

*PROPUESTAS DE CONTENIDOS
BÁSICOS PARA LA LEY NACIONAL DEL
REGISTRO DE DETENIDOS*

*Oficina en México del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Mayo, 2019



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

Propuesta de contenidos básicos para la Ley Nacional del Registro de Detenidos. Documento elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Mayo, 2019

Índice

Introducción	3
I. Marco normativo y antecedentes	5
II. Estándares de derechos humanos para la Ley Nacional de Registro de Detenidos....	9
1. Carácter nacional	9
2. Ámbito material de aplicación.....	11
3. Ámbito temporal de aplicación	12
4. Contenidos del Registro	14
5. Publicidad y protección de datos personales.....	16
6. Control y rendición de cuentas	18
III. Conclusiones.....	20

Introducción

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 26 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, “la reforma constitucional”) modificó, entre otros, el artículo 73 constitucional, fracción XXIII, para facultar al Congreso de la Unión a emitir una Ley Nacional del Registro de Detenidos (en adelante, “la Ley Nacional”), “con respeto a los derechos humanos”. El Transitorio Primero de la reforma constitucional establece que el Congreso de la Unión tiene el plazo de 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del decreto, para la aprobación de la Ley Nacional.

La adopción de un marco normativo como la Ley Nacional ya había sido concebida, desde hace varios años, como una medida necesaria para la protección de los derechos humanos. El Subcomité para la Prevención de la Tortura, tras su visita a México en el año 2008, recomendó la creación de un registro que operara como “un sistema de la cadena de custodia de las personas detenidas”¹. Tras su visita al país a finales de 2016, dicho órgano de la Organización de las Naciones Unidas reiteró dicha recomendación².

La creación de un registro de detenciones también ha sido una medida recomendada a México por parte de otros órganos de tratados de Naciones Unidas como el Comité contra la Tortura³; y de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas como el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias⁴ y el Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁵. En el Examen Periódico Universal de 2018, México 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”⁶.

¹ *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, 27 de mayo de 2009, CAT/OP/MEX/R.1, párr. 119.

² *Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016, observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte. Informe del Subcomité*, 20 de septiembre de 2018, CAT/OP/MEX/2, párr. 63.

³ *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptada por el Comité en su 49º período de sesiones*, 23 de noviembre de 2012, CAT/C/MEX/CO/5-6, párr. 10.d.

⁴ *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, 20 de diciembre de 2011, A/HRC/19/58/Add.2, párr. 94.

⁵ *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 83.b.

⁶ *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México*. 27 de diciembre de 2018, A/HRC/40/8, párr. 132.60.

Con respecto a los órganos del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, tanto la Comisión Interamericana⁷ como la Corte Interamericana⁸ (en este último caso, como una medida de reparación ordenada al Estado mexicano) también han emitido recomendaciones u ordenado a México medidas relativas a este registro.

Tras su visita a México en 2015, el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad al Hussein, incluyó como una de las catorce recomendaciones dirigidas al Estado mexicano la adopción de una ley nacional sobre registro de detenciones⁹.

Las múltiples recomendaciones dirigidas a México para la creación del registro de personas detenidas son una muestra de la importancia que representa la adopción de esta medida para la protección de los derechos humanos de las personas que son privadas de la libertad. Desde el derecho internacional de los derechos humanos, un registro de esta naturaleza debe ser visto como una garantía mínima ante la privación del derecho a la libertad personal; como una medida de prevención de violaciones a derechos humanos, como lo son la tortura y la desaparición forzada; como 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.

En este sentido, el registro de detenciones es una herramienta que, de ser bien construida e implementada correctamente, puede contribuir, entre otros objetivos, a:

- Localizar a personas cuyo paradero se desconozca.
- Aportar elementos para la defensa legal de la persona privada de la libertad, reforzando el derecho a un debido proceso.
- Prevenir violaciones a los derechos humanos, tales como la detención arbitraria, los malos tratos, la tortura, o las desapariciones forzadas

⁷ *Situación de Derechos Humanos en México*, 31 de diciembre de 2015, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, párr. 16.

⁸ *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*; sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 274-16.

⁹ *Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015*, 7 de marzo de 2016, párr. 7.

- Investigar violaciones a los derechos humanos.
- Contribuir a la funcionalidad del sistema de justicia.
- Incentivar la actuación legal y transparente de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, previniendo actos de extorsión y de corrupción.
- Aportar datos cuantitativos y cualitativos para la elaboración de diagnósticos y construcción de políticas públicas.
- Tener datos más certeros para los ejercicios de rendición de cuentas a los que se someten las autoridades mexicanas, tanto a nivel nacional como internacional.

La finalidad del presente documento es contribuir al proceso legislativo para la discusión y aprobación de la Ley Nacional, desde lo establecido en los estándares internacionales de derechos humanos y desde la experiencia de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, “la ONU-DH”) en la documentación de violaciones a derechos humanos.

A continuación se expondrán los antecedentes sobre registros de detenciones en México y el marco normativo aplicable a esta materia desde el derecho internacional, seguido de una serie de elementos mínimos a considerar como contenidos de la Ley Nacional.

I. Marco normativo y antecedentes

Desde el año 2008, el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que existirá un registro inmediato de la detención.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas¹⁰ establece en su artículo XI que “los Estados Partes establecerán y mantendrán registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los pondrán a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades”.

¹⁰ Ratificada por México el 28 de febrero de 2002.

La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas¹¹ establece en su artículo 17, sobre las medidas a adoptarse para prevenir la detención en secreto, lo siguiente en su párrafo tercero:

“3. Cada Estado Parte asegurará el establecimiento y el mantenimiento de uno o varios registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de libertad, que bajo requerimiento serán rápidamente puestos a disposición de toda autoridad judicial o de toda otra autoridad o institución competente de acuerdo con la legislación nacional o cualquier instrumento jurídico internacional relevante del que el Estado sea Parte...”

El Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión¹² establece, en su Principio 12, que tras la detención de una persona se deben hacer constar las razones del arresto; circunstancias de tiempo; identidad de los funcionarios aprehensores; e información del lugar de custodia.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano supervisor del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha establecido que el respeto al derecho a la libertad personal, reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional, “requiere el cumplimiento de disposiciones del derecho interno que establecen salvaguardias importantes para las personas reclusas, como que se refleje en un registro la detención...”¹³. En el caso Askarov, el Comité de Derechos Humanos estableció la falta de registro de la detención de la víctima como una de las vulneraciones al artículo 9 del Pacto Internacional¹⁴.

Por su parte, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria ha señalado su preocupación por la falta de registros de detención en América Latina. Para el Grupo de Trabajo, el registro de detención “es esencial para prevenir desapariciones, abusos de poder por corrupción y la detención excesiva más allá de los plazos permitidos, lo cual equivale a una detención arbitraria sin base legal”¹⁵.

¹¹ Ratificada por México el 18 de marzo de 2008.

¹² Adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988.

¹³ Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 35, Artículo 9 (libertad y seguridad personales)*, 16 de diciembre de 2014, CCPR/C/GC/35, párr. 23.

¹⁴ Comité de Derechos Humanos. *Caso Askarov vs. Kirguistán*, 11 de mayo de 2016, comunicación 2231/2012, CCPR/C/116/D/2231/2012, párr. 8.4.

¹⁵ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, 10 de enero de 2008, A/HRC/7/4, párr. 69.

Los órganos del Sistema Interamericano de protección a los derechos humanos también han abordado el tema. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el registro de detenciones no es sólo una salvaguarda mínima fundamental, sino que también es un elemento constitutivo de un sistema de justicia funcional¹⁶. Por este motivo, la Comisión Interamericana ha sido enfática al recomendar a los países de la región la creación de este registro de detenciones¹⁷.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abordado el tema en su jurisprudencia constante. Después del primer precedente en el caso de la “Panel Blanca”¹⁸, ha estado ordenando como medida de reparación la adopción de un registro de detención con determinadas características. Incluso, la falta de un registro de detención ha sido establecida por la Corte Interamericana como una violación al derecho a la libertad personal, con relación al deber del Estado de garantizar la protección a los derechos humanos¹⁹. Más relevante aún es la sentencia en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, en el que la Corte Interamericana, atendiendo al estado de registros de detenciones en aquél momento, ordenó al Estado mexicano como medida de reparación el adoptar una serie de medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad del registro de detenciones en México²⁰.

La ONU-DH tiene conocimiento que este tema no ha pasado desapercibido en México. Lo dispuesto en el artículo 16 constitucional ha derivado en una serie de disposiciones en la legislación secundaria. El artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece como una de las obligaciones de la policía el “inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables”. También se establece en el artículo 147, sobre la detención en flagrancia, la obligación de realizar el registro de la detención por parte de los cuerpos de seguridad pública; la misma obligación se establece en el artículo 150, sobre detenciones por caso urgente.

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, 6 de abril de 2001, OEA/Ser.L/V/II.111, capítulo VII, párr. 18.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II., párr. 261.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala. Reparaciones*; sentencia de 25 de mayo de 2001, párrs. 203 y 209.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso J. vs. Perú, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*; sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 152.

²⁰ *Supra*, nota 8, párr. 243.

Por su parte, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública regula un sistema denominado “Registro Administrativo de Detenciones”, en sus artículos 112 a 116. Este sistema parecería fungir como el registro de detenciones cuya adopción es recomendada desde los estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, desde la regulación misma de este registro, se presentan una serie de inconvenientes que se referirán más adelante. Además, en la práctica no hay muestras de una adecuada utilización de esta herramienta, la cual muchas veces se ha limitado al registro de la información asentada en el Informe Policial Homologado²¹.

Las limitantes en torno a lo regulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública han llevado a que otras instancias del Estado mexicano integren sus propios registros. Destacadamente, la entonces Procuraduría General de la República creó en el año 2010 el Sistema de Registro de Detenidos (SIREDD), cuyo funcionamiento se ha mantenido constante a pesar de las restricciones de información que contiene y de las limitaciones en cuanto al registro únicamente de las personas que son presentadas ante el Ministerio Público de la Federación. Otras entidades federativas, como la Ciudad de México²², han implementado a través de sus procuradurías y fiscalías, sistemas de consulta de personas detenidas, que cumplen con algunas de las finalidades de los registros de detención, pero que no tienen los componentes mínimos para constituirse como tales registros.

En términos generales, puede concluirse que la regulación actual en México en torno al registro de detención presenta, al menos, las siguientes falencias que deben ser superadas en la regulación del nuevo registro nacional de detenciones:

- Dispersión en los distintos registros existentes.
- Falta de articulación y cruce de información entre los distintos registros.
- Limitaciones en el ámbito material de operación del registro, ya que no abarca los distintos escenarios de privación de la libertad.
- Falta de homogeneidad y de homologación de criterios sobre funcionamiento de registros y de la información a ser registrada.
- Falta de seguimiento a la cadena de custodia de la persona privada de la libertad.
- Opacidad y falta de publicidad en los registros.

²¹ Ver el informe de Amnistía Internacional “Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México”. 2017, págs. 26-28.

²² Esto a través del mecanismo “Ministerio Público transparente”, disponible en: <https://mptransparente.pgj.cdmx.gob.mx/Busqueda/Busqueda.aspx>.

- Problemas de accesibilidad en la información que consta en los registros.
- Ausencia de mecanismos de control y auditoría de los registros.
- Falta de utilización por parte de los operadores del sistema de justicia.
- Problemas en la practicidad de los registros, que los hacen inoperantes en situaciones que impliquen una protección a los derechos de las personas detenidas (por ejemplo, en el control judicial de la detención).

En función de lo anterior, en los apartados siguientes la ONU-DH expondrá algunos elementos mínimos que tendrían que estar contemplados en la Ley Nacional, a fin de garantizar la existencia de un registro de detenciones que sea funcional para las autoridades y que proteja los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

II. Estándares de derechos humanos para la Ley Nacional de Registro de Detenidos

1. Carácter nacional

Uno de los principales problemas actuales en cuanto al registro de la detención es la existencia de múltiples registros a nivel nacional. Esta dispersión en los registros relacionados con la privación de la libertad de las personas motiva la falta de homologación de criterios sobre la información que debe ser registrada, con lo que en muchos casos se podría estar perdiendo información importante sobre las circunstancias de la detención y la situación actualizada de la persona privada de la libertad.

Además, la multiplicidad de registros crea un inconveniente de carácter práctico que obstaculiza uno de los principales fines del registro, que es el permitir dar con el paradero de las personas como forma de prevenir violaciones a derechos humanos como la tortura y la desaparición forzada. La existencia de múltiples registros obligaría a familiares o cualquier otra persona interesada por la integridad de la persona privada de libertad, a conocer la existencia de estos registros y consultarlos por separado, con lo que queda afectada la razón de ser de estas herramientas.

Es por lo anterior por lo que en la sentencia sobre el *caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México* la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que se debía asegurar la “interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás

existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas.”²³

Con posterioridad a la sentencia de la Corte Interamericana, las recomendaciones internacionales a México viraron hacia la adopción de un “registro único” o “registro centralizado”. En 2016, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que se debía adoptar un registro unificado²⁴. El Comité contra la Tortura de la ONU recomendó “considerar el establecimiento de un registro central de todas las personas en custodia oficial”²⁵. El Comité contra la Desaparición Forzada recomendó la adopción de “registros y/o expedientes uniformes”²⁶.

Incluso antes de la sentencia de la Corte Interamericana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya había formulado recomendaciones a países del continente, sobre la creación de un registro centralizado²⁷. Esta misma recomendación fue formulada a México, tras la visita oficial al país en 2015²⁸.

En este sentido, uno de los principales motivos para impulsar una ley de carácter nacional sobre los registros de detención es sentar las bases para crear un solo registro, cuya utilización sea obligatoria para las autoridades de todo el país y de todos los niveles de gobierno. Esta opción es preferente sobre otros modelos regulados, en los que existe un registro de datos a nivel Federal y se establece la obligación de las entidades federativas de proporcionar la información de sus registros a la Federación²⁹.

Por este motivo, la Ley Nacional debe sentar las bases para la creación de un registro único a nivel nacional, en el que servidores públicos de los tres niveles de gobierno deban capturar la información y estén habilitados para consultarla, dejando a las disposiciones administrativas el desarrollo de los requerimientos técnicos necesarios para que eso ocurra.

²³ *Supra*, nota 8, párr. 243.

²⁴ *Supra*, nota 9. En ese mismo sentido, el Subcomité para la Prevención de la Tortura (2018), *supra*, nota 2.

²⁵ *Supra*, nota 3.

²⁶ *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*. Febrero de 2015, CED/C/MEX/1, párr. 35.

²⁷ *Supra*, nota 16.

²⁸ *Supra*, nota 7, párr. A.16.

²⁹ Por ejemplo, el Registro Nacional del Delito de Tortura, previsto en los artículos 83 a 85 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

La ONU-DH sabe que esto implica un gran desafío en términos de características técnicas de la plataforma que se necesite para manejar el registro, de los niveles de acceso de servidores públicos y de las capacidades necesarias para alimentar el registro, entre otros factores. Sin embargo, este es un paso necesario a fin de poder contar con un solo registro en el cual se pueda ver reflejado el mayor espectro de posibles escenarios de privación de la libertad, lo cual sin duda constituiría una salvaguarda importante para los derechos de las personas y tendría como consecuencia una mejora en procedimientos penales y administrativos.

2. Ámbito material de aplicación

La legislación mexicana contempla diversos supuestos que autorizan la privación de la libertad de personas, que van desde diversos supuestos de detención en materia penal, hasta la privación de la libertad por motivos administrativos o por atención en temas de salud, sobre todo el contexto de discapacidad mental o psicosocial.

Con respecto a los supuestos de privación de la libertad susceptibles de ser incorporados al registro de detención, la legislación mexicana es ambigua y limitada. Por una parte, la Constitución puede llevar a confusiones, debido a contempla la obligación de registrar las detenciones en el quinto párrafo del artículo 16 que regula el supuesto de detención en flagrancia; esto ha llevado a autoridades a sostener que la obligación de registrar sólo existe en este supuesto de privación de la libertad³⁰. El Código Nacional de Procedimientos Penales también es limitativo, ya que contempla el registro de la detención en los supuestos de detención en flagrancia (art. 147) o por caso urgente (art. 150).

En sus recomendaciones dirigidas al Estado mexicano, el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó la adopción de una ley nacional para el registro de “todo tipo de detenciones y personas privadas de la libertad”³¹. En su informe de visita a México, el Subcomité para la Prevención de la Tortura recomendó la adopción de un registro “de todo tipo de detenciones, incluso la detención de migrantes y personas privadas de libertad”³². Por su parte, el Comité contra la Desaparición Forzada, en su ejercicio

³⁰ Amnistía Internacional. Ver *supra*, nota 21, p. 26.

³¹ *Supra*, nota 9.

³² *Supra*, nota 8.

de revisión establecido en la Convención sobre la materia, lamentó “no haber recibido información detallada acerca de los registros que se llevan en todos los lugares donde pueda haber personas privadas de libertad, como las estaciones migratorias o los centros de detención militar”³³, por lo que recomendó a México incorporar al registro todas las privaciones de libertad³⁴.

El principal objetivo de crear un registro de detenciones, además de mejorar la funcionalidad en procesos penales y/o administrativos, es crear una salvaguarda frente a violaciones a derechos humanos que pueden ser cometidas contra personas privadas de la libertad. Estas violaciones no se limitan a personas que son detenidas en el marco de procedimientos penales; la práctica en la documentación de violaciones a derechos humanos en México muestra que éstas acontecen, incluso con relativa frecuencia, en otros escenarios distintos al del proceso penal.

La adopción de un registro de esta naturaleza debe ser aprovechada para abarcar los supuestos de privación de la libertad autorizados por la ley. Esto independientemente de que ciertos supuestos de privación de libertad no se hagan pasar por tales, incluso desde la misma legislación.

En función de lo anterior, el registro de detenciones tendría que poder registrar, al menos, la privación de la libertad que acontece en los siguientes supuestos:

- Detención por aplicación de la legislación penal, por cualquier supuesto que motive dicha detención (flagrancia, caso urgente u orden de aprehensión).
- Privación de la libertad por aplicación de la legislación sobre control migratorio, en cualquier instalación destinada a esos efectos.
- Privación de la libertad por aplicación de otras disposiciones administrativas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 constitucional.

Cabe mencionar que no debe haber motivo de seguridad alguno que impida el registro de detenciones.

3. Ámbito temporal de aplicación

Los registros de detención que actualmente operan en México (desde los registros que se desprenden del Sistema Nacional de Seguridad Pública hasta los registros

³³ *Supra*, nota 26, párr. 34.

³⁴ *Ibid.*, párr. 35.

a cargo de fiscalías) recaban la información sobre el momento del arresto de la persona, llegando algunos hasta la retención ante el Ministerio Público.

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria señaló como, en la región de América Latina, existen diversos registros que cubren diversas etapas de la detención³⁵. Es por este motivo que, tras su visita a México en 2008, el Subcomité para la Prevención de la Tortura recomendó crear un sistema de cadena de custodia de la persona detenida, mediante un registro en el que consten las autoridades bajo cuya responsabilidad se encuentra la persona detenida en cada momento de la detención³⁶. Por su parte, el Comité contra la Desaparición Forzada recomendó a México la actualización precisa y pronta de los registros de detención³⁷; dicha actualización permanente también fue ordenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁸ y recomendada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias³⁹.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el registro de detención debe contener “una certificación de la duración de cada fase de la detención y de la autoridad responsable, y una certificación de la autoridad competente en cada traslado”⁴⁰.

La Ley Nacional es una oportunidad para tener la información de la cadena de custodia de la persona detenida, más allá de una “fotografía” de las primeras etapas de la detención. Aunque el registro de la información sobre el momento del arresto o primera etapa de la detención es de utilidad para diversas cuestiones, como tener conocimiento de las circunstancias del arresto de cara al control judicial de la detención o para investigaciones de carácter penal o administrativo, la manera de garantizar en mayor medida su utilidad como salvaguarda para la prevención de violaciones a derechos humanos radica en el tener un panorama completo del proceso que sigue al inicio de la privación de la libertad de una persona, hasta en tanto dicha persona recupere su libertad.

Por lo anterior, a fin de crear un registro de detenciones que se constituya como un sistema de cadena de custodia de personas privadas de la libertad, la ONU-DH

³⁵ *Supra*, nota 15.

³⁶ *Supra*, nota 1.

³⁷ *Supra*, nota 26.

³⁸ *Supra*, nota 8, párr. 243.

³⁹ *Supra*, nota 4.

⁴⁰ *Supra*, nota 17, párr. 261.3.

considera que el registro debe ser capaz de levantar la información desde el arresto (mediante información que debe rendir la policía o cualquier otra autoridad responsable del inicio de la privación de libertad) hasta la puesta en libertad de la persona, pasando por los traslados de la persona privada de la libertad, y señalando a la autoridad responsable en cada uno de los momentos de la privación de la libertad, tal y como lo recomendó el Subcomité para la Prevención de la Tortura.

Finalmente y relacionado con este tema, está la conservación de la información contenida en el registro. Aunque la información levantada abarca hasta la puesta en libertad de la persona, la Ley Nacional debe permitir la conservación de la información por un plazo prolongado, ya que esta información puede ser aún muy útil para cumplir con algunas de las finalidades del registro, como por ejemplo la investigación de violaciones a derechos humanos.

4. Contenidos del Registro

La dispersión de los registros que actualmente existen en México también ha llevado a que cada uno de los registros levante diferente tipo de información. Así, por ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece en su artículo 113 la información que debe ser recabada tras la detención y en su artículo 114 enlista la información que debe ser actualizada por las fiscalías. Por su parte, el Sistema de Registro de Detenidos de la ahora Fiscalía General de la República, de conformidad con su acuerdo de creación⁴¹, preveía el levantamiento de información que no estaba contemplada para el Registro Administrativo de Detenciones.

El artículo 17 de la Convención para la Protección de Todas las Personas contra las desapariciones forzadas establece que el registro de personas privadas de la libertad debe contener, al menos:

- a) La identidad de la persona privada de libertad⁴²;
- b) El día, la hora y el lugar donde la persona fue privada de libertad y la autoridad que procedió a la privación de libertad;
- c) La autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta;
- d) La autoridad que controla la privación de libertad;

⁴¹ Publicado el 24 de mayo de 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

⁴² En este apartado, adicionalmente a los elementos para la debida identificación de la persona, se tendría que capturar información relativa a la pertenencia de la persona a algún grupo en situación de vulnerabilidad, así como otros datos personales como lugar y fecha de nacimiento, domicilio, ocupación, etc.

- e) El lugar de privación de libertad, el día y la hora de admisión en el mismo y la autoridad responsable de dicho lugar;
- f) Los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;
- g) En caso de fallecimiento durante la privación de libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos de la persona fallecida;
- h) El día y la hora de la liberación o del traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad encargada del traslado.

Estos contenidos del registro deben ser vistos como un mínimo a ser adicionado, ya que la Convención enlista esta información con base en la información a la que se puede dar acceso a terceras personas. Así, desde organismos y mecanismos internacionales también se ha propuesto que el registro pueda levantar la siguiente información:

- La información sobre las o los médicos responsables de certificar la integridad de la persona⁴³.
- La información sobre la presentación de la persona ante la autoridad judicial⁴⁴.
- Inventario de bienes personales⁴⁵.

Adicionalmente, para la ONU-DH es relevante recuperar elementos que ya están regulados con respecto a registros ya existentes, así como otro tipo de información que sería importante capturar para el registro nacional:

- Constancia sobre la notificación de la detención a terceras personas (familiares u otra persona de confianza) y sobre la asistencia legal proporcionada tras la detención.
- La situación legal de la persona privada de la libertad (retención ministerial, prisión preventiva, arresto administrativo, en proceso de deportación, etc.), así como los datos del expediente o carpeta llevados en su contra.
- Circunstancias generales del arresto, de acuerdo con la información brindada por la autoridad aprehensora.
- De ser posible, fotografías de la persona al momento del arresto y fotografías del lugar de la detención.
- Elementos que puedan permitir la identificación de la persona: huellas dactilares, identificación antropométrica y otros medios.
- Estado general de salud de la persona privada de la libertad.

⁴³ Subcomité para la Prevención de la Tortura. *Supra*, nota 1.

⁴⁴ Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. *Supra*, nota 4.

⁴⁵ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad. Adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Principio IX.

- La información sobre la o las personas encargadas de supervisar la captura de información en el registro.

La captura de la información enlistada, en su conjunto, posibilitaría cumplir simultáneamente con los diversos fines que pueden darse al registro de detención. En todo caso, el enlistado de elementos de captura que será plasmado en la Ley Nacional deberá evaluarse en función de la ponderación de la importancia del elemento respectivo frente a las dificultades administrativas o técnicas para levantar la información.

5. Publicidad y protección de datos personales

El tema de acceso a la información y protección de datos personales es uno de los rubros que plantean mayores dificultades en la regulación de los registros de detención.

La regulación actual de los registros de detención establece controles estrictos sobre el acceso a la información en los registros. El artículo 115 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es terminante al establecer que la información del Registro Administrativo de Detenciones es confidencial y reservada, por lo que sólo pueden acceder a ella las autoridades encargadas de la investigación y “los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal”. El mismo artículo señala que bajo ninguna circunstancia se puede brindar la información a terceros.

La ONU-DH considera que la información que se pueda asentar en el registro de detenciones es información sensible, que puede afectar tanto la vida privada de la persona privada de la libertad, como la seguridad pública o el funcionamiento de la justicia en algunos contados escenarios. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció, en la sentencia del *caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, que “considera pertinente que se adopten las medidas para evitar que un mayor acceso público a esta información afecte el derecho a la vida privada, entre otros derechos de los detenidos”⁴⁶.

⁴⁶ *Supra*, nota 8, párr. 242.

A pesar de lo anterior, el acceso a la información del registro también se constituye como una salvaguarda fundamental para los derechos de la persona privada de libertad. Esto ha sido subrayado sobre todo en el tema de la desaparición de personas, ya que la misma Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece en su artículo 17 que se debe dar acceso a la información contenida en el registro, a “toda persona con un interés legítimo en esa información, por ejemplo los allegados de la persona privada de libertad, su representante o abogado”. En ese mismo sentido se regula esta cuestión en la Convención Interamericana sobre la materia (artículo XI), extendiendo la posibilidad de acceso a jueces y otras autoridades.

Por otra parte, se debe tener en consideración que el acceso a la información y protección de datos personales no impide que se establezcan diversos niveles de acceso a la información. La protección de datos personales no puede servir para ocultar información sobre violaciones a derechos humanos. En este sentido, la ONU-DH recomienda que en la Ley Nacional se adopten los siguientes criterios generales:

- Un acceso a la información contenida en el registro por parte de la persona privada de la libertad, su representante legal, autoridades judiciales, comisiones de búsqueda y organismos públicos de protección a los derechos humanos.
- Un sistema de niveles de acceso, de modo tal que la alta, modificación y baja de cierto tipo de información sólo pueda ser realizado por cierto tipo de autoridades.

Por otra parte, la propia Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece en su artículo 18 un acceso diferenciado para terceras personas, sobre parte de la información asentada en el registro. La ONU-DH considera que este acceso puede darse a través de un sistema de consulta pública, análogo a los que existen actualmente en algunas jurisdicciones y por el cual se pueda consultar vía telefónica o por internet si una persona se encuentra privada de la libertad. Este sistema de consulta tendría que ser actualizado de manera rápida y establecer un sistema de supervisión de la información que es consultada.

La protección de datos personales y los intereses en materia de seguridad pública no tienen que estar en conflicto con la transparencia y con la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad. La experiencia internacional, basada en el marco regulatorio de otros países, ha mostrado que hay una compatibilidad entre una legislación garante de los derechos de las personas

detenidas con una legislación protectora de la información personal. Es posible configurar un sistema de acceso a la información del registro, protegiendo todos estos bienes jurídicos, mediante una regulación precisa y comprehensiva.

6. Control y rendición de cuentas

Uno de los principales problemas que puede presentar un registro de detenciones es la manipulación de la información que es incorporada al registro. En su informe sobre detenciones arbitrarias en México, Amnistía Internacional hace referencia a los problemas de credibilidad de la información que es incorporada a los registros de detención e informes policiales, lo cual acontece por la manipulación de la información en el proceso de llenado de los formularios y que es producto de la falta de mecanismos de control de la información y de responsabilidad de servidores públicos⁴⁷.

Por lo anterior, el control de información y rendición de cuentas de los servidores públicos son temas que han sido subrayados por los organismos y mecanismos internacionales de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a México que el registro de detenciones contenga “un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro”⁴⁸. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido lo siguiente:

“El mantenimiento adecuado del registro, archivo y manipulación de la información relativa a las personas privadas de libertad y a los centros de reclusión requiere que todas las autoridades vinculadas a estos procesos estén debidamente capacitadas y que se les provea de los instrumentos y medios tecnológicos adecuados para cumplir estas funciones. Además, deberán asegurarse los mecanismos idóneos de control y monitoreo que aseguren que estos procedimientos de ingreso y registro sean efectivamente cumplidos.”⁴⁹

El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias recomendó a México que el registro debe contener “controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones

⁴⁷ *Supra*, nota 21, pp. 26-29.

⁴⁸ *Supra*, nota 8, párr. 243.

⁴⁹ *Supra*, nota 17, párr. 160.

adecuadas para aquellos que no lo hagan”⁵⁰. El Subcomité para la Prevención de la Tortura recomendó que todas las entradas en el registro deben estar firmadas por un oficial y validadas por un superior⁵¹.

Los mecanismos de control sobre el registro sirven tanto para tener un adecuado manejo de la incorporación de la información al registro, como para poder tener una forma de supervisión sobre el manejo que se da a la información que ya consta en el registro y que puede poner en riesgo a terceras personas. Por estos motivos, la Ley Nacional debe establecer que el registro cuente con los elementos técnicos necesarios para poder detectar y rastrear la utilización que se hace del mismo, de forma tal que con facilidad pueda saberse en qué momento de la cadena de custodia se manipula la información, o quién o quiénes realizaron una consulta que deriva en la obtención de información que ponga en riesgo a terceras personas.

Sin embargo, las características técnicas del registro no bastan, por lo que debe de estar contemplado un mecanismo de control y supervisión mediante servidores públicos expresamente designados para ello.

Por otra parte, en el registro deben ser incorporados mecanismos de rendición de cuentas sobre el funcionamiento y utilización del registro. Debido a la complejidad que implica operar un registro nacional sobre la base de corporaciones que operan en diferentes niveles de gobierno y en un país de la dimensión de México, se tendrían que establecer mecanismos de rendición de cuentas que operen de forma complementaria entre jurisdicción estatal y federal, con responsabilidades claras para las y los servidores públicos encargados de esta tarea. Se debe adoptar un sistema de rendición de cuentas que no se agote en los espacios de articulación reservados para dependencias encargadas de las seguridad y fiscalías, para poder implicar también a otro tipo de órganos (como los organismos públicos de protección a los derechos humanos) y a la sociedad civil.

Finalmente, en la Ley Nacional necesariamente deben estar contempladas las normas sobre sanciones aplicables en caso de malos manejos del registro. Estas deben abarcar desde sanciones administrativas, hasta sanciones penales en caso de fraudes al registro o una utilización indebida, que deriven en la afectación a terceras personas.

⁵⁰ *Supra*, nota 4.

⁵¹ *Supra*, nota 1.

III. Conclusiones

Con base en lo anteriormente expuesto, la ONU-DH recomienda al Congreso de la Unión adoptar una Ley Nacional del Registro de Detenidos a partir de los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos, así como de las recomendaciones de órganos de derechos humanos.

En este documento, la ONU-DH también ha formulado unas recomendaciones específicas sobre los contenidos de la Ley Nacional que de forma muy sintética se pueden resumir en lo siguiente:

- Enfatizar el carácter nacional del registro, para incluir la privación de libertad que ocurre en todos los niveles de gobierno, y dando acceso a la modificación y consulta del registro a servidores públicos de todos los niveles de gobierno.
- Incluir en el registro a los supuestos de privación de la libertad que están autorizados por la ley, sin limitar el registro al ámbito penal, y con el objetivo incluir aquellos ámbitos en los que normalmente hay poca transparencia en cuanto a la privación de la libertad ordenada por el Estado.
- Abarcar todo el proceso de detención, a fin de que el registro se constituya en la constancia de la cadena de custodia de la persona privada de la libertad y conservando la información por un plazo prolongado a fin de que el registro pueda cumplir con todas sus finalidades.
- Prever diversos tipos de información que debe ser recabada en el registro, estableciendo estos campos en función de las finalidades que deben ser cumplidas por el registro, lo cual necesariamente requerirá el capturar una multiplicidad de información.
- Establecer una ponderación clara entre la protección de datos personales de las personas privadas de la libertad y los derechos a la transparencia y acceso a la información pública, mediante la creación de un sistema de consulta y niveles de acceso al registro que faciliten el cumplimiento de las diversas finalidades del registro.
- Regular diversos mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, mediante reglas claras de control de las consultas y manejo de la información asentada en el registro, así como de la regulación clara de los supuestos de responsabilidad administrativa y penal que se desprenden de la indebida utilización que se pueda dar al registro.