

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019, así como los Votos Particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: **MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**
SECRETARIA: **ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA**
COLABORARON: **JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH**
 DENNIS ALLEN VACA VEGA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinticuatro de enero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley Nacional del Registro de Detenciones (en adelante, "Ley del Registro"), expedida mediante el Decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

I. ANTECEDENTES

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") presentó su demanda para impugnar la constitucionalidad de la Ley Nacional del Registro de Detenciones en su totalidad y, en lo particular, de los artículos 19 y quinto transitorio, publicados en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la accionante sostuvo los siguientes:

***Primero.** El Congreso incurrió en omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio al no regular todo lo relativo a la actuación que deberá hacer el personal del Registro cuando se ponga en riesgo o se vulnere el contenido de la base de datos, lo cual era una de las directrices que contemplaba el artículo cuarto transitorio, fracción II, del numeral 7 del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional¹ y que el Congreso estaba obligado a cumplir. Dicha omisión viola la seguridad jurídica de los gobernados cuya información esté en dicho Registro, así como el principio de legalidad, porque la autoridad no tiene marco normativo que le permita actuar ante dicha situación. Máxime que la protección de la base de datos en la que se encuentra cada una de las detenciones realizadas en el país abonará a la prevención de posibles violaciones a derechos humanos. En virtud de que la Ley impugnada no prevé la actuación que se llevará a cabo en caso de amenazas y vulneraciones a la base de datos del registro de las detenciones, se compromete la seguridad de la información y la responsabilidad por su pérdida, destrucción, robo, daño, alteración o modificación no autorizada.*

La falta de regulación en la ley impugnada de la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal se traduce en la violación a diversos derechos humanos de las personas sujetas a detención, al permitir que sus datos personales se vean comprometidos, así como que se pierda o altere el debido seguimiento y constancia de la actuación de la autoridad que llevó a cabo la privación de la libertad de la persona.

Además, se debe considerar que conforme a la resolución 43/173 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas los Estados tienen la obligación de salvaguardar las debidas constancias de las detenciones que se realicen. Es decir, los Estados no solamente tienen el deber de establecer un registro de las detenciones, sino que es necesario que garanticen la seguridad de la información que contenga datos de los detenidos en todas sus etapas. Esa misma

¹ **Cuarto.** Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente: (...)

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

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

obligación de proteger los datos de las personas se establece en el artículo XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Es esencial mantener las bases de datos de los registros de las detenciones mediante medidas de seguridad claras para garantizar el respeto efectivo de las garantías procesales, como el derecho a impugnar la legalidad de la privación de la libertad.

Aunque en el artículo 27 se establece que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana implementará los mecanismos de seguridad y de carácter operativo para el funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del registro, lo cierto es que no se cumple con lo mandado por el artículo cuarto transitorio, fracción IV, del numeral 7, del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, toda vez que la ley no establece la actuación que debe de llevar a cabo la autoridad en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos, tal como lo exige el dispositivo transitorio aludido.

La regulación de dicha actuación es una materia reservada a la ley y, por tanto, no puede ser regulada por otras fuentes. Si ningún precepto del ordenamiento regula el sentido en que deben actuar las autoridades ante eventos que pongan en riesgo la información contenida en el Registro, entonces el Congreso de la Unión omitió cumplir con la reserva de ley absoluta y la reserva de fuente prevista en el texto constitucional.

Segundo. *Por un lado, el artículo 19² de la Ley del Registro transgrede el principio de inmediatez en el registro de la detención previsto en el artículo 16, párrafo sexto, de la Constitución Federal, pues posibilita que el registro se lleve a cabo después de la detención, al establecer que cuando autoridades realicen funciones de apoyo a la seguridad pública deberán dar aviso de la detención a la autoridad policial competente para que sea ésta quien realice el registro. Es decir, se permite que una autoridad que no sea parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y que lleve a cabo funciones de apoyo en este rubro no esté obligada a registrar inmediatamente las detenciones que realice, sino que sólo debe brindar la información de la detención a la autoridad policial para que ésta haga el registro después.*

Por otro lado, el artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones³, en relación con el diverso 19 de la misma, permiten, al menos, dos interpretaciones sobre el registro de las detenciones por parte de la Fuerza Armada permanente, lo que genera inseguridad jurídica. Debe precisarse que de la redacción del artículo 19 se desprende que las autoridades que auxilien en funciones de seguridad pública deberán brindar toda la información necesaria a la autoridad policial para que ésta haga el registro correspondiente. Sin embargo, el artículo quinto transitorio establece que dicha disposición no es aplicable a la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública.

Por lo anterior, la primera de las interpretaciones permite entender que las fuerzas armadas permanentes que realicen funciones de seguridad pública no tendrán obligación de dar aviso inmediato a la autoridad policial o brindarle información para que hagan el registro de las detenciones que lleven a cabo. Con esta interpretación, los integrantes de las fuerzas castrenses pueden excusarse de avisar a las policías civiles de las detenciones que lleven a cabo o en su caso de proporcionar la información necesaria para el registro correspondiente, por lo que puede concluirse que no se llevará registro alguno de las detenciones ejecutadas por la Fuerza Armada permanente. Esto da pauta a que se vulnere el derecho de las personas a la libertad, a ser presentadas sin demora ante autoridad judicial, al acceso a las garantías y a la protección judicial. Una segunda interpretación de la disposición impugnada podría ser que las fuerzas militares que realicen tareas de seguridad pública, al aplicárseles todo lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, son las autoridades obligadas a realizar, por sí mismas, el registro inmediato de la detención tal como señala el artículo 17. Sin embargo, el mismo artículo señala que las autoridades que deben llevar a cabo el registro de las detenciones son las integrantes de las instituciones de seguridad pública en términos del artículo 2, fracción II, de la misma Ley del Registro, así como del 5, fracciones VIII, IX y X de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Ley Nacional del Registro de Detenciones y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no contemplan a la Fuerza Armada permanente como parte de las instituciones de seguridad pública o como autoridad obligada al registro de las detenciones. Así, aunque el referido artículo quinto transitorio se interprete en el sentido de que a las fuerzas armadas les aplican todas las disposiciones de la Ley y que, por ende, están obligadas a registrar las detenciones, implica que tendrán acceso al registro de detenciones aun cuando no estén contemplados por la Ley del Registro como institución obligada a hacerlo.

² **Artículo 19 de la Ley del Registro.** Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.

³ **Quinto transitorio de la Ley del Registro.** De conformidad con el artículo Quinto Transitorio del 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, la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley; en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19.

En cualquiera de las dos interpretaciones, se viola el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, ya que no es clara la actuación por parte del Estado ni se encuentra debidamente acotada o encauzada la facultad de detención y registro por parte de las fuerzas armadas permanentes en funciones de seguridad pública, dada la ambigua la redacción de la norma en los términos planteados.

3. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida y designó al ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento⁴. Posteriormente, éste la admitió a trámite y requirió a las autoridades para que rindieran sus respectivos informes⁵.
4. **Informes.** La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión rindieron informes justificados y defendieron la constitucionalidad de la norma impugnada⁶. Asimismo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, rindió informe defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada⁷. Al respecto, sostuvieron lo siguiente:

- a) **Cámara de Senadores:** *Sostiene como causa de improcedencia que la accionante carecerá de legitimación si no aparece la firma del presidente de la CNDH en la demanda. Asimismo, defiende que el proceso se llevó conforme a derecho y que no se violó ninguna etapa, de ahí que no existe vicio formal.*

En cuanto a la omisión de regular la actuación del Registro y su personal cuando se ponga en riesgo la información, sostiene que de los artículos 2, fracción VI, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 24, 25, 29 y 35 de la Ley impugnada se desprende que sí se prevé una actuación para evitar la vulneración de la base de datos, como lo son la emisión de una alerta y bloqueo del registro cuando se presente un hecho que ponga en riesgo la información. Máxime que existen usuarios y claves exclusivas para usuarios que únicamente otorga la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y que el Registro guarda constancia de las actualizaciones de información con la finalidad de identificar a quién, cómo, cuándo y dónde generó la información. Finalmente, existe una cláusula habilitante en la Ley (artículos 13 y 35) que permitiría a la Secretaría emitir un reglamento para desarrollar de manera más clara el funcionamiento del Registro. Por tal razón, es infundada la omisión impugnada.

En cuanto a la supuesta excepción que prevé el artículo 19 en favor de las fuerzas armadas permanentes, el argumento también es infundado. La norma tiene dos puntos que la hacen acorde con el texto constitucional: 1) la obligación inmediata de las autoridades que realizan funciones de apoyo a la seguridad pública de dar aviso a una autoridad policial competente, y 2) la obligación de dar información necesaria para el registro de las detenciones. Esto respeta el artículo 16 constitucional en lo relativo a que el detenido tiene que ser puesto a disposición de la autoridad civil sin demora.

Finalmente, es inoperante lo relativo a que los artículos 19 y quinto transitorio de la reforma constitucional permiten dos interpretaciones que violan la seguridad jurídica. La inconstitucionalidad debe partir de supuestos normativos que la norma regula, según se advierte de la tesis 2ª CIII/2001 y 2ª XL/2001, y en el caso la accionante se basa en una interpretación subjetiva. En caso de que no fuese inoperante, el argumento resulta infundado ya que, si bien el artículo 19 no obliga a las fuerzas armadas a hacer el registro, sí los obliga a informar a la autoridad policial para que esta lleve a cabo el mismo con todos los datos necesarios. Por tal razón, es incorrecto que exista una interpretación en la cual se deje de registrar a quien se detiene.

- b) **Consejería Jurídica:** *como causa de improcedencia, se argumenta que ni los actos ni las omisiones pueden ser objeto de estudio en las acciones de inconstitucionalidad, sino únicamente las normas de carácter general respecto de las cuales se advierta una deficiente regulación. Por tal razón, estima que debe sobreseerse respecto del argumento relativo a que se omitió regular la actuación del registro cuando se ponga en riesgo su base de datos. En relación con los conceptos de invalidez, manifestó lo siguiente:*

Primero. *Según los criterios de la Suprema Corte, las omisiones se pueden actualizar en cuatro supuestos: parcial y absoluta de ejercicio obligatorio, y parcial y absoluta de ejercicio potestativo. Éstas se dan cuando el legislador tiene la obligación de emitir un conjunto de normas por mandato constitucional. Sin embargo, las lagunas jurídicas, que se actualizan cuando el legislador no reguló un supuesto de hecho específico en el conjunto normativo, no se consideran omisiones.*

⁴ Acuerdo de veintisiete de junio de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2019, foja 53.

⁵ Acuerdo de tres de julio de dos mil diecinueve. Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 63/2019, fojas 54-55.

⁶ *Ibidem*, fojas 68 a 116, y fojas 129 a 183.

⁷ *Ibidem*, fojas 277 a 324.

El artículo 12 de la Ley establece que el Centro Nacional de Información emitirá los lineamientos para el adecuado funcionamiento, operación y conservación del registro, así como la administración, resguardo e implementación del sistema de consulta. El legislador no faltó al deber establecido en el artículo cuarto transitorio, fracción IV, numeral 7, de la Reforma Constitucional en materia de la Guardia Nacional, pues se establecieron elementos necesarios para regular la actuación del Registro en caso de que ocurran hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos. Al establecer principios en la ley para la manipulación del registro (sobre todo el de responsabilidad en caso de manejo de datos personales), también se previó que sería la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana la encargada del manejo, administración y conservación contenida en el registro, y para ello se le faculta para emitir un reglamento que rija su actuación. Es decir, la ley prevé una cláusula habilitante para que la Secretaría emita lineamientos de actuación en caso de que se ponga en riesgo la información. Finalmente, se pasó por alto el capítulo V de la Ley Nacional de Registro de Detenciones —específicamente los artículos 13, 14, 15, 16—, donde está previsto que se desarrollará una plataforma tecnológica para la administración y operación del registro, junto con los elementos de seguridad que deberán incorporarse para resolver los problemas o incidentes que se generen en su implementación. La existencia de lo anterior también se desprende de los artículos 27, 32, y 35. Por tanto, sí existe regulación sobre la actuación que deberá llevar a cabo el registro, y se instruye a las dependencias encargadas de operarlo para emitir lineamientos que desarrollen a cabalidad tales cuestiones.

Segundo: *El artículo 19, en relación con el quinto transitorio de la Ley referida, no genera incertidumbre jurídica respecto de las obligaciones de las fuerzas armadas permanentes que realizan tareas de seguridad pública. Dicho artículo hace referencia a las autoridades que no pueden tener acceso al registro, en el caso, las fuerzas armadas que llevan a cabo tareas de seguridad pública de forma auxiliar. Sin embargo, no se rompe la inmediatez del registro, ya que las mismas deberán comunicar a la autoridad policial de forma inmediata sobre la detención y proporcionar los datos necesarios para el registro.*

- c) **Cámara de diputados:** *sostuvo que el medio de control era improcedente porque no se pueden cuestionar omisiones legislativas en la acción de inconstitucionalidad, pues éste es un medio de acción de nulidad de normas y no de condena de cuerpos legislativos. Considera que sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 23/2005.*

Asimismo, considera que, contrario a lo que argumenta la accionante, en diversos artículos de la ley se establecieron previsiones relativas a la actuación que debe llevar a cabo el Registro en caso de que se ponga en riesgo la base de datos. Se prevé la emisión de alertas y bloqueos cuando se violenten los privilegios de acceso, y sistema de responsabilidades ante omisiones de la autoridad. Específicamente, el artículo 12 instruye a la Secretaría a implementar lineamientos para el adecuado funcionamiento, operación resguardo y conservación del registro, y el 27 prevé los mecanismos de seguridad y carácter operativo para el debido funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del registro. Por tal razón, se estima que no se actualiza la omisión aducida.

Aunado a lo anterior, la Cámara estima que los artículos 19 y quinto transitorio no violan la seguridad jurídica, puesto que no excluyen a las fuerzas armadas que lleven a cabo labores de auxilio en materia seguridad pública de la obligación de proporcionar los datos de las personas detenidas, pues es una función inherente a su desempeño. La inmediatez prevista en el último párrafo del artículo quinto transitorio hace referencia al registro que deberán llevar las fuerzas armadas.

En opinión de la Cámara, el artículo quinto transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones debe entenderse en el sentido de que las fuerzas armadas permanentes deberán encargarse de formular el registro de las detenciones, actualizando así el supuesto de los artículos 17 y 18 de la Ley. En términos del quinto transitorio de la reforma constitucional de la Guardia Nacional, las fuerzas armadas no realizan un apoyo, sino tareas de seguridad pública de manera regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Por tanto, se estima que las fuerzas armadas deberán de llevar a cabo el registro de la detención.

5. **Cierre de instrucción.** El ministro instructor tuvo por rendidos los informes⁸ y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito⁹. Se tuvieron por formulados los alegatos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la

⁸ Acuerdos de veinte y veintitrés de agosto de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 121 a 122, y 365 a 366.

⁹ Acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 365 y 366.

CNDH y del Poder Ejecutivo Federal, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el ministro instructor declaró cerrada la instrucción¹⁰.

6. **Amicus curiae.** El veinticinco de junio del dos mil veinte, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el escrito signado por Jorge Santiago Aguirre Espinosa, quien se ostenta como integrante del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh), en el que se vierten diversas manifestaciones bajo la figura de *amicus curiae*. De igual manera, mediante escrito recibido el veintiséis de octubre del mismo año, firmado por Rafael Robles Roa, Titular de la Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos del Instituto Federal de Defensoría Pública, dicho órgano del Poder Judicial de la Federación realizó distintas manifestaciones sobre la relevancia y particularidades del presente caso utilizando la misma figura.
7. Dichos escritos se acordaron, respectivamente, el doce de agosto y el catorce de diciembre del dos mil veinte y fueron agregados al presente expediente, con apoyo en lo previsto en los artículos 598, párrafos primero y segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del diverso numeral 1 de la Ley Reglamentaria de la materia.

II. COMPETENCIA

8. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en términos de los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹; 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria)¹²; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

III. OPORTUNIDAD

9. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, Ley Reglamentaria) prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles¹⁴.
10. En atención a lo anterior, si el Decreto impugnado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve¹⁵, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el martes veintiocho de mayo de dos mil diecinueve y concluyó el miércoles veintiséis de junio de dos mil diecinueve. Si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el veintiséis de junio de dos mil diecinueve¹⁶, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

¹⁰ Acuerdo de cinco de septiembre de dos mil diecinueve. *Ibidem*, foja 405; acuerdo de trece de septiembre de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 439 y 439 vuelta.

¹¹ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)

¹² **Artículo 1 de la Ley Reglamentaria.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹³ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del P.J.F.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

¹⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

¹⁵ Fojas 47 a 49 vuelta del expediente en que se actúa.

¹⁶ Sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, foja 45 al reverso del expediente en que se actúa.

11. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria¹⁷, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
12. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta y firmada por Luis Raúl González Pérez, quien actúa en representación de la CNDH y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República¹⁸. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte¹⁹. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez, quien en virtud de su carácter de Presidente se encuentra legitimado para interponerla en representación de la Comisión²⁰, y además se cuestiona la violación a derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

13. De la lectura de los informes que rinden las autoridades demandadas es posible advertir que se hicieron valer las causales de improcedencia que a continuación se enuncian y son objeto de estudio.
14. En primer lugar, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión hace valer como causal de improcedencia la falta de legitimación de quien promueve, en caso de que este Alto Tribunal no advierta la firma del presidente de la CNDH en el escrito de demanda. Lo anterior, en términos de los artículos 19, fracción VIII, 10, fracción I, 11, 20, fracción II, y 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria²¹.
15. Esta causal de improcedencia es **infundada**, toda vez que se examinó el carácter de quien comparece a nombre de la CNDH en el apartado de legitimación. En efecto, como se advierte de las consideraciones previas, el escrito de demanda presentado por el presidente de la CNDH sí está firmado²². Tal como muestra la siguiente imagen, localizada en la foja 45 del expediente de la acción, la demanda presentada por la CNDH fue firmada por su titular:

¹⁷ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁸ Foja 46 del expediente en que se actúa.

¹⁹ Artículo 105.- (...) g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

²⁰ Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).

²¹ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...)

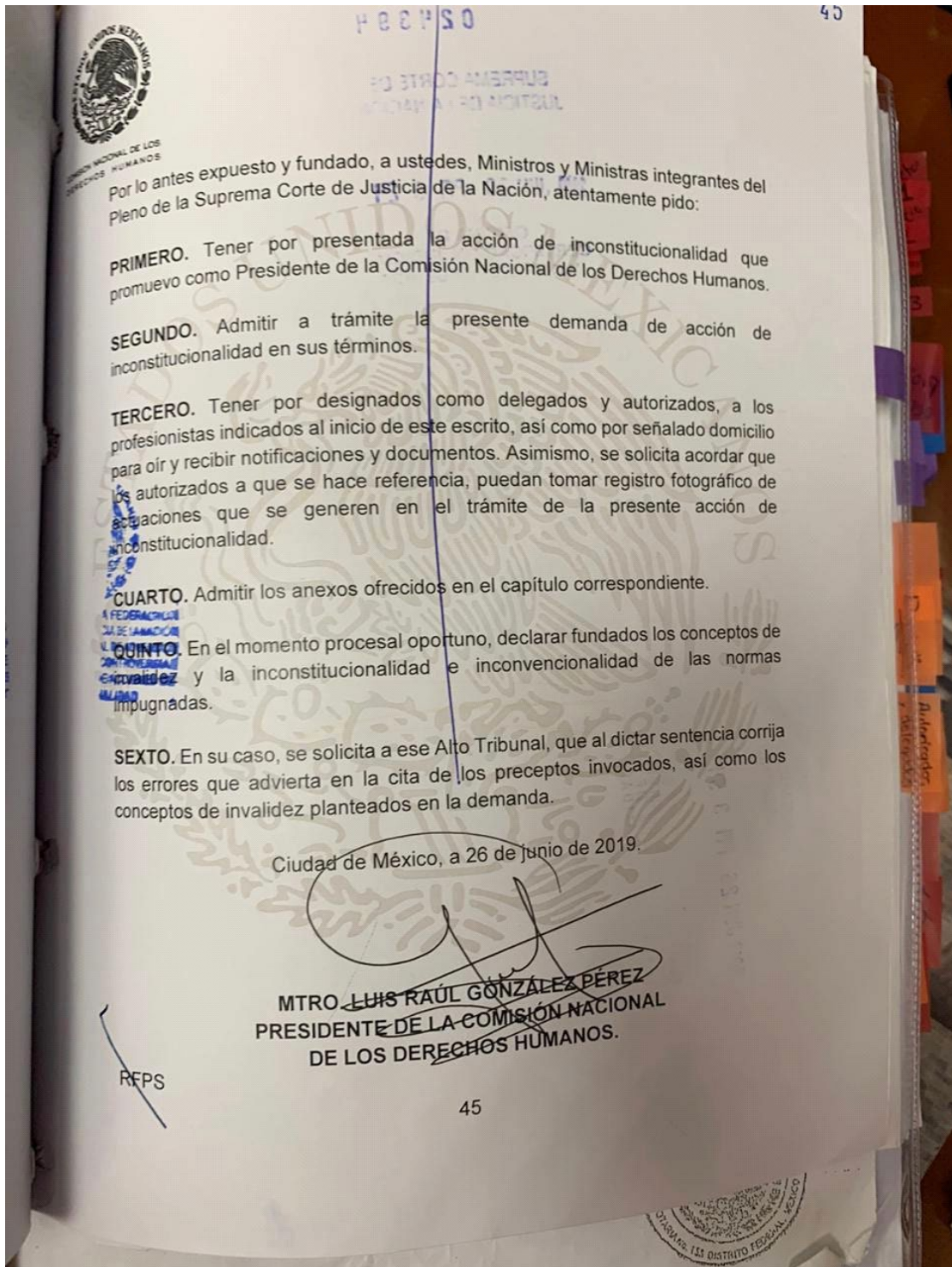
Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia (...)

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (...)

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior (...)

Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: I. Los nombres y firmas de los promoventes (...)

²² Escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, fojas 1 a 45 del expediente en que se actúa.



16. En segundo lugar, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión señala que en el caso se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento²³, en tanto no es posible plantear la existencia de omisiones legislativas en el presente medio de control de constitucionalidad.

²³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...)

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

17. Esa causal de improcedencia resulta **infundada**. Si bien este Tribunal Pleno ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión del legislador de expedir una ley, al no constituir una norma general que ha sido promulgada y publicada, tal criterio no resulta aplicable cuando se alegue una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas²⁴. Así, en la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, este Tribunal Pleno aclaró que la improcedencia de esta vía constitucional se actualiza únicamente cuando se trate de una omisión total o absoluta en la expedición de una ley, y no así cuando esa omisión sea como resultado de una deficiente regulación —omisión parcial— de las normas respectivas²⁵.
18. En el caso, en los conceptos de invalidez no se alega que el Congreso de la Unión dejó de expedir una ley teniendo el mandato para hacerlo, ni que el legislador federal decidió no actuar al tratarse de una competencia legislativa de carácter potestativo. Por el contrario, se cuestiona que, al legislar en materia de registro de detenciones, se hizo de forma incompleta o deficiente, al no prever la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal cuando acaezcan hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos que contiene la información recabada.
19. Dicho planteamiento puede ser materia de estudio de fondo en el presente asunto, pues lo que se controvierte es la existencia de una omisión legislativa de carácter relativo y no la existencia de una omisión de carácter absoluto. Además, el aspecto relativo a si se omitió prever la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal cuando acaezcan hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos implica una cuestión relacionada con el fondo del asunto, lo que también obliga a desestimar la causal de improcedencia que se hace valer²⁶.
20. Finalmente, similares consideraciones dan respuesta a los argumentos planteados por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal al hacer valer como causal de improcedencia la prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con los numerales 105, fracción II²⁷, de la Constitución Federal, 59 y 61, fracción II, de la propia ley²⁸. En efecto, el Consejero Jurídico señala que las omisiones legislativas no pueden ser objeto del presente medio de control constitucional y refiere que la simple aseveración de una posible omisión legislativa es insuficiente para considerar que, respecto de ésta, es procedente la acción de inconstitucionalidad, ya que debe encontrarse vinculada a una disposición en concreto.
21. Como se precisó, el planteamiento de la CNDH no es la inexistencia de una ley que regule el registro de las detenciones, sino que la Ley Nacional del Registro de Detenciones reguló de forma deficiente o incompleta la materia de su objeto a la luz del artículo Cuarto Transitorio del *“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”* (en adelante, reforma constitucional en materia de Guardia Nacional). Este planteamiento conlleva a analizar, entre otros puntos, si la ley en cuestión contiene o no disposiciones relativas a la actuación que deberá desplegar el Registro de Detenciones y su personal en caso de que ocurran hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos de la materia.
22. Como se observa, no sólo se está ante cuestionamientos ajenos a los de una omisión legislativa absoluta, sino que se trata de planteamientos que están vinculados con el estudio de fondo del asunto, razón por la que también debe desestimarse la causal de improcedencia que se invoca.
23. Al no existir alguna otra causa de improcedencia que analizar, se procede al estudio de los conceptos de invalidez propuestos.

²⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 5/2008 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUELLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”**, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Noviembre de 2009, p. 701.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 7/2003 resuelta por mayoría de nueve votos en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres.

²⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 36/2004 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”** visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, Junio de 2004, p. 865.

²⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución (...)

²⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley (...)

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: (...) III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado (...)

VI. ESTUDIO DE FONDO

24. La accionante plantea dos conceptos de invalidez. En el primero argumenta que el Congreso incurrió en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio porque no estableció “medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para el resguardo de base de datos y así proteger la información asentada contra cualquier daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado”. En opinión de la accionante, lo anterior representa un desacato del artículo cuarto transitorio, fracción IV, número 7, publicado en el Decreto de Reforma a la Constitución en materia de Guardia Nacional, publicado el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en la edición matutina del Diario Oficial de la Federación.
25. En el segundo concepto de invalidez, la accionante impugna dos cuestiones. Por un lado, que el artículo 19 impugnado viola el mandato establecido en el artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Federal²⁹ —relativo a que toda persona debe ser registrada inmediatamente después de su detención—, dado que permite que una autoridad que realiza funciones de apoyo en materia de seguridad pública lleve a cabo una detención sin estar obligada a registrarla inmediatamente. En ese sentido, la detención se notificaría a una autoridad policial competente en términos de la Ley del Registro, lo cual permite que el registro de la detención se lleve a cabo tiempo después y no de manera inmediata. Por otro lado, la CNDH argumenta que el artículo 19³⁰, en relación con el quinto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley del Registro, genera inseguridad jurídica a los gobernados porque permite una interpretación en la que las fuerzas armadas permanentes que brindan servicios de seguridad pública (en términos del artículo Quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional) no tengan obligación de registrar por su propia cuenta la detención, ni de avisar a una autoridad policial.
26. El estudio del presente asunto se dividirá en cuatro apartados. En el primero se establecerá un marco internacional del tema registro de detenciones. En el siguiente apartado se analizará el concepto de invalidez relativo a la posible existencia de una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio; en el tercero se determinará si las fuerzas armadas permanentes que lleven a cabo funciones de seguridad pública se deben incluir en el régimen del artículo 19 de la Ley del Registro; finalmente, se analizará si dicho artículo vulnera el mandato de registrar inmediatamente la detención cuando las detenciones las realicen auxiliares de las instituciones de seguridad pública.
- a) Marco nacional e internacional del registro de las detenciones como herramienta de protección de los derechos humanos**
27. La Constitución General establece expresamente en el artículo 16, párrafo quinto, que **existirá un registro inmediato de la detención**³¹, esto es, establece una obligación a cargo del Estado que debe ser interpretada como un derecho fundamental del imputado. Esto es así porque el Estado debe cumplir con ella en todas las formas de detención de una persona, como es la flagrancia, orden de aprehensión, caso urgente, retención ministerial, prisión preventiva, encontrarse cumpliendo pena o por arresto administrativo³².
28. Ese derecho está relacionado y también tiene como base el contenido de los artículos 20, apartado B, fracción II³³, y 29³⁴ de la Constitución. El primero señala los derechos de toda persona imputada y prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura; el segundo establece que, incluso en los casos de invasión, perturbación grave a la paz pública o cualquier otro acto que ponga a la sociedad en grave o conflicto, está prohibida la desaparición forzada y la tortura.

²⁹ **Artículo 16 de la Constitución Federal.** (...)

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención. (...)

³⁰ **Artículo 19 de la Ley del Registro.** Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.

³¹ **Artículo 16, párrafo quinto, de la CPEUM.** (...)

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

³² Como se establecen en el artículo 16 constitucional y en el artículo 2, fracción IV de la Ley Nacional del Registro de la Detenciones.

³³ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. (...)

B. De los derechos de toda persona imputada: (...)

A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio; (...)

³⁴ **Artículo 29.** (...)

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

(...)

29. La obligación de registro de las detenciones forma parte de las acciones que la Constitución encomienda al Estado para establecer un sistema nacional de información en seguridad pública, mismo que deben nutrir las dependencias responsables de los tres órdenes de gobierno, y que es integrado por las bases de datos criminalísticos y del personal para las instituciones de seguridad pública³⁵.
30. El marco nacional expuesto es coincidente con los estándares internacionales que proscriben ese tipo de violaciones a los derechos humanos.
31. En efecto, en el contexto internacional, la existencia de los registros de detenciones está vinculada con instrumentos normativos que se dirigen a garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas detenidas y evitar la comisión de delitos como desaparición forzada, tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En efecto, uno de los puntos fundamentales de dichos instrumentos — relativos al tratamiento de las personas privadas de libertad— ha sido el deber del Estado de mantener registros de las personas que se encuentran bajo su custodia³⁶.
32. En este sentido, tal como ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de los detenidos, por lo cual la privación de la libertad en centros legalmente reconocidos y la existencia de registros de detención constituyen salvaguardas fundamentales, *inter alia*, contra la desaparición forzada³⁷. La Corte también ha señalado que **toda detención tiene que ser debidamente registrada** con independencia del motivo o su duración, de modo que las autoridades deben señalar con claridad las causas que la originaron, quién la realizó, la hora en que ocurrió y la hora de su puesta en libertad, así como la constancia de que se dio aviso al juez competente, como mínimo, a fin de proteger contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física³⁸.
33. Particularmente, contar con un sistema efectivo para registrar las detenciones que permita poner esa información a disposición de los familiares, asesores y demás personas con interés relevante en la información ha sido ampliamente reconocido como uno de los componentes esenciales de un sistema judicial funcional, en tanto ofrece una protección de los derechos del detenido e información confiable para establecer las responsabilidades del sistema³⁹.
34. Una de las primeras referencias a la obligación de establecer registros de detenciones fue recogida en el artículo 17.3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas⁴⁰ que dispone que 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”. En términos del mismo numeral, el registro debe contener al menos los siguientes elementos:
 - a. La identidad de la persona privada de libertad;
 - 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;
 - 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.

³⁵ **Artículo 21, párrafo décimo, de la CPEUM (...)**

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema. (...)

³⁶ Pizarro Sotomayor, Andrés, *Registros de detenidos y medición del uso de la prisión preventiva en el derecho internacional de los derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, pp. 1 a 4.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. Sentencia de 20 de noviembre de 2012 (fondo, reparaciones y costas), párr. 200; *Caso Neira Alegria y otros Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 60; y *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240, párr. 177.

³⁸ *Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 122.

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 122.

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de dos mil once.

35. Otros instrumentos internacionales firmados y ratificados por México contienen la obligación de contar con un registro de detenciones, tal como advierte del artículo 11, párrafo segundo, de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas⁴¹. De acuerdo con dicha disposición, los Estados parte “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”.
36. En el mismo sentido, es posible identificar disposiciones similares en instrumentos como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos⁴², las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad⁴³ y el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión⁴⁴. En el Principio 12 de este último instrumento, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas estableció que en las detenciones:
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.
37. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano supervisor del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también ha establecido que el respeto al derecho a la libertad personal, reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional referido, “requiere el cumplimiento de disposiciones del derecho interno que establecen salvaguardias importantes para las personas recluidas, como que se refleje en un registro la detención”⁴⁵.
38. Aunado a lo anterior, resulta relevante destacar que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas ha resaltado que el mantenimiento adecuado de un registro de detenciones es fundamental para evitar las desapariciones, el abuso de poder con fines de corrupción y las detenciones que se prolongan excesivamente más allá del plazo autorizado⁴⁶. En el mismo sentido, el Subcomité contra la Tortura de las Naciones Unidas estima que el mantenimiento de registros adecuados sobre la privación de la libertad constituye una de las garantías esenciales contra la tortura y los malos tratos, y es una de las condiciones indispensables para el respeto efectivo de garantías procesales como el derecho a impugnar la legalidad de la privación de libertad y la pronta comparecencia de la persona detenida ante un juez⁴⁷.
39. Para una adecuada gestión de los registros de detenciones, es necesario que la información se encuentre disponible en sistemas centralizados a los cuales puedan acudir las autoridades para obtener datos y estadísticas confiables⁴⁸. Asimismo, **el mantenimiento adecuado del registro, archivo y manipulación de la información relativa a las personas privadas de libertad** requiere que todas las

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de dos mil dos.

⁴² 7. 1 En todo sitio donde haya personas detenidas, se deberá llevar al día un registro empastado y foliado que indique para cada detenido: a) Su identidad; b) Los motivos de su detención y la autoridad competente que lo dispuso; c) El día y la hora de su ingreso y de su salida. 2) Ninguna persona podrá ser admitida en un establecimiento sin una orden válida de detención, cuyos detalles deberán ser consignados previamente en el registro.

⁴³ 21. En todos los lugares donde haya menores detenidos, deberá llevarse un registro completo y fiable de la siguiente información relativa a cada uno de los menores admitidos: a) Datos relativos a la identidad del menor; b) Las circunstancias del internamiento, así como sus motivos y la autoridad con que se ordenó; c) El día y hora del ingreso, el traslado y la liberación; d) Detalles de la notificación de cada ingreso, traslado o liberación del menor a los padres o tutores a cuyo cargo estuviese en el momento de ser internado; e) Detalles acerca de los problemas de salud física y mental conocidos, incluido el uso indebido de drogas y de alcohol.

⁴⁴ **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.

⁴⁵ 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. Propuesta de contenidos básicos para la Ley del Registro Nacional de Detenciones. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Mayo, 2019, p. 4.

⁴⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/4, adoptado el 10 de enero de 2008, Cap. II (D): Registros de detenidos y competencias en materia de excarcelación, párr. 69.

⁴⁷ ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, Informe sobre la visita a Honduras del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes CAT/OP/HND/1, adoptado el 10 de febrero de 2010, párr. 144.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, OEA/Ser.LN/II. Doc. 64, adoptado el 31 de diciembre de 2011, párr. 158.

- autoridades vinculadas con estos procesos estén debidamente capacitadas y que se les provea de los instrumentos y medios tecnológicos adecuados para cumplir estas funciones. El cumplimiento de esta obligación **también exige incorporar mecanismos de control y monitoreo que aseguren que los procedimientos de ingreso y registro sean efectivamente cumplidos**⁴⁹.
40. En México, el historial de irregularidades y violaciones a derechos humanos en los procesos de detención y sus etapas posteriores es amplio. Por ello, diversos organismos internacionales, tanto del sistema interamericano de derechos humanos como de las Naciones Unidas, han exhortado al Estado Mexicano a tomar medidas para atender ese problema⁵⁰. En este contexto, las recomendaciones de los organismos referidos han coincidido en la necesidad de implementar un sistema único de registro de detenciones.
 41. En el Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se señaló que en el país se verificaban constantemente malos tratos a las personas detenidas durante el momento de la detención o del transporte a las comisarías de policía⁵¹. En el informe también se reconoció que el hecho de que el Ministerio Público sea la parte acusadora y, a su vez, quien mantiene bajo custodia a los detenidos produce una confluencia de circunstancias de riesgo de que la persona inculpada sea víctima de actos de violencia física o psicológica que la obliguen a producir declaraciones inculpativas en perjuicio propio o de terceros⁵².
 42. En el informe también se reiteró que el mantenimiento de registros de las personas privadas de libertad constituye una de las garantías esenciales contra los malos tratos y una de las condiciones indispensables para el respeto efectivo de diversas garantías procesales. En efecto, la ausencia de este tipo de registros agrava el riesgo de que el inculcado sea víctima de dichas conductas⁵³. Por ende, **se recomendó al Estado Mexicano que las procuradurías establezcan un sistema de cadena de custodia de las personas detenidas a partir de un registro normalizado para anotar**—en el instante preciso y de forma completa— la información esencial acerca de la detención y los sucesivos funcionarios responsables de la misma en cada momento, así como de los médicos responsables de certificar la integridad física y mental de los detenidos⁵⁴. El subcomité referido realizó una segunda visita a México en diciembre de dos mil dieciséis—para dar seguimiento a las recomendaciones emitidas en la primera visita— y exhortó al Estado Mexicano a establecer un **registro unificado a nivel nacional** para todo tipo de detenciones⁵⁵.
 43. En el mismo sentido, el Relator Especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes emitió un informe el veintinueve de diciembre de dos mil catorce como parte de su misión a México⁵⁶. En este documento, el Relator Especial destacó que, dada la compleja situación de seguridad pública del país, se habían implementado medidas para regular la detención e investigación de delitos, incluyendo el despliegue de fuerzas armadas para cumplir funciones de seguridad pública. Ello, según los datos analizados en el informe, tuvo un aumento significativo en el número de quejas por tortura y malos tratos ante instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵⁷.
 44. El Relator también señaló que la tortura y los malos tratos eran generalizados en el país y que existían casos documentados que mostraban la frecuente realización de estas conductas por parte de policías de todos los órdenes de gobierno, agentes ministeriales y fuerzas armadas⁵⁸. Al respecto, el Relator Especial sostuvo que la tortura se utiliza desde la detención hasta la puesta a disposición de la persona ante la autoridad judicial, principalmente, para castigar y extraer confesiones o información inculpativa⁵⁹.

⁴⁹ *Ibidem*, párr. 160.

⁵⁰ A manera de ejemplo se citan, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las sentencias en que ha condenado al Estado Mexicano por los delitos de desapariciones forzadas, o tortura perpetuados por efectivos de fuerzas armadas en contra de civiles, tales como los casos: **Radilla Pacheco Vs. México**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, y **Cabrera García y Montiel Flores vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.0

Asimismo, los informes sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes CAT/OP/MEX/1 y el del respectivo seguimiento CAT/OP/MEX/2. Finalmente, también pueden incluirse el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez

⁵¹ Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes CAT/OP/MEX/1, de treinta y uno de mayo de dos mil diez, párr. 42. Disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/CAT/OP/MEX/1>

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, párr. 118.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 117-119.

⁵⁵ Informe del Subcomité para la Prevención de la Tortura, **CAT/OP/MEX/2**. Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte, párr. 63. Disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeSPT_2018.pdf

⁵⁶ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez A/HRC/28/68/Add.3, de veintinueve de diciembre de dos mil catorce, párr. 1. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 20.

⁵⁸ *Ibidem*, párr. 23.

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 25.

45. En el documento también se resaltó que la obligación de hacer un registro detallado e inmediato de la detención no siempre se cumple. Esto, aunado a que la inexistencia de un **registro unificado** de acceso público obstaculiza el conocimiento del lugar y la forma en los que se llevó a cabo la detención; lo que dificulta el control judicial. Por tanto, se recomendó al Estado Mexicano fortalecer este sistema de registro para que tenga cobertura nacional y acceso público, con la cantidad e identidad de los detenidos, su paradero, condiciones de detención, cadena de custodia y traslado⁶⁰.
46. Posteriormente, se emitió el informe de seguimiento a las recomendaciones referidas en el párrafo anterior y se concluyó que, a dos años de la visita del Relator Especial, las condiciones generalizadas sobre tortura y malos tratos no habían cambiado en el país. En efecto, en el informe se precisó que la tortura seguía siendo perpetrada de forma generalizada por parte de las fuerzas de seguridad y agentes de investigación para la obtención de confesiones o como método de castigo⁶¹.
47. El Relator Especial también destacó la importancia de tener un registro detallado e inmediato de la detención y celebró la implementación de un sistema de consulta. No obstante, se hizo un llamado para que el lugar de detención de la persona sea público y, de esta manera, se proteja a las personas detenidas de posibles torturas y malos tratos; **además de insistir en la unificación de un registro** y el acceso público⁶².
48. A lo anterior debe agregarse **lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México***⁶³, en el cual se **condenó al Estado Mexicano** por la detención arbitraria, privación ilegal de la libertad y tratos crueles y degradantes de dos ciudadanos por parte de las **fuerzas armadas**. Para efectos de este estudio, debe resaltarse que en el apartado de reparaciones se condenó al Estado Mexicano a adoptar las siguientes medidas complementarias **para fortalecer el funcionamiento y utilidad del sistema de registro de detenciones con el que se contaba desde el año dos mil ocho**: i) actualización permanente; ii) 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; iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias de acceso a la información y privacidad y iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con la obligación de llevar al día ese registro⁶⁴.
49. Finalmente, es relevante señalar que la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha sostenido que 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. Específicamente, se destacó lo siguiente:

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 derecho⁶⁵.
50. En este sentido, el registro de detenciones es una herramienta que puede contribuir a la realización de varios objetivos:
 - a) Localizar a personas cuyo paradero se desconozca.
 - b) Aportar elementos para la defensa legal de la persona privada de la libertad, reforzando el derecho a un debido proceso.
 - c) Prevenir violaciones a los derechos humanos, tales como la detención arbitraria, los malos tratos, la tortura, o las desapariciones forzadas

⁶⁰ Ibidem, párrafos 54 y 84, inciso b).

⁶¹ Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes – México, A/HRC/34/54/Add.4, de diecisiete de febrero de dos mil diecisiete, párr. 21 -22. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeSeguimientoRelatorONUTortura2017.pdf

⁶² Ibidem, párr. 59.

⁶³ *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

⁶⁴ Ibidem, párr. 243

⁶⁵ Propuesta de contenidos básicos para la Ley del Registro Nacional de Detenciones. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Mayo, 2019, p. 4. Disponible en : http://hchr.org.mx/images/doc_pub/ContenidosBasicosLeyRegistroDetenidos_ONUDH.pdf

- d) Investigar violaciones a los derechos humanos.
 - e) Contribuir a la funcionalidad del sistema de justicia.
 - f) Incentivar la actuación legal y transparente de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, previniendo actos de extorsión y de corrupción.
 - g) Aportar datos cuantitativos y cualitativos para la elaboración de diagnósticos y construcción de políticas públicas.
 - h) Tener datos más certeros para los ejercicios de rendición de cuentas a los que se someten las autoridades mexicanas, tanto a nivel nacional como internacional⁶⁶.
51. Por las consideraciones anteriores, es posible llegar a la convicción de que **el objetivo de los registros de detenciones es el respeto de los derechos humanos de las personas detenidas**. De esta forma, el registro de detenciones también debe entenderse como una medida para evitar que se siga perpetuando la comisión de delitos como desaparición forzada, tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de las autoridades al momento de llevar a cabo cualquier tipo de detención.
- b) ¿El Congreso Federal incurrió en omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio al no contemplar las acciones que el personal del Registro deberá llevar a cabo cuando se ponga en riesgo la información contenida en el mismo?**
52. Tal como se precisó, el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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. En los transitorios de dicho decreto se determinó que el Congreso de la Unión expediría las leyes nacionales que reglamentaran el uso de la fuerza y el registro de detenciones, dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto⁶⁷.
53. Atendiendo al mandato constitucional previsto en el transitorio referido, la Ley Nacional del Registro de Detenciones se expidió el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Tal como se advierte del proceso legislativo, la ley se enmarca en las reformas realizadas por el Estado Mexicano para salvaguardar los derechos humanos y prevenir la tortura y las detenciones arbitrarias. En esos términos, la Ley del Registro puede considerarse como complementaria de las leyes en materia de tortura y de desaparición forzada aprobadas por el Congreso de la Unión⁶⁸. En la exposición de motivos, el propósito de la ley se expresó en los siguientes términos:
- Así pues, podemos decir que el propósito operativo de la presente Ley es crear un registro de detenciones que brinde información actualizada sobre todas las personas detenidas en el territorio nacional, garantizando así la óptima funcionalidad del nuevo proceso penal acusatorio y unificando los registros policiales para efectos de investigación, pero el objetivo sustantivo y primordial de la presente Ley es la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas detenidas, mismas que en un país inmerso en una grave crisis de derechos humanos, forman parte de los grupos más vulnerables⁶⁹.
54. Uno de los componentes principales de la iniciativa fue la incorporación del Registro Nacional de Detenciones (en adelante, el Registro), es decir, una base de datos que concentre 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 ante juez municipal o cívico, respectivamente⁷⁰. Como se precisó en la iniciativa, la Ley del Registro tiene por objeto establecer un banco de datos actualizado con información que permita la identificación y localización inmediata de las personas que han sido detenidas por la probable comisión de un delito o una infracción administrativa, con el fin de prevenir violaciones a los derechos humanos de las personas detenidas⁷¹.

⁶⁶ Ibidem, pp. 4-5.

⁶⁷ **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.

⁶⁸ Exposición de motivos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, Ciudad de México, veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, Gaceta No. LXIV/1SPE-6/95620, p. 10.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ **Artículo 3 de la Ley del Registro.**

⁷¹ Exposición de motivos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, Ciudad de México, veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, Gaceta No. LXIV/1SPE-6/95620, p. 10.

55. Asimismo, se precisó que la iniciativa constituye una manifestación del compromiso de garantizar la tutela judicial efectiva y un esfuerzo conjunto para consolidar un sistema de procuración de justicia que garantice procedimientos justos y apegados al marco constitucional⁷². Como parte de este compromiso se reconoció la relevancia de que el registro de las personas detenidas sea eficiente, centralizado, exacto y accesible para salvaguardar los derechos humanos. Particularmente, se destacó que el diseño del Registro es una medida orientada a proteger la vida, la integridad y la libertad personal⁷³.
56. En la exposición de motivos también se destacó que, aunque existían bases de datos sobre personas detenidas, era necesario fortalecer y unificar los esquemas de información para dar paso a un sistema que permitiera la concentración y el intercambio de información mediante una base común de operación⁷⁴. Por ello, se decidió crear un registro que brindara información actualizada sobre las personas detenidas; que garantizara el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal y que permitiera unificar los registros policiales para efectos de la investigación.
57. Ahora bien, la Comisión accionante estima que el Congreso incurrió en omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio al no regular todo lo relativo a la actuación que deberá desplegar el personal del Registro cuando se ponga en riesgo o se vulnere el contenido de la base de datos. De acuerdo con la accionante, dicha omisión no solo genera inseguridad jurídica a los gobernados cuya información esté disponible en el Registro, sino que compromete la seguridad de dicha información y la responsabilidad por su pérdida, destrucción, robo, daño, alteración o modificación no autorizada.
58. Para definir si el Congreso incurrió en una omisión relativa en competencias de ejercicio obligatorio⁷⁵ — que se actualizan cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente—, es necesario hacer referencia a las directrices planteadas en el artículo Cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional:

Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente: (...)

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

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. (Énfasis añadido)
59. De lo anterior se advierte que el Poder Reformador de la Constitución ordenó al Congreso Federal incorporar, al menos, ciertas previsiones en la Ley del Registro. La accionante destaca que el Congreso de la Unión omitió incorporar el contenido del numeral 7, referente a la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal cuando se presenten hechos que pongan en riesgo o vulneren la información.
60. Las directrices no estaban contempladas en la iniciativa presentada, sino que fueron introducidas durante el proceso legislativo por la Cámara de Senadores. Las directrices tampoco estaban previstas en la primera versión del dictamen que aprobaron las Comisiones Unidas el dieciocho de febrero de dos

⁷² Ídem.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Íbid, p. 6.

⁷⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 11/2006, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**".

mil diecinueve⁷⁶, sino que fueron incorporadas mediante un oficio de modificación al dictamen el veintiuno de febrero de dos mil diecinueve —día en que se votó en el Pleno del Senado⁷⁷—. Esta incorporación no contiene consideraciones que especifiquen qué se pretendía garantizar con cada una de las directrices del transitorio.

61. Sin embargo, tal como precisó la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se advierte que dichas modificaciones atendieron al consenso “respecto de que deben delimitarse las atribuciones y funciones que han de tener los servidores públicos que han de [operar el Registro], ello con la finalidad de conocer las tareas y responsabilidades que han de desempeñar en cuanto administración, operatividad y seguridad”⁷⁸.
62. Ahora bien, para determinar si el Congreso reguló de manera deficiente la Ley del Registro, es necesario hacer un análisis de disposiciones para determinar si se contempló la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal ante posibles hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos.
63. El capítulo I de la Ley del Registro se denomina “*Disposiciones Generales*”. En este capítulo, se determina que la Ley del Registro es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Dicha ley tiene por objeto regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, y establecer procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por parte de la autoridad⁷⁹. El Registro es 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 ante juez municipal o cívico. Dicho registro es administrado y operado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (en adelante, la Secretaría)⁸⁰. De ahí que el Registro forme parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y que su información pueda ser utilizada por instituciones de seguridad pública con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de política criminal⁸¹.
64. En el mismo capítulo se determina que los sujetos obligados por la Ley del Registro son aquellos servidores públicos que intervengan —por motivo de su empleo, encargo o comisión— en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro⁸². Asimismo, se establece que, para efectos de la ley, una persona detenida es aquella privada de la libertad por parte de una autoridad integrante de alguna de las instituciones de seguridad pública, por cualquiera de los siguientes supuestos: detención en flagrancia, orden de aprehensión, caso urgente, retención ministerial, prisión preventiva, encontrarse cumpliendo pena o por arresto administrativo⁸³.
65. El siguiente capítulo se denomina “*Principios que rigen el Registro Nacional de Detenciones*”. En particular, se determina que las autoridades con acceso al Registro se regirán por los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, eficiencia, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad

⁷⁶ Ello se advierte de los antecedentes narrados en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en relación a la minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Guardia Nacional, devuelta por la aplicación del inciso e) del artículo 72 constitucional. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190228-III.pdf>

Las modificaciones al decreto de dictamen de las comisiones del Senado, específicamente a la disposición cuarta transitoria para establecer las directrices de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, puede ser consultado en las páginas 259 a 267 del siguiente hipervínculo: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/02/asun_3816881_20190221_1550624178.pdf

⁷⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de estudios legislativos segunda en relación a la minuta con proyecto de decreto que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Disponible en: http://comisiones.senado.gob.mx/puntos_constitucionales/docs/convocatorias/dictamen_180219.pdf

⁷⁸ Cámara de Diputados, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, en relación a la MINUTA con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de GUARDIA NACIONAL, 28 de febrero de dos mil diecinueve, p. 119.

⁷⁹ **Artículo 1 de la Ley del Registro.**

⁸⁰ **Artículo 3 de la Ley del Registro.** El Registro 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 ante juez municipal o cívico, respectivamente. Dicho Registro será administrado y operado por la Secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan.

⁸¹ **Artículo 4 de la Ley del Registro.** El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.

Las bases de datos contenidas en el Registro podrán ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de políticas criminales, de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto emita el Centro Nacional de Información y conforme a las leyes aplicables.

⁸² **Artículo 2 de la Ley del Registro.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por: (...)

VIII. Sujeto Obligado: servidor público que por motivo de su empleo, encargo o comisión intervenga en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro.

⁸³ **Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por: (...) **IV. Persona detenida:** la persona privada de la libertad por parte de una autoridad integrante de alguna de las instituciones de seguridad pública, por cualquiera de los siguientes supuestos: detención en flagrancia, orden de aprehensión, caso urgente, retención ministerial, prisión preventiva, encontrarse cumpliendo pena o por arresto administrativo (...).

proporcionalidad, rendición de cuentas, eficacia y responsabilidad en el tratamiento de datos personales, y respeto a los derechos humanos⁸⁴. Asimismo, se precisa que las disposiciones de la ley se interpretarán de modo que no restrinjan ni menoscaben los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales en la materia⁸⁵.

66. El capítulo III de la Ley se denomina "*Tratamiento de los Datos Personales de la Persona Detenida*". En los artículos que lo integran se determina, por un lado, que el tratamiento de los datos personales estará sujeto a las obligaciones de la normatividad en la materia. Dicho tratamiento deberá estar justificado con finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas⁸⁶. Por otro lado, se establece que los sujetos obligados deberán adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión⁸⁷.
67. El siguiente capítulo de la Ley del Registro se denomina "*Administración y Operación del Registro*". En el artículo 11 se establecen las facultades de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana:

Artículo 11. La Secretaría será la instancia encargada de la administración y operación del Registro y tendrá las siguientes facultades:

- I. Administrar, manejar, almacenar, concentrar, interconectar y conservar, de acuerdo con las disposiciones aplicables, la información que deba integrarse al Registro y que sea proporcionada por las instituciones de seguridad pública, en términos de esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables;
 - II. Implementar, administrar y operar el Sistema de Consulta que permita acceder a través de herramientas tecnológicas a la versión pública del Registro;
 - III. Establecer un padrón de sujetos obligados que cuenten con claves de acceso para la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información en el Registro, con base en las disposiciones jurídicas que al respecto se emitan;
 - IV. Dar de alta las claves de acceso de los sujetos obligados que hayan sido autorizados para acceder al Registro, así como la baja de dichas claves, con base en las disposiciones que al respecto se emiten;
 - V. Establecer el padrón de enlaces que las instituciones de seguridad pública designen como supervisores para el debido cumplimiento de lo dispuesto por esta Ley, en cada una de las unidades administrativas de las instituciones de seguridad pública;
 - VI. Requerir a las instituciones de seguridad pública la información relacionada al Registro, bajo el apercibimiento de que, en caso de no actualizar y enviar la información, se estará a lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
 - VII. Emitir las disposiciones necesarias para la adecuada captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información, mismos que deberán ajustarse a lo dispuesto por la normatividad aplicable en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales;
 - VIII. Establecer y asignar las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados que hayan sido autorizados para acceder al Sistema, y
 - IX. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables.
68. Aunado a lo anterior, en ese capítulo se determina que el Centro Nacional de Información emitirá lineamientos para el adecuado funcionamiento, operación y conservación del Registro, así como para su uso homologado entre las instituciones de seguridad pública. Asimismo, se establece que el Centro

⁸⁴ **Artículo 7 de la Ley del Registro.**

⁸⁵ **Artículo 8 de la Ley del Registro.**

⁸⁶ **Artículo 9 de la Ley del Registro.** El tratamiento de los datos personales de la persona detenida por parte de los sujetos obligados que deban intervenir en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de información del Registro, deberá sujetarse a las obligaciones que la normatividad aplicable le confiera en materia de protección de datos personales. Todo tratamiento de datos personales deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable les confiera.

⁸⁷ **Artículo 10 de la Ley del Registro.** El sujeto obligado que intervenga en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro, deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados, los datos personales en su posesión. Se presume que son ciertos los datos personales cuando estos son proporcionados directamente por la persona detenida hasta en tanto se acredite lo contrario.

podrá utilizar la información para realizar estudios especializados e integrar la estadística nacional en materia de seguridad pública. Los lineamientos deberán contener procedimientos para diferenciar el registro de detenciones entre hechos delictivos y faltas administrativas, así como para la administración, resguardo e implementación del Sistema de Consulta del Registro⁸⁸.

69. Como se observa, es responsabilidad de la Secretaría la operación y funcionamiento del Registro, la emisión de lineamientos para la captura y actualización de la información, requerir información a las autoridades de los tres órganos de gobierno para integrar el Registro, e incluso asignar las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados. Por ello, el artículo 13 de la Ley del Registro, con el que comienza el capítulo V “*Niveles de Acceso a la Información del Registro*”, prevé que la Secretaría deberá desarrollar: i) la plataforma tecnológica para la administración y operación del Registro y del Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones⁸⁹; ii) las disposiciones para su uso y iii) los elementos de seguridad que deberán contener los dispositivos que interoperen con la plataforma. Asimismo, la Secretaría deberá resolver los incidentes que se generen durante la implementación de dicha plataforma⁹⁰.
70. La Secretaría también definirá las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados autorizados para la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de información en el Registro. Los titulares de las unidades administrativas de las instituciones de seguridad pública solicitarán a la Secretaría las claves de acceso⁹¹. De acuerdo con el artículo 16 de la ley, estas condiciones y perfiles de acceso se determinarán conforme a los siguientes niveles⁹²:

Administrador: perfil orientado a sujetos obligados que tienen acceso a todas las opciones del Registro y que realizan funciones adicionales a las operativas, como es el caso de altas, bajas y cambios a catálogos, consultas, reportes especiales y configuración de funciones del Sistema;

Supervisor: perfil orientado a sujetos obligados que realizan funciones de supervisión dentro del registro, con la finalidad de validar y revisar los trabajos del capturista;

Consulta: perfil orientado a sujetos obligados que realizan funciones de consulta y generación de reportes dentro del Registro. Este perfil se podrá subdividir en consulta básica o completa, dependiendo de las funciones que realice el personal al que se le asigne este perfil;

Capturista: perfil orientado a sujetos obligados que realizan funciones de captura dentro del Registro, como es el caso de alta, baja o actualización de la información, así como consulta básica de información que le permita realizar las funciones descritas, y

Enlace Estatal o Institucional: perfil orientado al personal que realiza las funciones de contacto y los trámites necesarios para la solicitud de cuentas de los sujetos obligados de todas las dependencias que se encuentren en la Entidad Federativa o de todas las áreas de su institución ante la Secretaría.

71. Asimismo, en el último párrafo del artículo 16 de la Ley del Registro se establece que la plataforma emitirá alertas y bloqueos cuando los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos del Registro o se violenten los privilegios de acceso⁹³.
72. El siguiente capítulo de la ley referida, denominado “*Procedimiento para el Suministro, Intercambio y Actualización de Información del Registro*”, comprende los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25. En el primero se determina que los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. Asimismo, se precisa que, en caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos

⁸⁸ Artículo 12 de la Ley del Registro.

⁸⁹ Artículo 5 de la Ley del Registro. Con independencia de lo establecido en el artículo 3 de esta Ley, la Secretaría contará con un Sistema de Consulta del Registro que permita, a través de herramientas tecnológicas, consultar una versión pública de la información de las detenciones practicadas por las instituciones de seguridad pública, conforme a la normatividad aplicable.

⁹⁰ Artículo 13 de la Ley del Registro. La Secretaría desarrollará la plataforma tecnológica para la administración y operación del Registro y del Sistema de Consulta, las disposiciones para su uso y los elementos de seguridad que deberán incorporarse o contener los dispositivos que interoperen con la plataforma y resolverá sobre los incidentes que se generen en su implementación.

⁹¹ Artículo 14 de la Ley del Registro.

⁹² Artículo 16 de la Ley del Registro. Las condiciones y perfiles de acceso al Registro serán determinados por la Secretaría, conforme a los siguientes niveles: (...)

⁹³ Artículo 16 de la Ley del Registro. (...)

La plataforma del Registro emitirá alertas y bloqueos respectivos cuando los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos del registro o se violenten los privilegios de acceso.

correspondientes en el Registro, se deberá informar —inmediatamente y por el medio de comunicación que disponga— a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito para que ésta pueda generar el registro⁹⁴. Conforme al artículo 18, el registro contendrá los siguientes datos:

Artículo 18. El Registro inmediato sobre la detención que realiza la autoridad deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

- I. Nombre;
- II. Edad;
- III. Sexo;
- 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;
- V. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención. En su caso, institución, rango y área de adscripción;
- VI. La autoridad a la que será puesta a disposición;
- VII. El nombre de algún familiar o persona de confianza, en caso de que la persona detenida acceda a proporcionarlo;
- VIII. El señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista, y
- IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información que permitan atender el objeto de la presente Ley.

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.

73. En términos del artículo 19 de la ley referida, cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas deberán dar aviso inmediatamente de la detención a la autoridad policial competente bajo su más estricta responsabilidad, brindando la información necesaria para que dicha autoridad genere el registro correspondiente⁹⁵.
74. Una vez ingresada la información de la persona detenida se generará un número de registro de la detención que deberá constar en el informe policial que se entregue al Ministerio Público o a la autoridad administrativa correspondiente al momento de la puesta a disposición⁹⁶. Esto permitirá a la autoridad que tenga bajo su custodia al detenido actualizar la información, utilizando como referencia el número de registro de la detención que la autoridad aprehensora hubiere especificado en el informe. Cuando exista demora en el registro, la autoridad aprehensora deberá motivar la razón⁹⁷. Finalmente, se dejará constancia en caso de que la autoridad libere a la persona detenida, y se deberá actualizar la información del Registro en términos del artículo 23:

Artículo 23. La actualización de la información del Registro que lleven a cabo las instituciones de procuración de justicia o administrativas deberá contener, cuando menos, lo siguiente:

- I. Datos de la persona detenida, que serán:
 - a) Lugar y fecha de nacimiento;
 - b) Domicilio;
 - c) Nacionalidad y lengua nativa;

⁹⁴ **Artículo 17 de la Ley del Registro.**

⁹⁵ **Artículo 19 de la Ley del Registro.**

⁹⁶ **Artículo 20 de la Ley del Registro.**

⁹⁷ **Artículo 21 de la Ley del Registro.** Las instituciones de procuración de justicia o aquellas que conozcan de faltas administrativas, a quienes les sea puesta a disposición una persona detenida, procederán de inmediato a actualizar la información en el Registro sobre la situación que guarda dicha persona bajo su custodia, utilizando como referencia el número de registro de la detención que la autoridad aprehensora hubiere especificado en el informe.

En caso de que no existiese un registro preexistente deberá iniciar uno; dejando constancia de la omisión o negligencia por parte de la autoridad, dando vista a la autoridad competente para determinar las responsabilidades que en derecho correspondan.

Cuando exista demora o resulte imposible generar el registro, la autoridad aprehensora, bajo su más estricta responsabilidad, deberá motivar dicha circunstancia. El Juez de control o la autoridad que corresponda, deberán considerar dicha situación al momento de resolver sobre el particular.

- d) Estado civil;
 - e) Escolaridad;
 - f) Ocupación o profesión;
 - g) Clave Única de Registro de Población;
 - h) Grupo étnico al que pertenezca;
 - i) Descripción del estado físico de la persona detenida y nombre del médico que certificó o, en su caso, copia del certificado médico;
 - j) Huellas dactilares;
 - k) Fotografía de la persona detenida, y
 - l) Otros medios que permitan la identificación plena de la persona;
- II. Número de carpeta de investigación o expediente administrativo 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;
 - IV. Nombre y cargo del servidor público que actualiza el registro, así como área de adscripción;
 - V. Día y hora de la liberación de la persona detenida o, en su caso, del traslado a otro lugar de detención;
 - VI. Descripción mínima de la ruta sobre el traslado y la autoridad encargada del mismo;
 - VII. Autoridad que recibe a la persona detenida, así como el día y hora de la recepción;
 - VIII. En caso de fallecimiento durante la detención o privación de libertad, las circunstancias y causas del deceso y el destino final de la persona fallecida, y
 - IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información conforme a sus atribuciones, que permitan atender el objeto de la presente Ley.
75. De conformidad con el artículo 24 de la Ley del Registro, se guardará constancia de estas actualizaciones de la información con la finalidad de identificar al sujeto obligado que generó la actualización⁹⁸. Las instituciones de seguridad pública están obligadas a actualizar el Registro con la información de las personas detenidas que ingresen al sistema penitenciario, con base en el número de registro de la detención de origen. Asimismo, la actualización deberá vincularse con la base de datos a cargo de las autoridades penitenciarias que contengan la información de las personas privadas de su libertad⁹⁹.
76. Posteriormente, en el capítulo VII denominado "*Consulta de Información*" se establece que los titulares de las instituciones de seguridad pública fungirán como supervisores del debido cumplimiento de la Ley del Registro¹⁰⁰. Además, que la Secretaría implementará los mecanismos de seguridad y de carácter operativo para el debido funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del Registro¹⁰¹; que los sujetos obligados serán responsables de la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro en el ámbito de su competencia¹⁰².
77. La plataforma tecnológica del Registro emitirá certificados digitales sobre los registros de las detenciones y las consultas que haga la autoridad conforme a sus atribuciones y perfiles de acceso. En términos del artículo 29, la veracidad de esta información es responsabilidad de la autoridad que la

⁹⁸ **Artículo 24 de la Ley del Registro.** El Registro guardará constancia de las actualizaciones de la información, con la finalidad de identificar al sujeto obligado que generó la actualización.

⁹⁹ **Artículo 25 de la Ley del Registro.**

¹⁰⁰ **Artículo 26 de la Ley del Registro.**

¹⁰¹ **Artículo 27 de la Ley del Registro.**

¹⁰² **Artículo 28 de la Ley del Registro.**

- genera¹⁰³. La persona privada de la libertad y su representante legal también tendrán acceso a la información contenida en el Registro, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita la Secretaría¹⁰⁴.
78. El último capítulo de la Ley del Registro se denomina “*Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones*”. En éste se define el Sistema de Consulta como una herramienta tecnológica que permite a cualquier persona realizar una búsqueda sobre personas detenidas¹⁰⁵. Para tener acceso al sistema se deberán proporcionar los datos de la persona que se desea localizar, en los términos que disponga la ley y los lineamientos emitidos por la Secretaría¹⁰⁶. El sistema emitirá el reporte de la persona detenida precisando los siguientes datos:
- Artículo 34.** El Sistema de Consulta, en su caso, emitirá el reporte correspondiente de la persona detenida, el cual deberá contener al menos lo siguiente:
- I. La autoridad o institución que efectuó la detención;
 - II. La autoridad que tiene a su disposición a la persona detenida;
 - III. El domicilio del lugar donde se encuentra la persona detenida, y
 - IV. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención.
- Tratándose de delincuencia organizada solo estará disponible la información sobre la fecha de la detención y si la persona se encuentra detenida.
79. En este capítulo también se establece que la Secretaría implementará las medidas de seguridad para el funcionamiento del Sistema de Consulta debiendo tratar los datos personales conforme a la legislación de la materia¹⁰⁷. Cuando una persona sea liberada por la autoridad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes, será cancelada la información en el Sistema de Consulta; no obstante, quedará en el Registro de manera permanente. Finalmente, se señala que el Registro no genera antecedentes penales¹⁰⁸.
80. Una vez que se ha analizado el contenido de la Ley del Registro es posible determinar si existe la omisión planteada por la accionante. De acuerdo con el transitorio, al emitir la Ley del Registro el Congreso tenía que contemplar concretamente 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*”. Es importante reiterar que no existen elementos en el proceso legislativo de la ley que permitan detallar todas las disposiciones que se pretendían obtener con la inclusión de esa directriz. No obstante, la redacción literal del transitorio deja ver a este Tribunal Pleno que la Ley del Registro debió establecer, por lo menos, las acciones que tendrían que llevar a cabo los miembros del personal del Registro —cuyas condiciones y perfiles de acceso se determinan por diversos niveles, en términos del artículo 16 de la ley— frente a algún evento que pudiera poner en riesgo la información del sistema o vulnerar la base de datos. Con estas precisiones se procede a determinar si los artículos analizados satisfacen lo dispuesto por el transitorio.
81. Del dictamen emitido por la Cámara de Senadores¹⁰⁹ se advierte que se pretendió atender el mandato del transitorio mediante la incorporación específica de los artículos 27, 28, 29 y 30. Como se observó en los párrafos 51 y 52 de esta ejecutoria, dichos numerales establecen que la Secretaría implementará mecanismos de seguridad y de carácter operativo para el debido funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del Registro. Asimismo, se prevé que los sujetos obligados serán responsables de la información que integra el Registro en el ámbito de su competencia y que el incumplimiento de esa obligación se sancionará de acuerdo con la responsabilidad civil, penal o administrativa a que diera lugar. Finalmente, también se señala que se emitirán certificados digitales de los registros y las consultas que haga la autoridad conforme a sus atribuciones y perfiles de acceso.

¹⁰³ **Artículo 29 de la Ley del Registro.** La plataforma tecnológica del Registro emitirá certificados digitales sobre los registros de las detenciones y las consultas que haga la autoridad conforme a sus atribuciones y perfiles de acceso. Dichos certificados servirán para acreditar la existencia y contenido del registro frente a cualquier requerimiento que formule la autoridad facultada para hacerlo. La veracidad de la información es responsabilidad de la autoridad que la genera.

La plataforma tecnológica del Sistema de Consulta también emitirá certificados digitales.

¹⁰⁴ **Artículo 30 de la Ley del Registro.**

¹⁰⁵ **Artículo 31 de la Ley del Registro.**

¹⁰⁶ **Artículo 33 de la Ley del Registro.**

¹⁰⁷ **Artículo 35 de la Ley del Registro**

¹⁰⁸ **Artículo 36 de la Ley del Registro**

¹⁰⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública, y de estudios legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, pp. 66 a 67. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-05-21-1/assets/documentos/Dic_Registro_Detenciones.pdf

82. Aunque no se mencionó en el Dictamen legislativo, este Tribunal Pleno advierte que la Ley del Registro también hace referencia a medidas de seguridad en el artículo 16, donde se prevé la emisión alarmas y bloqueos frente una manipulación inusual por parte de los sujetos obligados o cuando se violenten los privilegios de acceso. Aunado a lo anterior, es necesario considerar que la Cámara de Senadores precisó en su informe que el mandato constitucional previsto en el transitorio fue atendido con la inclusión de los artículos 2, fracción VI, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 24, 25, 29 y 35 de la Ley del Registro.
83. Particularmente, dicha Cámara estima que la actuación que deberá desplegar el Registro —ante posibles hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos— está prevista por la ley referida al regular la emisión de las alertas y bloqueos. Asimismo, la Cámara de Senadores destaca que dichos artículos prevén la existencia de claves exclusivas para usuarios que únicamente otorga la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, y que el Registro guarda constancia de las actualizaciones de la información con la finalidad de identificar cómo se generó la misma.
84. En el mismo sentido, la Cámara de Diputados argumentó que la actuación que debe llevar a cabo el Registro en caso de que se ponga en riesgo la base de datos está prevista en diversas disposiciones de la ley. Particularmente, se destaca que se prevé **a)** la emisión de alertas y bloqueos cuando se violenten los privilegios de acceso; **b)** un sistema de responsabilidades antes las omisiones de la autoridad, y **c)** mecanismos de seguridad y carácter operativo para el debido funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del Registro. De acuerdo con dicha Cámara, estos mecanismos están previstos en el artículo 27 de la Ley del Registro.
85. Finalmente, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal señaló que sí se cumplió con el artículo transitorio, ya que se establecieron principios para la manipulación del Registro —incluyendo la responsabilidad en el manejo de los datos personales—. Asimismo, argumenta que la accionante pasó por alto el contenido de los artículos 13, 14, 15, 16, 27, 32 y 35 de la ley, que prevén el desarrollo de una plataforma tecnológica para la administración y operación del Registro, junto con elementos de seguridad que deberán incorporarse para resolver los problemas o incidentes que se generen en su implementación.
86. Sin embargo, del análisis de las disposiciones referidas y del resto de los artículos que la integran se advierte que la Ley del Registro es omisa en regular la actuación del personal del Registro cuando se susciten hechos o eventos que pongan en riesgo la información contenida en la base de datos.
87. En primer lugar, de la lectura de los artículos 9, 10, 24, 25 y 29 es posible concluir que se hacen precisiones sobre **el funcionamiento y actualización del Registro**, así como del tratamiento de los datos personales de las personas detenidas. Como se observó en párrafos anteriores, dichos artículos prevén: **i)** el tratamiento de los datos personales por parte de los sujetos obligados (artículo 9); **ii)** que el sujeto obligado deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales (artículo 10); **iii)** que el Registro guardará constancia de las actualizaciones de la información (artículo 24); **iv)** que las instituciones de seguridad pública estarán obligadas a actualizar el Registro con la información de las personas detenidas que ingresen al sistema penitenciario (artículo 25) y **v)** que la plataforma tecnológica del Registro emitirá certificados digitales sobre los registros de las detenciones y las consultas que haga la autoridad (artículo 29).
88. No obstante, del análisis de estas disposiciones no se advierte que el legislador haya determinado, por un lado, los supuestos en que se estima que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o que ha sido vulnerada. Por otro lado, tampoco se especifica la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de que se verifique ese tipo de supuestos. Lo primero, resulta necesario para garantizar el eficientemente el cumplimiento de la obligación y generar seguridad en los destinatarios de la norma, pues si no se tiene certeza de qué supuestos podrían poner en riesgo los datos o vulnerar el registro, se corre el riesgo de que el mecanismo no funcione de manera eficiente. Ahora, si bien la emisión de constancias y de certificados digitales sobre los registros de las detenciones pueden resultar relevantes **al momento de verificar** posibles anomalías en el funcionamiento del Registro, e incluso hechos que den lugar a su vulneración, esa emisión de constancias y certificados no determina la actuación que deberá desplegar su personal **para atender** esas circunstancias.
89. En segundo lugar, se advierte que los artículos 11, 13, 14, 15, 16, 27, 32 y 35 están orientados a **determinar facultades de la Secretaría y diversas medidas que la misma tendrá que llevar cabo** en relación con el Registro. Específicamente, el artículo 11 determina las facultades de la Secretaría en términos generales; el artículo 13 prevé que la Secretaría desarrollará plataformas tecnológicas, emitirá disposiciones y resolverá los incidentes que se generen; el artículo, que la Secretaría definirá las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados; el artículo 15 dispone que la misma emitirá lineamientos para garantizar un adecuado uso y tratamiento de los datos personales; el artículo 16

señala que la Secretaría determinará las condiciones y perfiles de acceso al Registro; el artículo 27 prevé la implementación de mecanismos de seguridad y de carácter operativo para el funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del Registro; en el artículo 32 se señalan las atribuciones de la Secretaría en el Sistema de Consulta del Registro, y en el artículo 35 se determina que la Secretaría implementará medidas de seguridad para el funcionamiento del referido Sistema de Consulta.

90. Al igual que en el anterior grupo de artículos, del análisis de estas disposiciones no se advierte que el legislador haya determinado los supuestos específicos en que se estima que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o que ha sido vulnerada, y tampoco se especifica la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal frente a esos escenarios. Ambos elementos son esenciales para dar cumplimiento a la obligación del Poder Reformador de la Constitución, pues con ellos se generaría mayor seguridad en el ordenamiento jurídico y en el cumplimiento de su encomienda. Es necesario resaltar que el artículo 16 de la Ley del Registro no solo prevé que la Secretaría determinará las condiciones y perfiles de acceso al Registro, sino que señala que la plataforma emitirá alertas y bloqueos cuando los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos del Registro o se violenten los privilegios de acceso¹¹⁰. La Cámara de Diputados señaló expresamente en su informe que dichas alertas y bloqueos constituyen una de las actuaciones que deberá desplegar el Registro frente a la vulneración de la información. Aunque este Tribunal Pleno interprete que esta manipulación inusual de los datos es uno de los supuestos a los que el Poder Reformador de la Constitución pretendió dar respuesta con la inclusión del artículo transitorio, es necesario precisar que el artículo 16 de la Ley del Registro únicamente prevé la manipulación de la base de datos **por intervención de los sujetos obligados**. De tener por cumplida la obligación con estas disposiciones, se correría el riesgo de dejar fuera otros supuestos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos y restar eficacia al instrumento jurídico.
91. De la lectura del transitorio constitucional se advierte que no realizó distinción sobre los sujetos al momento de establecer el mandato para el legislador. Es decir, el Poder Reformador no limitó *“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”* a los supuestos que deriven de la intervención de los sujetos obligados. En efecto, la existencia del riesgo o la vulneración a la base de datos pueden verificarse con independencia de la calidad de los sujetos que intervengan. Una conclusión contraria supondría reconocer que otros sujetos no pueden generar ese tipo de afectaciones a la base de datos, y desconocer que el Poder Reformador no realizó una distinción en esos términos.
92. Aunado a lo anterior, si se interpreta que la porción *“se violenten privilegios de acceso”* del artículo 16 hace referencia a supuestos en los que sujetos externos —que no se consideran sujetos obligados— accedan al sistema sin autorización, este artículo y las disposiciones mencionadas en párrafos anteriores no determinan la actuación que deberá desplegar el personal del Registro frente a esa situación. En ninguno de los niveles establecidos en el artículo 16 se contempla la posibilidad de atender estos supuestos.
93. No se desconoce que los artículos 11 y 14 prevén la facultad de la Secretaría de emitir disposiciones para el adecuado funcionamiento del Registro y el manejo de la información que lo integra; ni que los artículos 13, 27 y 35 posibilitan la emisión de disposiciones y la implementación de mecanismos enfocados en la seguridad del Registro y su Sistema de Consulta. Sin embargo, no es posible considerar que el contenido de esos artículos cumple el mandato del transitorio constitucional, en virtud de que éste ordenó que, ante la posible vulneración de la información se deberían prever qué conductas debiera desplegar el personal del Registro, pero no que la Secretaría, en su caso, emitiría disposiciones o medidas de seguridad.
94. Es decir, si se asume que esos artículos pretenden satisfacer el mandato del Poder Reformador, la única consecuencia prevista frente a la existencia de los hechos que se incluyen en el transitorio sería la activación de la facultad que detenta la autoridad para crear disposiciones; cuestión que no atiende a la literalidad del texto transitorio. Además, ello implicaría considerar que el ejercicio de dicha facultad de la autoridad está condicionado a la verificación de hechos que puedan poner en riesgo o vulnerar la base de datos, cuando esta limitante no deriva del contenido de la Ley del Registro o del artículo transitorio en estudio. Por ello, este Alto Tribunal estima que el contenido de los artículos 11, 13, 14, 15, 16, 27, 32 y 35 de la Ley del Registro no agota el mandato previsto por el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

¹¹⁰ **Artículo 16 de la Ley del Registro.** (...)

La plataforma del Registro emitirá alertas y bloqueos respectivos cuando los sujetos obligados manipulen de manera inusual los datos del registro o se violenten los privilegios de acceso.

95. En efecto, frente a esta ausencia de precisión en la actuación del Registro y su personal, las autoridades argumentan que la Ley del Registro prevé cláusulas habilitantes, como los artículos 13 y 35, que permitirían a la Secretaría emitir un reglamento para desarrollar el funcionamiento del Registro y la actuación de su personal frente a los supuestos de vulneración de la información. Al respecto, este Tribunal Pleno estima que dicha posibilidad excedería los límites de la facultad reglamentaria.
96. Conforme a los criterios de este Alto Tribunal, la facultad reglamentaria está limitada por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que **excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley**. Esto implica, por un lado, que el legislador ordinario debe establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro lado, que la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias —como el reglamento—. Mientras a la ley le corresponde determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento le competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos¹¹¹.
97. En el caso, el análisis de las disposiciones de la Ley del Registro muestra que el legislador no definió la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de que se verifique ese algún hecho que ponga en riesgo la base de datos o posibilite su vulneración. En términos de la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**”, la Ley del Registro no contempla *el qué, quién, dónde y cuándo* de la respuesta del Registro y su personal frente a la vulneración de la información que integra la base de datos. Dejar la atención de esta omisión al reglamento y considerar cumplido el mandato impuesto por el Poder Reformador, se traduciría en consentir la emisión de un reglamento que terminaría violando la reserva de ley y, por ende, la Constitución General.
98. Por las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que ni los artículos referidos en el proceso legislativo ni los señalados en los informes de las autoridades ni algún otro de los preceptos de la Ley del Registro dan puntual cumplimiento a lo ordenado por el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. Por lo tanto, es **fundado** el primer concepto de invalidez, en tanto la Ley del Registro fue omisa en regular la actuación del personal del Registro cuando se susciten hechos o eventos, ya sean externos o internos, que pongan en riesgo la información contenida en la base de datos. Por ende, el Congreso debe subsanar esta omisión considerando, por lo menos, los siguientes aspectos previstos por el artículo Cuarto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional:
- i. El personal que será responsable de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos.
 - ii. Las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información.
 - iii. Las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos.
 - iv. Los supuestos específicos en que podría estimarse que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada.
- c) ¿Las fuerzas armadas permanentes que lleven a cabo funciones de seguridad pública no se deben incluir en el régimen del artículo 19?**
99. En el segundo concepto de invalidez, la accionante señala que el artículo Quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Registro, al excluir a las fuerzas armadas del contenido del artículo 19 de la ley, permite dos interpretaciones y genera inseguridad jurídica. Por un lado, la Comisión argumenta

¹¹¹ Tesis jurisprudencial P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas va estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición. Disponible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p.1515.

que es posible interpretar que las fuerzas armadas permanentes que realicen funciones de seguridad pública no tendrán obligación de dar aviso inmediato a la autoridad policial o de brindarle información para que realice el registro de la detención correspondiente. Por otro lado, la accionante considera que la disposición impugnada también puede interpretarse en el sentido de que las fuerzas armadas que realicen tareas de seguridad pública están obligadas a realizar, por sí mismas, el registro inmediato de la detención, a pesar de que las autoridades que deben llevar a cabo tal registro son las integrantes de las instituciones de seguridad pública. En este último supuesto, la Comisión destaca que las fuerzas armadas tendrían acceso al Registro de detenciones aun cuando no estén contempladas por la Ley del Registro como institución obligada.

100. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **infundado**. Como se precisará, la porción del Quinto transitorio donde se establece que la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la Ley del Registro —con excepción de lo previsto en el artículo 19— implica que la Fuerza Armada permanente deberá realizar el registro inmediato de la detención en los términos señalados en la ley referida. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

Artículo 19. Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.

Transitorios

Quinto. De conformidad con el artículo Quinto Transitorio del 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, la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley; en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19. (Énfasis añadido).

101. La Ley del Registro se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve con el objeto de regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, estableciendo los procedimientos que garanticen el control y seguimiento sobre la forma en que se efectuó la detención de personas por la autoridad¹¹². Como se precisó en párrafos anteriores, del análisis del proceso legislativo se advierte que con la emisión de esta ley se pretende crear un registro que salvaguardara los derechos humanos de las personas detenidas.
102. Los artículos impugnados fueron incluidos desde la iniciativa de la Ley del Registro. En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Seguridad Pública y Estudios Legislativos se precisó que la iniciativa fue producto de diversos acuerdos entre los grupos parlamentarios y representantes del Gobierno Federal. Particularmente, en el documento se hace un comparativo entre las propuestas de estos representantes y los grupos parlamentarios¹¹³. El artículo 19 de la ley estaba identificado con el numeral 20 en las iniciativas. Este Tribunal Pleno advierte que había diferencias entre dichas propuestas, particularmente, en torno a la participación de las autoridades que realizan funciones de apoyo a la seguridad pública. Las propuestas fueron planteadas en los siguientes términos¹¹⁴:

Iniciativa del Gobierno Federal	Iniciativa de los grupos parlamentarios
Artículo 20. Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, <u>deberán dar aviso inmediatamente de la detención a la institución a la cual pondrá a disposición al detenido brindando la información necesaria para que ésta genere el registro</u> correspondiente en términos de lo establecido por el artículo 19 de esta Ley. (Énfasis añadido).	Artículo 20. Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, <u>deberán avisar y registrar inmediatamente de la detención a la institución a la cual pondrá bajo la responsabilidad y custodia brindando la información necesaria para que ésta genere el registro</u> correspondiente en términos de lo establecido por el artículo 19 de esta Ley. (Énfasis añadido).

¹¹² **Artículo 1 de la Ley del Registro.**

¹¹³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Ciudad de México, veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, Gaceta No. LXIV/1SPE-6/95622.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 43 a 44.

103. Específicamente, en la propuesta del Gobierno Federal únicamente se incluía la obligación de dar aviso de la detención a la institución correspondiente, mientras que en la de los grupos parlamentarios se precisaba que las autoridades que realizaran funciones de apoyo a la seguridad pública también tenían que registrar inmediatamente la detención.

104. El artículo Quinto transitorio únicamente fue incluido en la iniciativa de los grupos parlamentarios, precisando que la Fuerza Armada permanente que realizara tareas de seguridad pública estaría sujeta a lo dispuesto por la ley que se proponía expedir¹¹⁵. Asimismo, se destacó que esa determinación atendía al contenido del artículo Quinto transitorio de la Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional:

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

105. Como se advierte de la transcripción, durante los cinco años posteriores a la entrada en vigor del Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Ejecutivo podrá disponer de las Fuerzas Armadas permanentes para tareas de seguridad pública. Tal como se precisó en el dictamen de la Cámara de Senadores, en el proceso legislativo de dicha reforma constitucional, las características con las que deben actuar las fuerzas armadas fueron dictadas por la **Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Alvarado Espinoza y Otros vs. México*** el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho¹¹⁶.

106. En dicho precedente, se detalló que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe ser: **a)** extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; **b)** subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial; **c)** regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia y **d)** fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces¹¹⁷.

107. En este sentido, el legislador contempló que **las Fuerzas Armadas que realicen funciones de seguridad públicas estarán sujetas a lo dispuesto por la Ley del Registro**¹¹⁸ durante los cinco años posteriores a la expedición del decreto de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. Esta conclusión se puede extender hasta la redacción actual del Quinto transitorio impugnado, aunque en el mismo se precise que “no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19” en ese caso.

108. Retomando el proceso legislativo de la Ley del Registro, la redacción del transitorio que fue propuesta por los grupos parlamentarios no precisaba esta excepción en la aplicación del artículo 19 para la Fuerza Armada permanente. En el artículo propuesto únicamente se señalaba lo siguiente:

QUINTO. De conformidad con el artículo Quinto Transitorio del 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, la Fuerza Armada permanente que realice funciones de apoyo a la seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley.

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 51 a 52.

¹¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018.

¹¹⁷ **DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA EN RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL**, disponible en http://comisiones.senado.gob.mx/puntos_constitucionales/docs/convocatorias/dictamen_180219.pdf, páginas 227-228.

¹¹⁸ Exposición de motivos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-05-21-1/assets/documentos/Ini_Ley_registro_detenciones.pdf, página 14.

109. Al respecto, es necesario considerar que esta redacción del transitorio formaba parte de la propuesta de los grupos parlamentarios en la que también se determinó que las autoridades que realizaran funciones de apoyo a la seguridad pública debían dar aviso y registrar inmediatamente la detención¹¹⁹. Por lo anterior, de una lectura conjunta de ambos artículos de dicha propuesta se puede advertir que los grupos parlamentarios estimaban que la Fuerza Armada permanente que realizara funciones de apoyo a la seguridad pública **tenía que dar aviso y registrar inmediatamente la detención** en términos de la Ley del Registro.
110. Sin embargo, después de los acuerdos entre los grupos parlamentarios, la iniciativa con proyecto de decreto de la Ley del Registro incorporó una redacción diferente que coincide con el contenido actual de ambos artículos. Con la redacción actual, las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública **no deben realizar el registro de la detención**, sino que deben **dar aviso inmediato a la autoridad policial competente** para que ésta genere el registro.
111. Entonces, si se realiza una lectura del artículo 19 impugnado y del Quinto transitorio de la Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional, la conclusión será no sólo que la Fuerza Armada permanente está sujeta a la Ley del Registro, sino que debe dar aviso inmediato de la detención como autoridad que realiza funciones de apoyo a la seguridad pública. No obstante, como se advierte del proceso legislativo y de la redacción actual del transitorio impugnado, existe una excepción en la aplicación del artículo 19 para la Fuerza Armada permanente que realiza dichas funciones.
112. En efecto, es posible concluir que la excepción prevista en la disposición quinta transitoria respecto del artículo 19 de la Ley del Registro implica que **la Fuerza Armada permanente que realice funciones de apoyo a la seguridad pública no está obligada a dar aviso de la detención** a una autoridad policial para que ésta genere el registro correspondiente. Sin embargo, **esto no implica que tal registro no se llevará a cabo**. Este Tribunal Pleno advierte que, con la inclusión de la excepción referida, **el legislador pretendió que la Fuerza Armada permanente sea la que lleve a cabo directamente el registro de la detención** cuando realice funciones de apoyo a la seguridad pública.
113. En primer lugar, del análisis del proceso legislativo, se advierte que el legislador siempre destacó la necesidad de **que la Fuerza Armada permanente estuviera sujeta al contenido de la Ley del Registro**; misma que no solo determina los principios que rigen el funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, sino que establece los procedimientos que garantizan el control y seguimiento de la forma en que se efectuó la detención por parte de la autoridad. **Una interpretación del artículo transitorio impugnado que pretendiera sustraer a la Fuerza Armada permanente que realice funciones de apoyo a la seguridad pública de la obligación de registrar la detención desconocería esta sujeción a la Ley del Registro y a sus procedimientos, y frustraría la finalidad establecida en dicho ordenamiento.**
114. En segundo lugar, este Tribunal Pleno también advierte que la sujeción a la Ley del Registro pretende **prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida**. En efecto, el proceso legislativo de la Ley del Registro estuvo orientado por la preocupación por las frecuentes violaciones graves a derechos humanos que se verifican en el país, incluyendo las detenciones arbitrarias, la desaparición forzada de personas, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Como se aprecia en la lectura de la **exposición de motivos de la Ley del Registro**, diversos instrumentos internacionales pretenden combatir esas violaciones a derechos humanos mediante el establecimiento de un registro de las detenciones:
- En este sentido, existe una coincidencia total en que la obligación de contar con un registro de personas detenidas eficiente, centralizado, exacto y accesible es una salvaguarda a los derechos humanos, de ahí que resulte pertinente tener en cuenta que el diseño del Registro Nacional de Detenciones es una medida orientada a proteger la vida, la integridad y la libertad personal¹²⁰.
115. Como se precisó en el apartado del marco internacional de esta ejecutoria, la existencia de los registros de detenciones en el contexto internacional está vinculada con instrumentos normativos que pretenden garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas detenidas y evitar la comisión de delitos como desaparición forzada, tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. De acuerdo con ese marco internacional, **toda detención tiene que ser debidamente registrada** con independencia de su

¹¹⁹ Esta redacción formaba parte del artículo 20, tal como fue precisado en el cuadro de la página anterior de esta ejecutoria.

¹²⁰ Exposición de motivos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, Ciudad de México, veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, Gaceta No. LXIV/1SPE-6/95620, p. 6.

motivo o duración. Los elementos mínimos que tienen que incorporarse al registro de la detención también han sido explorados en esos instrumentos internacionales. El mantenimiento de estos registros constituye una de las garantías esenciales contra la tortura y los malos tratos, y es una de las condiciones indispensables para el respeto efectivo de garantías procesales como el derecho a impugnar la legalidad de la privación de libertad y la pronta comparecencia de la persona detenida ante un juez. Estas consideraciones se plasmaron en el proceso legislativo y se reconocieron expresamente en la Ley del Registro. Particularmente, en el artículo 4 se señala lo siguiente:

Artículo 4. El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.

Las bases de datos contenidas en el Registro podrán ser utilizadas por las instituciones de seguridad pública con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de políticas criminales, de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto emita el Centro Nacional de Información y conforme a las leyes aplicables. (Énfasis añadido).

116. Por lo anterior, si se considerara que el artículo Quinto transitorio de la Ley del Registro establece una excepción para que la Fuerza Armada permanente no registre la detención, no sólo se pasarían por alto las preocupaciones que orientaron la actividad legislativa y los parámetros internacionales que fueron considerados para dar contenido a diversas disposiciones de la ley referida, sino que fundamentalmente se frustraría su objetivo principal. La ausencia del debido registro de la detención no permitiría salvaguardar los derechos humanos de las personas detenidas. Incluso en la Ley del Registro se determinó que en la totalidad de las disposiciones que la integran deben interpretarse en un sentido que permita salvaguardar esos derechos y lograr el cumplimiento del objeto definido plasmado por el legislador:

Artículo 8. Las disposiciones de esta Ley se interpretarán de modo que no restrinjan ni menoscaben los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los Tratados Internacionales en la materia de los que el Estado mexicano sea parte.

117. Finalmente, considerar que el artículo transitorio impugnado permite que la Fuerza Armada permanente no debe registrar las detenciones que realice **sería incompatible con el texto constitucional**. Específicamente, porque el artículo 16 constitucional exige que se lleve a cabo el registro de las detenciones, en los siguientes términos:

Artículo 16. (...)

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención (...) (Énfasis añadido).

118. La observancia del texto del artículo 16 constitucional pretende salvaguardar el **derecho a la libertad personal**, el cual además se encuentra tutelado en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²¹ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²², de donde se ha entendido que la tutela de este derecho debe ser lo más amplia posible, de tal suerte que sólo puede ser limitada bajo determinados supuestos de excepcionalidad y a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías mínimas a favor de la persona, pues de lo contrario se estaría ante una detención arbitraria y, por lo tanto, prohibida¹²³.

¹²¹ **Artículo 9.**

¹²² **Artículo 7.**

¹²³ Tesis aislada 1a. CXCIX/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, de rubro y texto: "**LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.** La libertad personal se reconoce y protege como derecho humano de primer rango tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1o., 14 y 16), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7); de ahí que su tutela debe ser la más amplia posible, conforme a la fuente jurídica que mejor la garantice y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona; de lo contrario, se estará ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional."

119. En este sentido, las autoridades que lleven a cabo una detención tienen la obligación de informar inmediatamente a la persona detenida de los hechos que se le atribuyen y de los derechos que le asisten. Dicha información también debe darse ante el ministerio público y el juez. El razonamiento detrás de este derecho es el de evitar detenciones ilegales o arbitrarias y, además, garantizar el derecho de defensa de la persona detenida¹²⁴.
120. Tal como se advierte del proceso legislativo de la Ley del Registro, el mantenimiento de registros de las personas detenidas también ha llegado a considerarse como **un elemento necesario para la garantía del derecho a la libertad personal**¹²⁵. Específicamente, se precisó que el diseño del Registro Nacional de Detenciones es una medida orientada a proteger la vida, la integridad y la libertad personal¹²⁶.
121. Aunado a lo anterior, con la inclusión de la porción del artículo 16 constitucional que exige la existencia de un registro inmediato de la detención, se pretenden salvaguardar otros derechos. Como se precisó en el apartado del marco internacional, el registro de la detención pretende garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas detenidas y evitar la comisión de delitos como desaparición forzada, tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
122. Estas conductas generan violaciones a diversos derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional. Particularmente, la desaparición forzada tiene un carácter pluriofensivo, lo que implica que el mismo acto resulta en una vulneración a múltiples derechos humanos; teniendo una naturaleza permanente o continuada, lo que implica que la violación se prolonga mientras no se conozca el paradero de la persona o se identifiquen sus restos con certeza¹²⁷. En este sentido, la Corte Interamericana ha destacado que las desapariciones forzadas de personas violan diversos derechos convencionales, entre ellos, el derecho a la vida, a la libertad personal, a la integridad personal y al reconocimiento de la personalidad¹²⁸.
123. Para efectos de esta parte del estudio, no se pretende detallar el contenido de cada uno de los derechos que podrían ser vulnerados con la ausencia de un registro de detenciones, sino destacar que en el texto constitucional se exige expresamente la existencia del registro. Al expedir la Ley del Registro, el legislador tomó en consideración esa disposición y la vinculó con la salvaguarda de ciertos derechos humanos; de ahí que resulte relevante destacar, en términos generales, que el Estado se encuentra en una posición especial de garante de los derechos de los detenidos, por lo cual la privación de la libertad en centros legalmente reconocidos y la existencia de registros de detención constituyen salvaguardas fundamentales contra la actualización de diversas conductas que inciden negativamente en esos derechos. Las disposiciones que se analizaron en el apartado del marco internacional de esta ejecutoria se encauzan en la misma conclusión: para salvaguardar los derechos de la persona detenida, debe existir un registro de la detención.
124. Por las consideraciones anteriores, la lectura del artículo Quinto transitorio impugnado que resulta acorde con el texto constitucional y con el contenido y el objetivo de la Ley del Registro es precisamente que **i) la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la ley referida y ii) no deberá dar aviso de la detención en términos del artículo 19, sino que deberá realizar directamente un registro inmediato de la misma.**
125. Por último, es necesario resaltar que no existe un impedimento para que la Fuerza Armada permanente pueda considerarse como sujeto obligado¹²⁹ en términos de la Ley del Registro. La definición no se limita sólo a instituciones de seguridad pública, sino que el legislador incorporó una definición amplia en la que

¹²⁴ Tesis aislada 1a. CCCLIV/2015 (10a.) emitida por la Primera Sala, de rubro y texto: "**DERECHO A SER INFORMADO DE LOS MOTIVOS DE LA DETENCIÓN Y LOS DERECHOS QUE LE ASISTEN A LA PERSONA DETENIDA. DEBE HACERSE SIN DEMORA Y DESDE EL MOMENTO MISMO DE LA DETENCIÓN.** De conformidad con el artículo 1o. constitucional y con base en el principio pro persona, el artículo 20 constitucional -tanto antes como después de la reforma e independientemente de que esta última haya entrado en vigor- en relación con el derecho a ser informado de los motivos de la detención y de los derechos que le asisten a la persona detenida, debe interpretarse armónicamente con los artículos 9.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con la jurisprudencia interamericana. En este sentido, las autoridades que lleven a cabo una detención -tanto por orden judicial, por urgencia o por flagrancia- tienen la obligación de informar inmediatamente a la persona detenida de los hechos que se le atribuyen y de los derechos que le asisten. Dicha información, además, debe darse ante el ministerio público y el juez. El razonamiento detrás de dicho derecho es el de evitar detenciones ilegales o arbitrarias y, además, garantizar el derecho de defensa de la persona detenida. En conclusión, toda persona detenida tiene derecho a que, sin demora y desde el momento de su detención, se le informe sobre el motivo de la misma y sobre los derechos que le asisten. Cabe aclarar que si la detención de un individuo se da en flagrancia por un particular, la obligación de informar sobre dicho derecho surge en el momento preciso en que la persona detenida es puesta a disposición de una autoridad".

¹²⁵ Exposición de motivos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, Ciudad de México, veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, Gaceta No. LXIV/1SPE-6/95620, p. 4.

¹²⁶ Ibidem, p. 6.

¹²⁷ Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 370 (28 de noviembre de 2018) párr. 165-166.

¹²⁸ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 6: Desaparición forzada, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana (GIZ), Costa Rica, 2020, pp. 52 a 85.

¹²⁹ **Artículo 2 de la Ley del Registro.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

VIII. Sujeto Obligado: servidor público que por motivo de su empleo, encargo o comisión intervenga en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro.

sujeto obligado puede ser cualquier servidor público que intervenga en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro. Ello, tomando en cuenta que el actuar de los elementos de las Fuerzas Armadas que lleven a cabo el registro seguirá las directrices que emita la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, y que su actividad estará sujeta al régimen de responsabilidad que prevé la ley y el resto de las disposiciones aplicables.

126. Además, es importante recordar que al fallar la controversia constitucional 90/2020¹³⁰, este Tribunal Pleno reconoció la validez del *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*¹³¹ que, entre otras cuestiones, contiene en su artículo segundo¹³² una norma de competencia que faculta a las Fuerzas Armadas permanentes para llevar a cabo temporalmente las atribuciones previstas en diversas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional cuando lleven a cabo las tareas de seguridad pública que se les encomienden. En lo que interesa, las fracciones XIV y XV¹³³ expresamente las facultan para llevar a cabo detenciones en términos del artículo 16 constitucional y registrarlas conforme a la Ley de la materia (esto es, la Ley Nacional del Registro de Detenciones).
127. Asimismo, se subraya que someter a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública a la Ley del Registro implica que deben cumplir las obligaciones y los controles previstas en ella. Por ejemplo, las fuerzas armadas que realicen temporalmente tareas de seguridad pública deberán registrar inmediatamente a la persona detenida **bajo su más estricta responsabilidad** y, en caso de no contar con los medios para capturar datos, deberán informar inmediatamente a la unidad administrativa competente para llevar el registro¹³⁴. Asimismo, dichos cuerpos deben registrar mediante dispositivos de geolocalización la ruta de traslado de la persona detenida y, en caso de no contar con ellos, dejar constancia de la descripción mínima de la ruta de traslado y la autoridad encargada de mismo, en términos de la fracción VI del artículo 23 de la Ley del Registro¹³⁵.
128. Finalmente, no está de más recordar que, al tratarse de una condición extraordinaria, estas facultades no serán permanentes, sino que estarán vigentes en tanto siga teniendo validez el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y así como las disposiciones que derivaron de éste.
129. Así, es posible concluir que el Quinto transitorio impugnado no vulnera el derecho a la seguridad jurídica en los términos planteados por la accionante. Por tal razón, es procedente declarar **infundado** el concepto de invalidez y reconocer la validez de la norma impugnada, pues, ante las dos posibles interpretaciones que señaló la demandante, se opta por aquella que es apta y conforme al respeto al derecho de la libertad personal y el derecho a no ser torturado.

d) ¿El artículo 19 de la Ley del Registro vulnera el mandato de registrar inmediatamente la detención establecido en el artículo 16 constitucional?

130. La accionante plantea que el artículo 19 de la Ley del Registro vulnera el mandato de registrar inmediatamente la detención establecido en el artículo 16, quinto párrafo, de la Constitución Federal. Específicamente, estima que la disposición impugnada posibilita que el registro de la detención se lleve a cabo después de la misma, al establecer que cuando autoridades realicen funciones de apoyo a la seguridad pública deberán dar aviso de la detención a la autoridad policial competente, para que sea ésta quien lo registre, lo cual podría retrasar el registro. Este Pleno estima que el argumento es **infundado**.

¹³⁰ Fallada en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, por mayoría de ocho votos de las y los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Zaldívar Ielo de Larrea.

¹³¹ Publicado en el Diario oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

¹³² **SEGUNDO.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

¹³³ **Artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. (...)**

XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia; (...)

¹³⁴ **Artículo 17 de la Ley del Registro.** Los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. 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. La ruta de traslado de una persona detenida podrá ser registrada mediante dispositivos de geolocalización. En caso de no contar con ellos, se procederá en términos de la fracción VI del artículo 23.

¹³⁵ **Artículo 23 de la Ley del Registro.** La actualización de la información del Registro que lleven a cabo las instituciones de procuración de justicia o administrativas deberá contener, cuando menos, lo siguiente: (...)

VI. Descripción mínima de la ruta sobre el traslado y la autoridad encargada del mismo; (...)

131. La porción normativa combatida tiene el siguiente contenido:

Artículo 19. Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.

132. Este Tribunal Pleno considera que el contenido del artículo referido en modo alguno implica que el registro no deba realizarse *inmediatamente*. Ello porque el artículo impugnado prevé que las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública deben dar aviso *inmediatamente* de la detención a otra autoridad para que realice el registro correspondiente. Así, se considera que es constitucionalmente admisible que se avise a otra autoridad para que realice el registro sin que esto de lugar a que se incumpla con el mandato del *registro inmediato*.

133. A fin de sustentar lo anterior, es necesario realizar diversas precisiones sobre la operación y administración del Registro. Primero, se destaca que los **sujetos obligados** , de acuerdo con la Ley del Registro, son los responsables de la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra el Registro en el ámbito de su competencia¹³⁶. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es la instancia encargada de la administración y operación del Registro y entre sus facultades se encuentran: **i)** establecer un padrón de sujetos obligados que cuenten con claves de acceso para llevar a cabo las tareas mencionadas y **ii)** dar de alta las claves de acceso de los sujetos obligados que hayan sido autorizados para acceder al Registro, así como la baja de dichas claves¹³⁷. Dicha Secretaría también tiene a su cargo la definición de las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados, incluyendo las del **capturista**¹³⁸.

134. Asimismo, se reitera que **los integrantes de las instituciones de seguridad pública** que lleven a cabo una detención deberán realizar el *registro de inmediato* y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. **Esto permite concluir que los integrantes de las instituciones referidas son sujetos obligados** por la Ley del Registro y deben registrar las detenciones que realicen. Esto supone, por un lado, que estas autoridades tendrán acceso a la base de datos para proporcionar los elementos necesarios para el registro inmediato de la detención y, por otro lado, que detentarán —por lo menos— el perfil del capturista.

135. De conformidad con la Ley del Registro, las **instituciones de seguridad pública** son las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias o entidades encargadas de la seguridad pública de orden federal, local o municipal a que se refiere el artículo 5, fracción VIII, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹³⁹, así como las competentes para conocer y sancionar las infracciones administrativas, en sus respectivas competencias¹⁴⁰. En este sentido, es posible concluir que dichas autoridades **tendrán las cuentas de acceso necesarias para realizar el registro de la detención directamente** en el sistema. Esta conclusión se confirma con la revisión de los “*Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones*” expedidos por Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁴¹. De acuerdo con punto Décimo de esos lineamientos el perfil del capturista es aquel:

(...) **orientado a los sujetos obligados de las instituciones de seguridad pública** de los tres órdenes de gobierno que realizan funciones de captura, ingreso, envío, recepción, manejo y actualización de la información de los datos proporcionados por la persona detenida. El capturista podrá visualizar por completo la información en proceso, y consultar la información que le permita realizar sus funciones según su nivel de acceso. (Énfasis añadido).

136. Sin embargo, tratándose de las **autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública** en términos del artículo 19 impugnado, no es posible derivar una conclusión similar relativa al acceso al sistema del Registro. Si bien dichas autoridades pueden considerarse sujetas a la Ley del Registro, esto no se traduce en que tengan el perfil y las claves necesarias para acceder a la base de datos y realizar

¹³⁶ Artículo 28 de la Ley del Registro.

¹³⁷ Artículo 11 de la Ley del Registro.

¹³⁸ Artículo 14 de la Ley del Registro.

¹³⁹ “VIII. Instituciones de Seguridad Pública: a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal (...)”.

¹⁴⁰ Artículo 17 de la Ley del Registro.

¹⁴¹ Publicados en el DOF el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve. Disponibles en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579606&fecha=22%2F11%2F2019

- el registro de las detenciones que lleven a cabo. Esta imposibilidad es lo que dio lugar a que el artículo impugnado establezca el mandato de dar aviso de la detención a una autoridad policial competente que, de acuerdo con lo precisado en párrafos anteriores, detenta un perfil de capturista.
137. Si bien la posibilidad de que una autoridad que realice funciones de apoyo a la seguridad pública reciba claves de acceso para el Registro forma parte de la discrecionalidad de la Secretaría, este Tribunal Pleno advierte que, **mientras las autoridades referidas no cuenten con claves de acceso en términos de la Ley del Registro existe un impedimento lícito para que lleven a cabo el registro de manera directa en el sistema.** Esta conclusión no se traduce, por ningún motivo, en el que registro no deba realizarse. Por el contrario, en ese caso, se actualiza el mandato de dar aviso *inmediatamente* a una autoridad de seguridad pública competente para que realice el registro. La inmediatez en la notificación implica que la misma debe realizarse dentro del plazo razonablemente necesario.
138. A lo anterior se debe sumar que como se analizó en el apartado anterior, no pasa inadvertido que la Fuerza Armada permanente que realice funciones de apoyo a la seguridad pública fue expresamente excluida de la obligación de dar aviso, dado que debe realizar el registro inmediato de la detención directamente. Esto supone que los elementos de la Fuerza Armada permanente que realice tales funciones deberán contar con cuentas de acceso a la base de datos que permitan realizar el registro correspondiente.
139. Por consiguiente, se estima que el contenido del artículo 19 impugnado está dirigido a todas aquellas **autoridades que realizan funciones de apoyo a la seguridad pública y que no tienen claves de acceso** al Registro que permitan desempeñar el rol de capturista. Sin embargo, como se precisó, ese precepto no autoriza la omisión del registro de la detención ni su tardanza indebida, sino que obliga a notificar para que el registro se lleve a cabo por las autoridades que tengan acceso a la base de datos.
140. Además, se debe considerar que el artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite que cualquier ciudadano realice una detención cuando esté en presencia de una delito en flagrancia. Ese ciudadano no tendría claves de acceso al Registro y esa situación no impediría que se cumpliera con el registro inmediato señalado en el mismo precepto, pues la persona deberá poner a disposición inmediatamente al detenido ante la autoridad competente, que sí tiene claves de acceso y, ésta procederá el registro inmediato de la detención. En esos casos no se violaría el registro inmediato de la detención.
141. Asimismo, debe pensarse que las autoridades de apoyo no deben registrar directamente la detención, con la finalidad de salvaguardar el contenido del Registro, ya que si lo hicieran se les tendrían que otorgar claves de acceso. Ello podría poner en peligro los datos que se encuentran en ese Registro.
142. Las consideraciones de este Tribunal Pleno no son contrarias al marco internacional del registro de las detenciones que se ha expuesto al inicio de este estudio. En ese marco se hace referencia a que los registros de las detenciones tienen la finalidad de evitar violaciones a los derechos humanos de las personas y, a consideración de esta Corte, esa finalidad no se obstaculiza en todos los casos en los que un registro no se realiza concomitantemente a la detención. Es decir, la norma analizada no implica tres momentos diferentes y que dejen sin operatividad el mandato del artículo 16 constitucional, en la porción que indica que el registro de la detención debe ser inmediato.
143. Lo anterior, porque el artículo 19 controvertido, de acuerdo con las consideraciones de este Pleno, tiene la misma efectividad en cuanto al registro inmediato de la detención, como lo previsto en el precepto 17¹⁴² de la Ley de Registro, ya que en este último se indica que en los casos que los integrantes de las instituciones de seguridad pública no cuenten con los medios para capturar los datos correspondientes en el Registro deberán informar inmediatamente por el medio de comunicación que dispongan a la unidad administrativa a la que estén adscritos para que se haga el registro de la detención de forma inmediata. En ese supuesto no se puede estimar que el registro de la detención se está fraccionando en tres instantes diferentes y que ya no se podrá considerar que es un registro inmediato.
144. Esas razones de este Tribunal Pleno se refuerzan al tener presente que lo inmediato del registro de la detención no puede conllevar, en todos los casos, la detención y registro de forma conjunta o contigua. Ello, teniendo como referencia que la Primera Sala de esta Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de

¹⁴² **Artículo 17.** Los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. 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.

137.

La ruta de traslado de una persona detenida podrá ser registrada mediante dispositivos de geolocalización. En caso de no contar con ellos, se procederá en términos de la fracción VI del artículo 23.

interpretar otras porciones del artículo 16 constitucional que también tienen un componente de temporalidad. En particular, la Sala estudió las porciones “*inmediatamente*”, “*sin demora*” o “*sin dilación*” a que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo 16 de la Constitución Federal, al resolver los amparos directos en revisión **2470/2011**¹⁴³ y **997/2012**¹⁴⁴, y fijó el alcance de los términos sin demora e inmediatez en relación con la puesta a disposición ante la autoridad ministerial de una persona detenida.

145. La Sala estableció que no es posible —ni adecuado— fijar un determinado número de horas para establecer el alcance de esos vocablos, pues posibilitaría la exclusión de supuestos en los que las razones que dan lugar a la dilación puedan considerarse justificadas. No obstante, es posible adoptar un estándar que permita al juez calificar cada caso concreto atendiendo a dos necesidades: i) la de no dilatar injustificadamente la puesta a disposición de la persona detenida, porque esto da lugar a que se restrinja la libertad personal sin control y vigilancia del Estado; y ii) las particularidades de cada caso en concreto, por ejemplo, la distancia que existe entre el lugar de la detención y la Agencia del Ministerio Público.
146. Estos elementos son indicativos para validar la justificación del tiempo de retención del detenido por parte de las autoridades, mismo que **no podrá exceder del estrictamente necesario** para realizar el traslado y entregar al detenido al Ministerio Público, en cumplimiento del concepto constitucional “sin demora”. De este modo, el hecho de que no pueda existir una regla tasada no se traduce en que no se pueda desarrollar un estándar que guíe al juzgador para determinar cuándo está frente a una **dilación indebida**. Tal como destacó la Sala, dicha dilación se verifica siempre que, no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona continúe a disposición de sus aprehensores y no sea entregada a la autoridad competente para definir su situación jurídica:

(...) tal circunstancia se actualiza siempre que, no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona continúe a disposición de sus aprehensores y no sea entregada a la autoridad que sea competente para definir su situación jurídica. Tales motivos razonables únicamente pueden tener origen en impedimentos fácticos reales y comprobables (como la distancia que existe entre el lugar de la detención y el lugar de la puesta a disposición). Además, deben ser compatibles con las facultades estrictamente concedidas a las autoridades. Dicho de otro modo, en cuanto sea posible, es necesario llevar a la persona detenida por flagrancia o caso urgente ante el Ministerio Público. Es posible hacer esto a menos que exista un impedimento razonable que no resulte contrario al margen de facultades constitucionales y legales a cargo de la policía¹⁴⁵.

147. Por último, la Sala afirmó que la policía no puede retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público, a fin de ponerlo a disposición, donde deben desarrollarse las diligencias de investigación pertinentes e inmediatas que permitan definir su situación jurídica —de la cual depende su restricción temporal de libertad personal—. Por tanto, en términos constitucionales, quien detiene tiene la obligación de poner al detenido “*sin demora*”, sin retraso injustificado o sin demora irracional ante el Ministerio Público, en caso de delito flagrante o ante el juez que hubiera ordenado la aprehensión del detenido¹⁴⁶. Similares consideraciones se incorporaron en la tesis 1a. CLXXV/2013 (10a.) de la Primera Sala, de rubro y texto:

DERECHO FUNDAMENTAL DEL DETENIDO A SER PUESTO A DISPOSICIÓN INMEDIATA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO. ELEMENTOS QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR A FIN DE DETERMINAR UNA DILACIÓN INDEBIDA EN LA PUESTA A DISPOSICIÓN. El derecho fundamental del detenido a ser puesto a disposición inmediata ante el Ministerio Público, se encuentra consagrado en el artículo 16, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al momento en que señala que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Asimismo, **dicha disposición**

¹⁴³ Resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Sesión de dieciocho de enero de dos mil doce.

¹⁴⁴ Resuelto por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas; uno en contra, emitido por Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Sesión de seis de junio de dos mil doce.

¹⁴⁵ Amparos directos en revisión 2470/2011 y 997/2012.

¹⁴⁶ Ídem.

señala que debe existir un registro inmediato de la detención. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es necesario señalar, en primer término, que **el análisis en esta materia debe partir de la imposibilidad de establecer reglas temporales específicas. Por el contrario, resulta necesario determinar, caso por caso, si se ha producido o no una vulneración del derecho reconocido a la persona detenida.** Así las cosas, se está ante una dilación indebida en la puesta a disposición inmediata del detenido ante el Ministerio Público cuando, no existiendo motivos razonables que imposibiliten la puesta a disposición inmediata, la persona continúe a disposición de sus aprehensores y no sea entregada a la autoridad que sea competente para definir su situación jurídica. Tales motivos razonables únicamente pueden tener como origen impedimentos fácticos reales, comprobables y lícitos. Además, estos motivos deben ser compatibles con las facultades estrictamente concedidas a las autoridades. Lo anterior implica que los agentes de policía no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público, a fin de ponerlo a disposición, donde deben desarrollarse las diligencias de investigación pertinentes e inmediatas, que permitan definir su situación jurídica -de la cual depende su restricción temporal de la libertad personal-. La policía no puede simplemente retener a un individuo con la finalidad de obtener su confesión o información relacionada con la investigación que realiza, para inculparlo a él o a otras personas. Este mandato es la mayor garantía de los individuos en contra de aquellas acciones de la policía que se encuentran fuera de los cauces legales y que están destinadas a presionar o a influir en el detenido, en un contexto que le resulta totalmente adverso. En esta lógica, el órgano judicial de control deberá realizar un examen estricto de las circunstancias que acompañan al caso, desechando cualquier justificación que pueda estar basada en una supuesta búsqueda de la verdad o en la debida integración del material probatorio y, más aún, aquellas que resultan inadmisibles a los valores subyacentes en un sistema democrático, como serían la presión física o psicológica al detenido a fin de que acepte su responsabilidad o la manipulación de las circunstancias y hechos objeto de la investigación, entre otras¹⁴⁷. (Énfasis añadido).

148. De la lectura de los precedentes referidos se advierte que la Primera Sala ha analizado vocablos o porciones normativas que, si bien exigen que la actuación de la autoridad se verifique con cierta temporalidad, no definen o establecen un plazo máximo o mínimo para dicha actuación. Si bien la definición de un parámetro en esos precedentes se circunscribe al principio de inmediatez que deriva del régimen general de protección en las detenciones, **este Tribunal Pleno considera que un análisis similar es adecuado para determinar que no en todos los casos el registro es concomitante a la detención, como en los supuestos de los artículos 17 y 19 de la Ley del Registro**, pues si la autoridad que detiene no tiene claves de acceso al registro o, teniéndolas, no puede acceder en ese momento, entonces es constitucional considerar que el registro lo haga mediante otra autoridad que sí tenga el acceso inmediato.
149. Lo anterior sin soslayar que esas circunstancias sólo se pueden dar por esos motivos razonables que señalan esos artículos 17 y 19 o en casos extraordinarios que sean causas razonables por impedimentos fácticos, reales, comprobables y, particularmente, lícitos.
150. Las consideraciones anteriores llevan a este Tribunal Pleno a concluir que es **infundado** el argumento de la accionante en el sentido de que el artículo 19 de la Ley del Registro vulnera el mandato de registrar inmediatamente la detención.

VII. EFECTOS

151. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45¹⁴⁸, en relación con el 73¹⁴⁹, de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.
152. En términos del inciso b) del apartado VII de esta sentencia, el Congreso de la Unión tendrá dos períodos de sesiones ordinarias para legislar respecto al personal que será responsable de atender los hechos que ponen en riesgo o vulneran la base de datos, las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información, las medidas que deberán desplegarse frente a

¹⁴⁷ Registro: 2003545, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, pág. 535.

¹⁴⁸ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

¹⁴⁹ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos, así como los supuestos específicos en que podría estimarse que la base de datos que integra el Registro se encuentra en riesgo o ha sido vulnerada. Dicho plazo que se contabilizará desde que se notifiquen los puntos resolutive de la presente sentencia a ese Congreso.

SE RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 19 y transitorio quinto de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, en términos del apartado VI de esta ejecutoria.

TERCERO. Se declara fundada la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, atinente a la regulación del personal que será responsable de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos, las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información, así como las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos que, como previsiones mínimas, debe contener la Ley Nacional del Registro de Detenciones, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por los argumentos expuestos en el apartado VI de esta sentencia.

CUARTO. Se condena al Congreso de la Unión para que, en los dos siguientes períodos ordinarios de sesiones, contados a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutive, legisle para establecer en la Ley Nacional del Registro de Detenciones la regulación del personal que será responsable de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos, las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información, así como las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos que, como previsiones mínimas, dicha ley debe contener, con fundamento en el artículo transitorio cuarto, fracción IV, numeral 7, del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en los términos precisados en el apartado VII de este fallo.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso c) denominado "¿Las fuerzas armadas permanentes que lleven a cabo funciones de seguridad pública no se deben incluir en el régimen del artículo 19?", consistente en reconocer la validez del artículo Quinto Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose del párrafo 131, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 129 al 132, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso d) denominado "¿El artículo 19 de la Ley del Registro vulnera el mandato de registrar

inmediatamente la detención establecido en el artículo 16 constitucional?”, consistente en reconocer la validez del artículo 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso a) denominado “Marco tanto internacional como nacional del registro de las detenciones como herramienta de protección de los derechos humanos”.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones y con consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso b) denominado “¿El Congreso Federal incurrió en omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio al no contemplar las acciones que el personal del Registro deberá llevar a cabo cuando se ponga en riesgo la información contenida en el mismo?”, consistente en declarar fundada la omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, atinente a la regulación del personal que será responsable de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos, las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información, así como las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos que, como previsiones mínimas, debe contener la Ley Nacional del Registro de Detenciones, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) El Congreso de la Unión tendrá dos períodos de sesiones ordinarias para legislar con el objeto de establecer la regulación del personal que será responsable de atender los hechos que pongan en riesgo o vulneren la base de datos, las facultades que tendrá el personal para atender las amenazas o vulneraciones a la información, así como las medidas que deberán desplegarse frente a los supuestos de riesgo y vulneración de la base de datos y 2) Dicho plazo se contabilizará desde que se notifiquen los puntos resolutivos de la presente sentencia a ese Congreso.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y ocho fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de enero de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de abril de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2019.

1. En sesión de veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.
2. Coincidió con la resolución de este Tribunal Pleno en todos sus puntos, únicamente, tratándose del apartado c), del estudio de fondo, tengo algunas consideraciones adicionales sobre la pregunta de si las fuerzas armadas permanentes que lleven a cabo funciones de seguridad pública debían incluirse en el régimen del artículo 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.
3. En este sentido, la sentencia afirma en el párrafo 107 que:

“[...] el legislador contempló que las Fuerzas Armadas que realicen funciones de seguridad públicas estarán sujetas a lo dispuesto por la Ley del Registro durante los cinco años posteriores a la expedición del decreto de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y hasta en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades, e implantación territorial. [...]”
4. Desde mi perspectiva, esta afirmación es inexacta. Es necesario precisar que el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós se publicó una reforma al artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional que extendió de cinco a nueve años la posibilidad de disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública, y precisar algunas limitantes en su actuación.¹
5. Este señalamiento es necesario para ser certeros en el periodo que la fuerza armada permanente estará vinculada al artículo quinto transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones a fin de entender claramente sus implicaciones. Sin embargo, más allá del límite temporal de las obligaciones, me parece que no varía alguno de los razonamientos plasmados en la sentencia.
6. Finalmente, me gustaría aclarar que mi voto, en ninguna manera modifica la postura que fijé en la discusión de la controversia constitucional 90/2020.² En específico, reitero que el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional habilita de forma muy acotada al Presidente de la

¹ **Quinto.** Durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Conforme a los términos planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa participación deberá ser:

I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;

II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;

III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y

IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

La Fuerza Armada permanente realizará las tareas de seguridad pública con su organización y medios, y deberá capacitarse en la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución.

Las acciones que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente, en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.

El Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión un informe semestral sobre el uso de la facultad anterior, proporcionando los indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar los resultados obtenidos en el periodo reportado en materia de seguridad pública, y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas.

Para el análisis y dictamen de los informes establecidos en el párrafo anterior, en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del plazo señalado en el primer párrafo, se integrará una comisión bicameral, en los términos que acuerden los órganos de dirección política de las Cámaras del Congreso de la Unión.

La comisión se reunirá cada que la convoque su directiva; para la emisión del dictamen semestral convocará, si así lo requiere, a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina. El dictamen evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el primer párrafo del presente artículo para la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública y deberá señalar aquellas entidades federativas donde deje de ser requerida la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en esas labores. Asimismo, contendrá las recomendaciones que contribuyan al cumplimiento del plazo establecido en ese mismo párrafo.

La comisión bicameral remitirá a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión los dictámenes semestrales, para su discusión y aprobación. Una vez aprobados se remitirán al Ejecutivo Federal, el que deberá informar de la atención que brindó a las recomendaciones emitidas.

La Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales que sobre las actividades de la Guardia Nacional le rinda el Ejecutivo Federal, evaluará la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública, realizadas al amparo del presente artículo transitorio, a fin de garantizar que a la conclusión del plazo señalado en el párrafo primero del mismo la Fuerza Armada permanente concluya su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública asuman a plenitud las facultades establecidas en el artículo 21 de esta Constitución.

Las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas remitirán anualmente a las correspondientes legislaturas locales y al Consejo Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral, en una perspectiva de seis años, contados a partir de la entrada en vigor de la reforma al presente artículo transitorio, del programa señalado en el Artículo Séptimo transitorio. Los resultados de esas evaluaciones serán la base para los ajustes del referido programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes.

² Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós.

República a disponer, por un tiempo determinado, de las fuerzas armadas permanentes para apoyar en labores de seguridad pública bajo determinadas directrices. Es en ese contexto, y bajo ese fundamento constitucional que entiendo que este asunto se refiere a la participación excepcionalísima de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública. Me parece que del criterio aquí resuelto de ninguna manera puede derivarse una habilitación general para que las fuerzas armadas participen en labores de seguridad pública.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de abril de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2019.

En sesión celebrada el veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de los artículos 19 y quinto transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, así como una omisión legislativa que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su demanda.

Después de declarar fundada la omisión legislativa hecha valer la accionante, por decisión de una mayoría se reconoció la validez de los artículos 19 y quinto transitorio de la legislación impugnada.

Dichas disposiciones establecen lo siguiente:

“Artículo 19. Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.”

“Transitorios

(...)

Quinto. De conformidad con el artículo Quinto Transitorio del 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, la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley; en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19.”

Si bien coincidí con la mayoría de las decisiones adoptadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo manifesté en la sesión correspondiente, estimo que el artículo quinto transitorio impugnado de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en su porción normativa “*en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19*” resulta inconstitucional, y por tanto, debió declararse su invalidez, por las razones que me permito manifestar en el presente voto particular.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostuvo que tal precepto transitorio genera inseguridad jurídica, en tanto que admite dos interpretaciones. Por un lado, sostuvo que resulta posible interpretar que las fuerzas armadas permanentes que realicen funciones de seguridad pública no tendrán obligación de dar aviso inmediato a la autoridad policial o de brindarle información para que ésta realice el registro de la detención correspondiente, o bien, que dichas fuerzas armadas están obligadas a realizar, por sí mismas, el registro inmediato de la detención, lo que implicaría que los miembros de las fuerzas armadas tendrían acceso al Registro de detenciones aun cuando no estén contempladas como institución obligada en la legislación correspondiente.

Una mayoría de Ministras y Ministros consideraron que el concepto de invalidez formulado por la accionante resultó infundado y, por tanto, se reconoció la validez de la disposición impugnada, en esencia, porque de una interpretación conforme con el texto constitucional, así como con una que haga acorde dicha

disposición con el contenido y objetivo de la Ley Nacional en análisis, se desprende que el hecho de que se señale que la Fuerza Armada Permanente no deberá observar lo dispuesto en el artículo 19, no implica que no deban registrarse las detenciones que ésta realice, sino que serán los propios miembros de las Fuerzas Armadas los que deberán realizar el registro.

Respetuosamente difiero de la conclusión alcanzada por la mayoría.

Como se expone en la sentencia, en el artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve¹, se dispuso que durante los 5 años siguientes a la entrada en vigor de dicho Decreto, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el titular del Ejecutivo Federal podrá disponer de la Fuerza Armada Permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; características que han sido reconocidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018², este Tribunal Pleno determinó que cuando las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad, su participación debe ser: **a)** extraordinaria; **b)** subordinada y complementaria a las labores de los cuerpos de seguridad civiles; **c)** regulada; y, **d)** fiscalizada.

Sobre su participación en aspectos de seguridad pública, al resolver el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que, en algunos contextos y circunstancias, la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos, por lo que el Estado debe tener un especial cuidado al momento de utilizar a las fuerzas armadas como elemento de control de disturbios o criminalidad común³.

Particularmente, en el ámbito de la restricción de la libertad personal de civiles por parte de las Fuerzas Armadas, el Tribunal Interamericano ha establecido que, además de que debe atenderse a requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe existir una debida diligencia en la salvaguarda de las propias garantías convencionales⁴.

De todo lo anterior puede concluirse que si bien nuestro bloque de constitucionalidad permite la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública en ciertos supuestos excepcionales, en estos casos deberá tenerse un especial cuidado en el cumplimiento de los derechos humanos y sus garantías, a fin de que la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en materia de seguridad pública no vulnere derechos humanos.

Como lo manifesté en la sesión correspondiente, a mi parecer, dicho cuidado debe exigirse en cualquier instrumento, ya sea legislativo o de diversa naturaleza, que tenga por objeto regular de cualquier manera su participación en materia de seguridad pública.

Así, tal y como lo sostuve al resolver la controversia constitucional 90/2020⁵, –en la cual consideré que el acuerdo mediante el cual se dispone el uso de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública debe ser precedido por una motivación reforzada– estimo que la regulación que establezca las pautas conforme a las cuales la Fuerza Armada debe llevar a cabo dichas actividades debe tener una especial claridad en su contenido y alcances, a fin de no aumentar aún más el escenario de vulnerabilidad en el que los derechos humanos se encuentran en un contexto de tal naturaleza.

Ahora bien, como se precisó, la mayoría de Ministras y Ministros estimaron que, a fin de hacer compatible el artículo quinto transitorio con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el objetivo de la propia ley impugnada, debe concluirse que el hecho de que dicha disposición excluya a las Fuerzas Armadas permanentes de observar lo dispuesto en el artículo 19 de la ley, no significa que las detenciones que sus elementos practiquen no vayan a registrarse, sino que éstos deberán ser quienes las registren inmediatamente.

¹ “**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.”

² Resueltas en sesión de 15 de noviembre de 2018, en la que por mayoría de 9 votos se declaró la invalidez de la Ley de Seguridad Interior.

³ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafos 86 y 87.

⁴ *Ibidem*, párr. 89.

⁵ Resuelta en sesión de 29 de noviembre de 2022, en la que por mayoría de 8 votos se reconoció la validez del Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada Permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

No comparto la interpretación conforme realizada, pues además de que, a mi juicio, tal interpretación no puede sostenerse dado el contenido de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, estimo que, en última instancia, podría propiciar un grave escenario de inseguridad jurídica en una materia tan delicada como la examinada.

En primer lugar, en la Ley Nacional del Registro de Detenciones ya se prevén dos regulaciones distintas en materia de registro de detenciones, siendo el elemento distintivo la autoridad que las practique.

Por un lado, el artículo 17 de la legislación analizada dispone que los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, mientras que el numeral 19 dispone que las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública deberán dar aviso inmediato a la autoridad policial competente para que sea ésta quien genere el registro correspondiente.

Así, de tal regulación se desprende una diferencia primordial, pues sólo los miembros de las instituciones de seguridad pública son los que se encuentran obligados a registrar directamente las detenciones que ellos mismos practiquen. A diferencia de dichos integrantes, las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, como en estricto sentido lo son las Fuerzas Armadas permanentes, deberán avisar a la autoridad policial competente para que sea ésta quien realice el registro correspondiente.

Derivado de lo anterior, considero que no resulta correcto concluir, ni siquiera a través de una interpretación conforme, que la exclusión que se realiza en el artículo quinto transitorio es para que las Fuerzas Armadas permanentes sean quienes lleven el registro de manera directa de la detención que practiquen, pues no hay razón por la cual las Fuerzas Armadas tendrían que tener una regulación distinta que las demás autoridades que realicen una detención en ejercicio de funciones de apoyo a la seguridad pública.

Pero además, para que la conclusión adoptada por la mayoría pueda sustentarse, tendría que presumirse, como se hace en el párrafo 138 de la sentencia, que los elementos de las Fuerzas Armadas *“deberán contar con cuentas de acceso a la base de datos que permitan realizar el registro correspondiente”* y lo cual, a mi parecer, condiciona la eficacia de una interpretación conforme a una cuestión fáctica que puede o no darse, pues lo cierto es que, como se reconoce en el párrafo 137 de la sentencia, el que una autoridad que realiza funciones de apoyo reciba claves de acceso *“forma parte de la discrecionalidad de la Secretaría”*.

Por último, a mi juicio, la interpretación conforme del artículo quinto transitorio propuesta ocasiona un escenario de inseguridad jurídica, pues no elimina la posibilidad de que un elemento de la Fuerza Armada alegue, bajo el amparo de dicha disposición transitoria, que la ley no lo obliga a dar aviso de las detenciones que éste practique; máxime que, en atención al principio de legalidad consagrado en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite expresamente, de lo que se deriva que para que la Fuerza Armada pueda llevar a cabo el registro debe contar con facultades expresamente conferidas por la ley que regula su actuación.

Por tanto, considero que la invalidez del artículo quinto transitorio, sólo en la porción normativa que indica *“en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19”* sería la que, de hecho, resultaría más acorde con nuestro parámetro de regularidad constitucional y, por supuesto, la que más protección brindaría, pues como resultado de dicha invalidez no quedaría ninguna duda de que la Fuerza Armada deberá dar aviso inmediato de las detenciones que ésta practique para que se lleve a cabo el registro correspondiente, con lo cual, incluso, se llegaría al mismo resultado que el expuesto en la sentencia, es decir, que las detenciones realizadas por los miembros de las fuerzas armadas queden registradas inmediatamente.

En mérito de lo anterior, sirvan estas líneas para expresar las razones por las cuales, a mi parecer, debió declararse la invalidez del artículo quinto transitorio, en la porción normativa *“en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19.”* de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 63/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de abril de dos mil veintitrés.- Rúbrica.