe quedar inmediatamente registrada y la persona debe ser puesta inmediatamente a disposición de la autoridad ministerial.

Desafortunadamente, estos derechos tan elementales son precisamente los que nuestras instituciones de seguridad históricamente han sido incapaces de garantizar. Ahora bien, tal y como lo documenta Amnistía Internacional, cuando la policía deja a la persona detenida en custodia de otra autoridad, como el Ministerio Público, el oficial responsable está obligado legalmente a entregar un informe con suficiente información para determinar las razones y circunstancias de la detención.

Sin embargo, estos documentos, denominados Informe Policial Homologado, suelen presentar errores sustanciales, contener hechos falsos y otro tipo de problemas serios, tales como que no siempre son elaborados y firmados por quienes realmente participaron en la detención, tal como lo ordena la ley mexicana, sino por otras personas que no tuvieron ninguna clase de participación en el arresto. Esta ausencia de apego a la normatividad afecta drásticamente el comportamiento policial y es una de las causas adicionales de preocupación para los organismos internacionales, toda vez que las detenciones arbitrarias suelen involucrar, de manera cada vez más frecuente, el uso ilegal o desproporcionado de la fuerza.

En junio de 2016, entró en vigor un nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales para todo el país. Con él se inauguró un nuevo sistema penal de corte acusatorio y garantista, con grandes posibilidades de resolver casos de forma más expedita y garantizando juicios más justos. La reforma creó la figura del juez de control, quien está a cargo de revisar cada detención en supuesta flagrancia y determinar si la misma fue legal. Sin embargo, la investigación de Amnistía Internacional identifica deficiencias en la capacitación del personal judicial, interpretaciones inconsistentes de la nueva legislación y otras fallas evidentes que permiten que se repitan graves problemas del sistema anterior, como no respetar el procedimiento de detención o la presunción de inocencia de los detenidos.

Para la CNDH, las detenciones arbitrarias han sido unas de las principales causas de inconformidad ante esta institución en los últimos años, habiéndose registrado 10,225 quejas por este motivo tan solo entre 2007 y 2017, tan sólo en el ámbito federal, razón por la cual la CNDH ha llamado reiteradamente a las autoridades federales, estatales y municipales a que se certifique y capacite al personal de las instituciones de seguridad; así como para que se formulen protocolos de actuación para tal efecto, los cuales prevean mecanismos de supervisión externa y una debida rendición de cuentas.

En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, han señalado al Estado mexicano que la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad un carácter arbitrario; por lo que le han recomendado fortalecer el marco jurídico relativo al registro de detenciones y personas privadas de la libertad, incluyendo medidas específicas de prevención para evitar que las detenciones arbitrarias deriven en tortura, desapariciones u otras violaciones a los derechos humanos.

En este contexto, el objeto de la presente iniciativa es el de incorporar en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la obligación de que las autoridades que realicen los actos de privación de libertad, procedan a llenar el registro de la detención inmediatamente después de que se practique la misma, a través de un dispositivo electrónico de localización geográfica en tiempo real y envío de datos, debiendo contener, al menos, la **fotografía a color de la persona detenida de frente y perfil; y la fotografía panorámica del lugar de detención.**

Lo anterior, en virtud de que de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, no es sino hasta la fase posterior de actualización de la información del Registro que lleven a cabo las instituciones de procuración de justicia o administrativas, cuando se obliga a incluir la fotografía de la persona detenida, y no desde el momento inmediato posterior a la detención. De esta forma, aprovechando las ventajas de la tecnología, el procedimiento de detención quedará sujeto a controles más sólidos y confiables, y las autoridades jurisdiccionales contarán con mayores elementos para garantizar la identidad e integridad de las personas detenidas desde el momento de su detención.

A continuación, se añade un cuadro comparativo con el artículo correspondiente de la ley vigente para facilitar la comprensión y explicar el sentido y alcance de la adición propuesta.

<p align="center"><b>LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES</b></p> <p align="center"><b>TEXTO VIGENTE</b></p>	<p align="center"><b>PROPUESTA</b></p>
<p>Artículo 18. El Registro inmediato sobre la detención que realiza la autoridad deberá contener, al menos, los siguientes elementos:</p> <p>I. Nombre;</p> <p>II. Edad;</p> <p>III. Sexo;</p> <p>IV. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma, así como si esta obedece al cumplimiento de una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto administrativo;</p> <p>V. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención. En su caso, institución, rango y área de adscripción;</p> <p>VI. La autoridad a la que será puesta a disposición;</p> <p>VII. El nombre de algún familiar o persona de confianza, en caso de que la persona detenida acceda a proporcionarlo;</p> <p>VIII. El señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista, y</p> <p>IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información que permitan atender el objeto de la presente Ley.</p>	<p>Artículo 18. ...</p> <p><b>I a VIII.- ...</b></p> <p><b>IX. Fotografía a color de la persona detenida de frente y perfil;</b></p> <p><b>X. Fotografía panorámica del lugar de detención; y,</b></p> <p><b>XI.- Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información que permitan atender el objeto de la presente Ley.</b></p>

El Registro deberá realizarse sin demérito de que la autoridad que efectúe la detención cumpla con la obligación de emitir su respectivo informe policial y demás documentos a que se refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales.	...
---	-----

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se adiciona el artículo 18 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, para quedar como sigue:

**Artículo 18. ...**

**I a VIII.- ...**

**IX. Fotografía a color de la persona detenida de frente y perfil;**

**X. Fotografía panorámica del lugar de detención; y,**

**XI.- Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información que permitan atender el objeto de la presente Ley.**

...

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, y en un periodo no mayor a noventa ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán realizar los actos jurídicos, administrativos y presupuestales que resulten necesarios para garantizar el cumplimiento del presente decreto.

**Suscribe**

**SENADOR SALOMÓN JARA CRUZ**

**Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 28 días del mes de noviembre de 2019**