

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados y delegadas, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

B. Órgano Ejecutivo: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Ley Nacional del Registro de Detenciones, en su integridad, expedida mediante Decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2019.
- Asimismo, de forma particular, los artículos 19 y Quinto Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, cuyos textos son los siguientes:

“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.”

“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.***

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16, así como el artículo Cuarto Transitorio, fracción IV, numeral 7 del Decreto de fecha 26 de marzo de 2019 por el que se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de inmediatez en el registro de detenciones.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones señaladas en el apartado III del presente escrito, publicadas el 27 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes 28 de mayo al miércoles 26 de junio de 2019. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“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.

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; (...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

“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 (...).”*

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

Es conveniente precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce el esfuerzo del Congreso de la Unión el expedir la ley que nos ocupa, pues constituye un avance trascendental en la transición al país que todos los mexicanos anhelamos en materia de paz y seguridad.

Esta Institución Nacional considera que toda actuación que el Estado Mexicano realice, en beneficio de la seguridad de todas las personas, merece el mayor reconocimiento y requiere la participación de todos y cada uno de los entes públicos facultados, en el caso particular con la creación del Sistema Nacional de Información, que cuenta con un Registro Nacional de Detenciones, consistente en una base de datos que concentre la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, como parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, a partir de las reformas al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, que instruyó entre otras cosas, establecer un sistema nacional de información en materia de seguridad pública.

Esta Comisión Nacional reconoce la importancia del establecimiento de un sistema nacional de información en materia de seguridad pública, que permita contar con la información que suministren las corporaciones policiales, y que ponga a disposición esos insumos para todas las instituciones que participan en el sistema, tanto a nivel local, como federal, pues si bien existía una plataforma de información lo cierto es que resultaba acotada a información criminalística, por lo que el Poder Reformador estimó necesario adecuarla a efecto de que soporte un sistema más completo y complejo de información que constituya un insumo sustancial para la planeación, programación y ejecución de medidas de seguridad ciudadana a nivel local o nacional.

Este Organismo Defensor de los Derechos Humanos, busca una colaboración entre los Poderes del Estado, por ello pretende, desde sus atribuciones constitucionales coadyuvar a los altos fines de la consolidación del sistema. En tal sentido, la promoción de la acción de inconstitucionalidad debe ser inscrita en

ese ánimo de colaboración y perfeccionamiento de la norma, toda vez que tendrá como consecuencia, una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido la resolución correspondiente, contar con un marco legal sólido para la actuación de todas las autoridades y que brindará seguridad jurídica.

La resolución que en su momento llegue a emitir la Suprema Corte, propiciará que este marco jurídico, garantice la seguridad de las y los ciudadanos, cumpliendo así con lo indicado por el Poder Revisor de la Constitución.

Vale la pena resaltar que este procedimiento implica un ejercicio democrático en el Estado mexicano, toda vez que a partir de que el Poder Revisor llevó a cabo el proceso de reforma constitucional y la posterior expedición de las leyes por el Congreso de la Unión, a través de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, quien publicó las mismas, en este caso será el Poder Judicial de la Federación quien llevará a cabo el análisis y determinará los alcances de la norma, y la CNDH propiciará que se desencadene este proceso.

El resultado de este proceso que deriva de esta colaboración de poderes y un órgano autónomo, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá como resultado el fortalecimiento del sistema jurídico mexicano, al contar con un marco jurídico apegado al bloque constitucional que posibilite establecer el marco de actuación entre ciudadanos y autoridades en pleno respeto a los derechos humanos, y en su caso, la resolución que emita nuestro Máximo Tribunal, propiciará que este marco jurídico, garantice la seguridad de las y los ciudadanos, cumpliendo así con lo indicado por el Poder Revisor de la Constitución. Este proceso de fortalecimiento de la norma se lleva a cabo con la intervención de los tres poderes del Estado, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal y la interpretación final del Poder Judicial de la Federación, así como con la participación de este organismo autónomo.

En tal virtud este Organismo Nacional considera necesario precisar que el marco jurídico que rija la actuación de las autoridades debe ser claro y compatible con el andamiaje de protección de los derechos fundamentales de las personas,

garantizado por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un marco normativo para la actuación de las autoridades, que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En esa tesitura la sociedad ha manifestado su inquietud ante expresiones normativas de ese tipo, y es misión de este Organismo Constitucional Autónomo dar cabida a esas inquietudes a través de este medio abstracto de control de constitucionalidad, donde se puede hacer una valoración de la ley, ex ante, al margen de los posibles actos de aplicación, refiriéndose únicamente al contenido normativo.

Debe recordarse que el papel de máximo y último interprete constitucional sólo corresponde a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos consciente de su papel, pone el tema en conocimiento de ese Alto Tribunal para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas. Tampoco pasa desapercibido que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha resuelto temas tan trascendentales como el que ahora se pone de manifiesto.

Esta Comisión Nacional reconoce el establecimiento de un Registro Nacional de Detenciones, consistente en una base de datos que concentre la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, como parte del Sistema Nacional

de Información en Seguridad Pública y con el objetivo de prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.¹

Una vez precisado lo anterior, conviene recordar que mediante decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, se reformó el texto constitucional para, entre otras cosas, establecer el Registro Nacional de Detenciones.

En el mismo Decreto de reforma constitucional, el Poder Reformador de la Constitución, en el Transitorio Cuarto estableció un régimen, en el cual dispuso, en la fracción I, en el cual dispuso que el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones debía incorporar, 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

¹ Artículos 1, 3 y 4 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

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

En este entendido, el artículo Cuarto Transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, señala las previsiones y los elementos mínimos que deben contener las leyes que la Norma Suprema le mandata reformar y expedir al Congreso de la Unión para la correcta implementación del sistema.

En el caso concreto que nos ocupa, el Congreso de la Unión tuvo el mandato u obligación de expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, con los elementos mínimos previstos en el Transitorio Cuarto de la aludida reforma a la Norma Suprema.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la regulación expedida por el legislador federal no cumple a cabalidad todos los elementos mínimos exigidos por la Norma Suprema.

Lo anterior toda vez que, en su totalidad la Ley Nacional del Registro de Detenciones no prevé 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 en la materia, tal como se lo mandata el artículo cuarto transitorio, fracción IV, numeral 7, del multicitado decreto de reforma constitucional, por lo que el legislador incurrió en una omisión parcial en competencia de ejercicio obligatorio, teniendo como consecuencia que la disposición sea deficiente y, por tanto, vulnere el derecho a la seguridad jurídica.

Por otro lado, esta Comisión Nacional estima que el artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, 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 cual genera incertidumbre jurídica, pues no se acota de manera adecuada y suficiente la actuación de dichas autoridades.

Lo anterior, implica una regulación deficiente e imprecisa en materia de registro de las detenciones, que se traduce, además, en una vulneración a derechos humanos diversos, como son la integridad personal, seguridad e incluso la vida de las personas sujetas a privación de la libertad por parte de autoridades militares en funciones de seguridad pública.

Por lo anterior, este Organismo Autónomo, somete a consideración de ese Máximo Tribunal, la constitucionalidad de las disposiciones citadas como último intérprete de la Norma Suprema, en aras de que se salvaguarden los derechos humanos de todas las personas, así como que los destinatarios de la misma tengan certeza de los alcances de la regulación que nos ocupa y de la actuación de las fuerzas armadas ante las detenciones que realicen en tareas de seguridad pública.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. La Ley Nacional del Registro de Detenciones, en su totalidad no estableció la actuación que deberán desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos, como lo mandata la Norma Suprema en el artículo Cuarto Transitorio, fracción IV, numeral 7 del Decreto por el que se reformó la misma, del 26 de marzo de 2019. Lo anterior implica que el legislador federal, incurrió en una omisión legislativa parcial en competencias de ejercicio obligatorio y por tanto vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

De forma preliminar conviene precisar, como se señaló de forma introductoria, que este Organismo Nacional considera necesario que el marco jurídico que rija la actuación de las autoridades debe ser claro y compatible con el andamiaje de protección de los derechos fundamentales de las personas.

Esta Institución Nacional ha sido constante en su postura de atender la problemática de inseguridad, violencia e impunidad, que afecta a nuestro país, bajo un enfoque integral y no parcial, que se ocupe del conjunto de factores que generan o propician las actividades delictivas, así como del desarrollo de

capacidades y recursos para la efectiva persecución de las actividades ilícitas por parte de las autoridades civiles competentes para ello, con pleno respeto a los derechos humanos.²

Así, la presente impugnación se encuadra en un contexto de colaboración institucional con la finalidad de contribuir a que se cuente con un marco normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.³

Una vez precisado lo anterior, en el presente concepto de invalidez, se desarrollan los argumentos por los que se sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, incurrió en omisiones legislativas parciales en competencias de ejercicio obligatorio, que implican una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa DGC/401/17, “*POSICIONAMIENTO DE LA CNDH SOBRE LA EVENTUAL APROBACIÓN DE UNA LEY EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR*”, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_401.pdf

³ Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, p. 793, Materia: Constitucional, del rubro y textos: “*DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.*”

Para ello, en primer lugar, conviene tener presente que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto⁴ por el que se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Ahora bien, con la finalidad de adecuar el marco normativo al nuevo texto constitucional, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal, para establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, como se desprende de la transcripción siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; (...)”

Además, de dicha facultad concedida al Legislador Federal, el Poder reformador consideró trascendental precisar cuál era el contenido mínimo que debía contener la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Por tal motivo, incorporó en el propio texto constitucional, a través de un régimen transitorio⁵ la obligación

⁴ Diario Oficial de la Federación, 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. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

⁵ Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los artículos transitorios de la Constitución comparten con ella la misma jerarquía normativa, de tal manera que también constituyen normas constitucionales con el mismo rango y fuerza normativa. Al respecto, ese Alto Tribunal ha sostenido que los artículos transitorios contenidos en el decreto de reforma de un ordenamiento forman parte del cuerpo normativo expedido. En efecto, al resolver el amparo en revisión 1359/2015; la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002; el amparo directo en revisión 1250/2012; y la acción de inconstitucionalidad 99/2016 esa Suprema Corte ha examinado la constitucionalidad de leyes confrontando el texto de éstas con artículos

al Congreso de la Unión de legislar en determinado sentido, es decir, que al momento de que el mencionado poder ejerciera su facultad legislativa, incluyera en el cuerpo de la ley contenidos mínimos necesarios para la adecuada regulación en materia de registro de detenciones.

Tales previsiones de contenido mínimo o esencial que debía contener la Ley Nacional referida, fueron establecidas de forma particular en el artículo cuarto transitorio, fracción IV, del ya mencionado decreto de reformas a la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, el cual indica que al expedir las leyes a las que hace referencia la citada fracción XXIII del artículo 73, en lo que respecta a la Ley Nacional del Registro de Detenciones debe contener los siguientes elementos:

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

transitorios de la Constitución, por lo tanto, la obligación o mandato de ejercicio de una facultad para la expedición de leyes puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio.

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.

Como se desprende de lo anterior, el Poder reformador estableció un imperativo constitucional para que el Congreso de la Unión incorporara en la ley los elementos *supra* citados, como elementos esenciales con la finalidad de dar certeza en cuanto a la regulación en materia de registro de detenciones.

A través de la presente impugnación, esta Comisión Nacional, somete a consideración para que, en su caso, si ese Tribunal Constitucional estima —de manera oficiosa, en suplencia de la queja— que el Congreso de la Unión fue omiso, de manera particular, en cumplir con alguno de los numerales referidos, realice el estudio correspondiente.

No obstante, del análisis integral de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, este Organismo Autónomo advierte que el Congreso de la Unión no expidió dicho cuerpo normativo cumpliendo con la totalidad de los elementos arriba expuestos, a pesar de que el texto constitucional es categórico en establecer la necesidad de contar, al menos, con los elementos referidos.

A esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le causa una especial preocupación el hecho de que el Congreso de la Unión haya sido omiso en regular los elementos mínimos que debía contener la Nacional del Registro de Detenciones, de manera que tanto las autoridades como los gobernados, se encuentran en un estado de incertidumbre que deviene de la deficiencia normativa.

Dicho órgano no reguló la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren el contenido de su base de datos.

La omisión legislativa en que incurrió el legislador federal implica un incumplimiento por parte la autoridad legislativa de un mandato constitucional, lo

cual tiene como consecuencia, la transgresión al principio de legalidad, aunado a que se genera un espectro de incertidumbre jurídica en cuanto a 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.

La ausencia de desarrollo legislativo en la que incurrió el legislador imposibilita que la actuación de las autoridades no esté acotada en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que los gobernados desconocen cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realicen sus elementos, ni permite que el actuar de las autoridades se encuentre limitada, dando pauta a afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de aquellos, consecuentemente lo anterior podría transgredir los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

A. Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para sustentar la inconstitucionalidad planteada, en principio, debe precisarse que nuestra Norma Suprema reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación o incumplir con sus obligaciones constitucionales, redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, y es igualmente inadmisibles que las autoridades sean

omisas en cumplir con sus obligaciones constitucionales, pues, ello implica una actuación fuera del marco que establece la Norma Suprema.

Lo anterior, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad puede hacer lo que la ley le autoriza y además debe acatar lo que la norma expresamente le mandata; por tanto, la actuación de las autoridades debe estar consignadas en el texto de la norma y las mismas se encuentran obligadas a cumplirlo, de otro modo, se conducirían de forma arbitraria, incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas en cumplimiento de las obligaciones constitucionales, las cuales, deben ser claras y precisas de manera que no den pauta a la arbitrariedad estatal y, además, que permitan a los destinatarios de la norma tener plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

Desde esta perspectiva el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se pueden plantear en los siguientes términos:

- a)** Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución

o la incumplen, así como a las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Una vez precisado lo anterior, se expondrán los criterios que ese Alto Tribunal ha sostenido en relación a las facultades que por la naturaleza del órgano legislativo le han sido conferidas y, cómo dependiendo de tipo de atribuciones de que se trate, pueden incurrir en diversos tipos omisiones y en atención de su grado, la clasificación que jurisprudencialmente se le da dado a las mismas.

Por otro lado, una vez que se ha identificado el catálogo de omisiones en que un órgano legislativo puede incurrir, se estará en posibilidad de identificar el tipo de omisión que se actualiza en el caso concreto, ya que el Congreso de la Unión, al emitir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, no acató algunos de los mandamientos expresos de la Norma Fundamental, razón por la cual el dispositivo jurídico en mención resulta omiso, y por tanto, al incumplir el texto constitucional, transgrede el principio de legalidad, y vulnera el derecho de seguridad.

B. Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

A manera introductoria, es importante mencionar que el orden constitucional mexicano ha establecido que el Estado Mexicano se organiza en una Federación, modelo que presupone un principio de división funcional que confiere a cada órgano o poder del estado determinadas competencias, con la finalidad de que la actuación de las autoridades se ciña a las bases constitucionales y legales previstos en los ordenamientos correspondientes.

De tal suerte que, el referido sistema u orden competencial de todos los órganos del estado—de acuerdo con la interpretación del Máximo tribunal del país— se expresa positivamente de varias maneras:

- Aquéllas que dictan prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- Por otro lado, existen aquéllas que son de ejercicio potestativo, en las cuales el órgano estatal puede decidir si ejerce o no la atribución conferida.
- Finalmente, también se identifican las **competencias de ejercicio obligatorio**, en las cuales el órgano se encuentra **obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución**.⁶

De esta clasificación general que comprende los tipos de atribuciones que determinan el actuar de las autoridades del Estado, en atención a la naturaleza y funciones que desarrollan y de acuerdo con el reparto competencial que se establezca, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la clasificación de las facultades conferidas a los órganos legislativos de la siguiente forma:

- Las facultades de ejercicio potestativo son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán.
- Por otro lado, las **facultades de ejercicio obligatorio** con aquellas a las que el orden jurídico adiciona un **mandato de ejercicio expreso**, es decir, una **obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los**

⁶ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.⁷

La diferenciación entre ambos tipos de facultades trae distintas implicaciones al órgano legislativo: por un lado, el orden constitucional le faculta para crear, modificar o suprimir normas de carácter general, que quedará a su arbitrio o decisión de hacer uso o no de esa atribución, sin que ello le implique una obligación. Por otro lado, se encuentran aquéllas facultades determinadas por el orden jurídico que conforma un mandato de **ejercicio expreso** que se traduce en una obligación de realizarla.

Ya que ambas atribuciones, de manera esencial, implican la ausencia o existencia de una obligación del órgano creador de leyes, las posibilidades de no ejercicio de las mismas se traducen en **omisiones**.

El Máximo Tribunal del país, ha sostenido que existen solamente dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: la que consiste en una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; pero por otro lado, **el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de**

⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1528, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.⁸

De tal suerte que en tratándose de omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, éstas pueden clasificarse de la siguiente manera: ⁹

- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: se actualiza cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.
- Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio: cuando el órgano legislativo la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.
- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo: que comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo: cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

Ahora bien, ahora que ha sido expuesta la tipología de las omisiones en que puede incurrir un órgano legislativo, es dable mencionar que en diversos precedentes pronunciados por esa Suprema Corte, se ha subrayado que la acción de inconstitucionalidad sí procede contra omisiones legislativas, principalmente **cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio**, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la

⁸ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nacional, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁹ *Ídem*.

obligación o mandato constitucional de expedirla, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

Lo anterior es así toda vez que con ello se busca garantizar que, **para que impere el principio de dar cumplimiento completo y eficaz de todo mandamiento constitucional**, al faltar el poder legislativo a una de las obligaciones que expresamente le fue conferido por la Constitución Federal, su actuación se vuelve objeto de control constitucional.

Una vez expuestos los criterios de ese Tribunal Constitucional, en materia de omisiones legislativas, se exponen las razones por las cuales se estima que el legislador federal incurrió en la omisión legislativa parcial al emitir una norma deficiente sin atender a algunos de los mandatos expresos contenidos en la Ley Fundamental, lo cual produce inseguridad jurídica y transgrede el principio de legalidad por el incumplimiento de una obligación constitucional.

En atención a ello, esta Comisión Nacional advierte que el Congreso de la Unión, al momento de expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en ejercicio de su actividad, incurrió en una omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio, toda vez que dicho órgano no reguló 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.

Este Organismo Constitucional Autónomo, considera que de forma específica, la Ley Nacional del Registro de Detenciones en su totalidad, no contempla los elementos esenciales, contenidos en el artículo cuarto transitorio, fracción II, numeral 7¹⁰, del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia

¹⁰ 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 vulneren su base de datos.

Nacional, publicado en Diario Oficial de la Federación, el 26 de marzo de 2019, por lo cual, se actualiza una omisión parcial por parte del legislador federal.

En efecto, de los siete puntos enlistados, a juicio de este Organismo Nacional, la Ley Nacional del Registro de Detenciones no cumple con los elementos mínimos que exige el texto constitucional:

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.

Esta Comisión Nacional considera que la ley impugnada es omisa en regular el séptimo elemento consiste en 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.

De un análisis minucioso a la Ley que nos ocupa, se desprende que el legislador federal fue omiso en regular sobre los riesgos o vulneraciones a la base de datos del registro de detenciones, toda vez que, no existe ningún artículo que establezca las directrices en caso de que acontezcan actos que pongan en peligro la información asentada en el registro, ni siquiera hace mención alguna o remisión a que dichos aspectos serán desarrollados por diversa autoridad.

Es así que, al existir el mandato constitucional para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la función creadora del legislador federal se encuentra constreñida a establecer necesariamente los elementos mínimos estatuidos por la Norma Fundamental, para su correcto desarrollo y eficacia, por lo que, al no hacerlo, el ejercicio de su función tiene como resultado una regulación incompleta o deficiente que impacta el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Ahora bien, respecto al punto que el legislador federal fue omiso en regular, consistente en la actuación que se deberá llevar a cabo en caso de peligro o vulneración a la base de datos del registro de detenciones, resulta sumamente preocupante la omisión en la que incurrió el Congreso de la Unión, dada la relevancia del tema que la ley desatiende.

Es sumamente importante recordar la trascendencia de un registro de las detenciones, pues no se trata de llevar un mero control administrativo de las mismas, sino que resulta necesario para garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas ante cualquier detención, es decir, sirve como medio para prevenir vulneraciones a derechos fundamentales.

La necesidad de un registro de las detenciones tiene como antecedente las múltiples violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de las personas detenidas, las cuales, la mayor de las veces, terminan siendo víctimas de violaciones a su integridad personal e incluso a la vida, al ser sometidas a tortura, tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, desaparición forzada e incluso a ejecuciones extrajudiciales.

En este sentido, resulta insoslayable que la Ley Nacional del Registro de Detenciones señale la manera en que se deberá proteger la base de datos en la que constará cada una de las detenciones realizadas en el país, pues de ello depende la prevención de posibles violaciones a derechos humanos.

Además, la ley que se impugna establece que los datos¹¹ que deberá contener el registro de detenciones son:

1. Nombre, edad, sexo, lugar y fecha de nacimiento, domicilio, nacionalidad, lengua nativa, estado civil, escolaridad, ocupación, CURP, grupo étnico, huellas dactilares, estado de salud, enfermedades o padecimientos y fotografía, entre otros que hagan identificable a la persona detenida.
2. Lugar, fecha y hora de la detención.
3. Nombre y cargos de quienes hayan intervenido en la detención.
4. Nombre de algún familiar de la persona detenida.
5. Descripción de la ruta del traslado.
6. Autoridad que recibe a la persona detenida.

¹¹ Artículos 18 y 23 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Como puede observarse, gran parte de los datos que formaran la base del registro de detenciones son información concerniente a una persona física identificable que tienen el carácter de sensibles, dado que se refieren a la esfera más íntima de su titular, cuya utilización indebida puede tener como resultado su discriminación o un riesgo grave para la persona.¹²

Por lo anterior, el Congreso de la Unión tiene la obligación de establecer en la Ley Nacional del Registro de Detenciones las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para el resguardo de la base de datos y así proteger la información asentada contra daño, pérdida, alteración destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado.

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.

En una base de datos tan importante, que contiene información sensible y cuyo objetivo primordial es garantizar que no se vulneren derechos humanos por detenciones arbitrarias, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada de personas, no puede dejarse de lado la debida regulación de la seguridad para su resguardo.

En esta tesitura, la falta de regulación en la ley impugnada de la actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en los casos de riesgos o vulneraciones a la base de datos, se traduce en la violación de 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.

Al respecto, la resolución 43/173 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que recoge el Conjunto de Principios para la protección de

¹² Artículo 3, fracciones IX y X, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, señala en su principio 12¹³ que los Estados tienen el deber 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 los datos del detenido en todas sus etapas, pues de poco sirve que se realice la captura de los mismos, si no existen las medidas tendentes a salvaguardarlos del peligro contra el daño, pérdida, alteración o destrucción no autorizada, tanto de los diferentes sujetos obligados en los diversos niveles de acceso, como de agentes externos.

En esta misma línea, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en su artículo XI¹⁴, además de la obligación de los Estados de establecer registros oficiales sobre las personas detenidas, señala el deber de mantenerlos, es decir que, no se da cumplimiento con la simple implementación de un sistema de registro, pues resulta necesario que se fijen las medidas para la protección de la información contenida en dichas bases de datos.

Si bien el contar con un registro central de detenciones, normado y reglado no garantiza por sí mismo, que las violaciones a derechos fundamentales no se

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988. *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.*

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.

¹⁴ "ARTICULO XI

Toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentada sin demora, conforme a la legislación interna respectiva, a la autoridad judicial competente.

Los Estados Partes establecerán y mantendrán registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los pondrán a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades."

presenten, el establecer las directrices fundamentales que las autoridades deben asumir para garantizar la seguridad de la base de datos del registro de las mismas, es parte fundamental para cumplir con la obligación general del Estado de prevenir vulneraciones a derechos humanos y con el deber de adoptar todas las medidas necesarias para hacerlos efectivos.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, señaló la necesidad de:

“Un sistema efectivo para registrar los arrestos y las detenciones y poner esa información a disposición de los familiares, asesores letrados y demás personas con intereses legítimos en la información, ha sido también ampliamente reconocido como uno de los componentes más esenciales de un sistema judicial funcional, pues ofrece una protección vital de los derechos del detenido e información confiable para establecer las responsabilidades del sistema.”¹⁵

Asimismo, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias indicó que mantener de forma adecuada un registro de las detenciones es fundamental para prevenir las desapariciones forzadas, el abuso y la privación de la libertad por tiempo excesivo, que equivalen a detenciones arbitrarias.¹⁶

Es indudable que mantener, mediante medidas de seguridad claras, las bases de datos de los registros de las detenciones, no solamente contribuye a garantizar el respeto a derechos fundamentales, sino que además resulta una herramienta para salvaguardar prerrogativas de naturaleza procesal.

En este sentido, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes estima que mantener registros adecuados de las detenciones constituye una garantía esencial para el respeto efectivo de las garantías procesales, como el derecho a impugnar la legalidad de

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, párrafo 122.

¹⁶ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Informe A/HCR/7/4*, del 10 de enero de 2008, Capítulo II, inciso D) Registros de detenidos y competencias en materia de excarcelación, párrafos 69 a 73.

la privación de la libertad y la pronta comparecencia de la persona detenida ante un juez.¹⁷

Para un adecuado mantenimiento de los registros de las detenciones es necesario que las autoridades encargadas y con acceso a la base de datos estén debidamente capacitadas. Además, se deben establecer los mecanismos idóneos para asegurar el control del registro.

Por lo expuesto, es inconcuso que la norma impugnada debió de prever, por lo menos, las directrices para el desarrollo de las medidas de seguridad ante amenazas y vulneraciones a las que puede estar sujeta la base de datos del registro nacional de detenciones, por lo cual, incurrió en una omisión legislativa parcial en competencias de ejercicio obligatorio.

Este Organismo Autónomo no pasa por alto que el artículo 27¹⁸ de la Ley Nacional del Registro de Detenciones dispone 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.

Sin embargo, ello no cumple con el mandato establecido en el artículo Cuarto Transitorio, fracción IV, numeral 7, del Decreto por el que se reformó la Constitución Federal, el 26 de marzo, 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.

En efecto, si bien el precepto referido dispone que la Secretaría implementará los mecanismos de seguridad y de carácter operativo para el debido

¹⁷ Naciones Unidas, Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, *Informe sobre la visita a Honduras del SPT, CAT/OP/HND/1*, del 10 de febrero de 2010, párrafo 144.

¹⁸ Artículo 27. La Secretaría implementará los mecanismos de seguridad y de carácter operativo para el debido funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del Registro, de conformidad con la presente Ley, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y otras disposiciones jurídicas que al efecto emita.

funcionamiento del Registro, lo cierto es que el mandato constitucional es claro en exigir que en la Ley impugnada se tendría que desarrollar la actuación que debía desplegar tanto el registro, como su personal, en caso de existir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

Al respecto, el Pleno de ese Alto Tribunal, ha señalado que la reserva de ley absoluta aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva en una ley formal determinada; ya federal, ya local. En el caso concreto, la materia reservada a la ley, consistente en regular la actuación que debía desplegar tanto el registro, como su personal, en caso de existir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos no puede ser regulada por otras fuentes.¹⁹

Así, toda vez que ningún precepto del ordenamiento regula el sentido en que deben actuar las autoridades, ante dichos eventos que pongan en riesgo la información contenida en el Registro, resulta evidente que el Congreso de la Unión fue omiso en cumplir con la reserva de ley absoluta y la reserva de fuente prevista en el texto constitucional.

SEGUNDO. El artículo 19, en relación con el Quinto Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, generan incertidumbre jurídica respecto de las obligaciones de las Fuerzas Armadas Permanentes que realizan tareas de seguridad pública. Lo anterior ya que las normas admiten al menos, dos interpretaciones por lo que no se acota de forma adecuada la actuación de dichas autoridades, lo que vulnera el principio de legalidad y el derecho humano a la seguridad jurídica.

En este concepto se expondrá que el artículo el artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, 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,

¹⁹ Véase Tesis P. CXLVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, noviembre de 1997, p. 78, del rubro: "**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.**"

lo cual genera incertidumbre jurídica, pues no se acota de manera adecuada y suficiente la actuación de dichas autoridades.

Para ello, es necesario precisar el contenido dichos artículos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, a la letra señalan:

“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.”

“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.”

Ahora bien, el artículo Quinto Transitorio transcrito hace referencia al diverso Quinto Transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Norma Suprema, de 26 de marzo de esta anualidad, el cual, señala lo siguiente:

“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.”

Como acotación previa, esta Comisión Nacional estima que el artículo 19, de la norma impugnada, al disponer que, *“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”, transgrede el principio de inmediatez en el registro de la detención previsto en el artículo 16, párrafo sexto²⁰ de la Constitución Federal, pues posibilita, que el registro de la detención se lleve a cabo posteriormente a la detención.

El texto de la norma implica diversos momentos, que en un primer momento una autoridad que realiza funciones de apoyo a la seguridad pública detiene a una persona, posteriormente, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso inmediato de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que, finalmente, en un tercer momento, sea ésta la que genere el registro correspondiente

En efecto, este Organismo Constitucional estima que el texto constitucional es claro, respecto a la inmediatez que debe regir el registro de las detenciones, y que toda autoridad que lleve a cabo la detención en tareas de apoyo a la seguridad pública debe realizar el registro inmediato de la detención.

Es decir, la norma rompe con el esquema constitucional, por lo que hace a la formalidad del primer respondiente, transgrediendo el principio de inmediatez en el registro de la detención.

Ahora bien, de la lectura integral de los artículos transcritos se pueden desprender los siguientes postulados:

1. La Fuerza Armada permanente podrá realizar tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional referido.

²⁰ 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 civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

(...)

2. En términos del artículo 19, las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública al practicar detenciones, 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.
3. Cuando la Fuerza Armada permanente realice tareas de seguridad pública no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19.

Ahora bien, como se adelantó previamente, el problema de constitucionalidad que plantean las normas impugnadas consiste en que los artículos impugnados contienen una redacción imprecisa que no genera certidumbre jurídica, ya que se conforman por enunciados que permiten interpretar, al menos en los siguientes dos sentidos:

- A. Cuando la Fuerza Armada permanente realice tareas de seguridad pública, no tiene la obligación de dar aviso inmediatamente de la detención a la autoridad policial competente ni de brindar la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente.
- B. Por otra parte, también se puede entender que las fuerzas militares son las autoridades obligadas a realizar el registro de la detención.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de una lectura sistemática de los tres preceptos de marras, se pueden interpretar por lo menos dos sentidos, lo cual genera incertidumbre y da pauta a la arbitrariedad, vulnerándose el derecho a la seguridad jurídica.

Para sustentar lo anterior, resulta necesario recordar que el principio de legalidad y el derecho humano a la seguridad jurídica constituyen ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación de la autoridad y así defender sus derechos.

En ese sentido, todo el actuar del poder público se encuentra acotado por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en aras de garantizar a todas las personas el pleno respeto de sus derechos humanos.

Señalado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Ahora bien, una de las facultades del Estado es la de legislar para establecer la normatividad sobre la que se debe regir la vida en sociedad, la cual se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las disposiciones que emita.

Para ello, las normas deben contener los elementos mínimos que le brinden a la persona la certeza suficiente sobre lo que se está regulando para que la autoridad no incurra en arbitrariedades. En esta tesitura, una de las prerrogativas de toda persona en relación con el derecho a la seguridad jurídica es “saber a qué atenerse” respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del

Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria y, además, a que los destinatarios de la misma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En el caso que nos ocupa, las múltiples interpretaciones que se le puede dar a la norma genera inseguridad jurídica sobre la recta actuación de las Fuerzas Armadas permanentes que realicen tareas de seguridad pública pues se les puede excusar de presentar de manera inmediata al detenido con las autoridades civiles o en su caso de realizar el registro de la detención.

De ahí que se afirme que el legislador federal no respetó el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que dicha exclusión admite, por lo menos, dos posibles interpretaciones.

En efecto, una primera interpretación es aquella por virtud de la cual se entiende que, al no resultarles aplicable lo dispuesto por el artículo 19, las detenciones que realicen las Fuerzas Armadas permanentes no se registrarán, toda vez que no tendrían la obligación de dar aviso inmediato a la autoridad policial de las mismas, así como de brindar la información necesaria para que se genere el registro correspondiente.

Es decir, que 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 válidamente puede interpretarse que no se llevará registro alguno de las detenciones ejecutadas por la Fuerza Armada permanente.

Conviene puntualizar que lo dispuesto en el artículo 19 es una excepción para que las autoridades que llevan a cabo tareas de apoyo a la seguridad pública, realicen el registro de las detenciones, toda vez que se puede entender que, al no ser integrantes de las instituciones de seguridad pública en estricto sentido, por lo que deberán avisar a la autoridad policial sobre las detenciones que ejecuten para que sean estas últimas sean las que lo realicen.

En esta línea, si el artículo Quinto Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones establece que a las Fuerzas Armadas Permanentes cuando realicen tareas de seguridad pública no se les aplicará lo dispuesto en el diverso 19, entonces se entiende que, cuando realicen una detención se les excusará de la obligación de avisar a la policía y de proporcionar la información necesaria para generar el registro de la misma.

Arribar a esta interpretación de la norma implica excusar a los elementos de las Fuerzas Armadas, no sólo de realizar el registro correspondiente cuando lleven a cabo detención en tareas de seguridad pública, sino que además implica que podrán abstener de informar a la policía u otorgar la información necesaria para que se lleve a cabo el registro.

A esta Comisión Nacional le resulta de especial preocupación, el hecho de que la Ley Nacional del Registro de Detenciones permita que la Fuerza Armada permanente se excuse de la obligación de avisar a la policía y de proporcionar la información necesaria para el registro, cuando realice una detención y, por lo tanto, no se genere el registro de la misma, 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.²¹

Ahora bien, 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

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo, Sentencia de 8 de marzo de 1998. Párrafo 102.

autoridades obligadas a realizar, por si mismas, el registro inmediato de la detención, tal como lo señala el artículo 17²² de dicha norma general.

Sin embargo, el mismo numeral 17 aducido, señala que las autoridades que deben llevar a cabo el registro de las detenciones son las integrantes de las instituciones de seguridad pública, las cuales, según lo dispuesto por el artículo 2, fracción II, de la misma Ley Nacional del Registro de Detenciones²³, así como el numeral 5, fracciones VIII, IX y X, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁴, se entiende que son:

²² 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.

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.

²³ “Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(...)

II. Instituciones de seguridad pública: a 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 Pública, así como las competentes para conocer y sancionar las infracciones administrativas, en sus respectivas competencias; (...)”

²⁴ “Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

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;

IX. Instituciones de Procuración de Justicia: a las Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales, policías de investigación y demás auxiliares de aquel;

X. Instituciones Policiales: a los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares; (...)”

1. Las instituciones policiales:

- de procuración de justicia: Instituciones de la Federación y entidades federativas que integran al Ministerio Público, los servicios periciales, policías de investigación y demás auxiliares de aquel.
- del sistema penitenciario: Cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos.

2. Dependencias o entidades encargadas de la seguridad pública de orden federal, local o municipal.

3. Las autoridades competentes para conocer y sancionar las infracciones administrativas.

De lo anterior se puede afirmar que, ni la Ley Nacional del Registro de Detenciones ni la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplan a la Fuerza Armada permanente como parte de las instituciones de seguridad pública o como autoridad obligada al registro de las detenciones.

No obstante lo anterior, al señalar el artículo Quinto Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones que a dicha fuerza castrense se le aplicará todo lo previsto en esa misma legislación, se podría interpretar que son autoridades obligadas a realizar de manera inmediata el registro de la detención, sin necesidad de tener que presentar de manera previa a la persona detenida ante las instituciones policiales, pues deberán suministrar la información correspondiente al sistema de Registro en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia.

En este sentido, la segunda posible interpretación es que la Fuerza Armada permanente tendrá acceso al Registro de Detenciones, aun cuando la ley de la materia no la contemple como parte de las instituciones obligadas a realizarlo, debiendo llevar a cabo por si misma dicho registro.

Es así que, las múltiples interpretaciones que se le puede dar a la norma generan inseguridad jurídica sobre la actuación que las Fuerzas Armadas permanentes realicen al llevar a cabo tareas de seguridad pública, pues se les puede excusar de presentar de manera inmediata al detenido con las autoridades civiles o en su caso de realizar el registro de la detención.

La disposición impugnada es vaga e imprecisa, ya que debió ser más clara al regular la actuación que desplegará la Fuerza Armada permanente, pues en todo el cuerpo de la ley no existe de manera expresa y concisa cómo se llevará a cabo el registro de las detenciones que realicen los elementos castrenses, cuestión que se deja solamente a la regulación confusa del artículo Quinto Transitorio, el cual establece la excepción que nos ocupa, provocando incertidumbre sobre el actuar que debe de llevar a cabo los elementos de las fuerzas armadas, al privar de la libertad a una persona, lo que evidentemente repercutirá su seguridad e integridad.

Aunado a lo expuesto, ningún ordenamiento precisa cuáles son las instituciones que realizarán funciones de apoyo a la seguridad pública, que refiere el artículo 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, lo que se traduce en una regulación deficiente e imprecisa que deja al arbitrio de la autoridad determinar quiénes deberán presentar de manera inmediata al detenido ante la policía, para que se genere el registro de la detención.

Aunado a lo expuesto este Organismo Nacional considera que, la necesidad de llevar un registro de las detenciones, tiene como finalidad, como el propio ordenamiento lo dispone, prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada.²⁵

Así, esta Comisión Nacional considera que, las detenciones que lleven a cabo las fuerzas armada, en términos de lo previsto por el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones

²⁵ **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.

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, deben generar, de forma inmediata el registro correspondiente.

Lo anterior, toda vez que el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias de seguridad y control para preservar la vida e integridad de las personas detenidas por cualquier autoridad, como parte de su obligación de prevenir vulneraciones a derechos humanos, siendo un punto toral el que se lleve un registro real y efectivo de las detenciones que realicen los agentes militares en tareas de seguridad pública.

La incertidumbre que generan los preceptos impugnados representa un obstáculo para preservar la seguridad personal de los sujetos detenidos por la actuación de las fuerzas militares.

Es decir, la ausencia de certeza sobre la recta actuación de las autoridades que lleven a cabo las detenciones, redundando en una falta de protección del propio derecho a la libertad de la persona, lo que podría tener como consecuencia privaciones ilegales de libertad.

Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado en el sentido de que, como parte de las obligaciones señaladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados deben adoptar *“las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos”* los derechos en ella reconocidos.

Así, con la finalidad de evitar detenciones ilegales, que vulneren los derechos a la libertad personal, las garantías judiciales y la protección judicial, el Tribunal Interamericano ha estimado deseable, la implementación de un registro de detenidos, que incluya: identificación de los detenidos, motivo de la detención, autoridad competente, hora de ingreso y de liberación e información sobre la orden de detención.²⁶

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2001. Párrafos 195 y 203.

Si bien la Ley que se impugna tiene como objeto establecer precisamente una base de datos centralizada para llevar a cabo el registro de las detenciones, esta Comisión Nacional estima que, para cumplir de manera cabal con la obligación internacional aludida, la actuación de las fuerzas militares en materia de detenciones, debe ser clara y precisa, lo que no sucede en el caso concreto, pues una de las interpretaciones planteadas, da pauta a que en los casos en que elementos castrenses detengan a civiles, dichas privaciones de la libertad no sean registradas.

Finalmente, este Organismo Nacional estima necesario precisar que, la presente impugnación tiene por objeto evitar que se genere un espectro de impunidad en perjuicio de las víctimas de los delitos, pues la irregularidad en las detenciones que pudieran llegar a actualizarse, tendrían como consecuencia violaciones procesales que generen un efecto corruptor del proceso penal, que llegue a implicar la imposibilidad de pronunciarse sobre la responsabilidad penal del detenido.²⁷

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada vulnera los derechos a la seguridad jurídica y legalidad, al no permitir saber con certeza cuál será la actuación de las fuerzas militares cuando lleven a cabo una detención, lo que podría permitir un amplio espectro de discrecionalidad en su actuar e incluso la arbitrariedad en su proceder, en detrimento de una multiplicidad de derechos humanos.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Nacional del Registro de Detenciones,

²⁷ Tesis: 1a. CLXVII/2013 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: "**EFECTO CORRUPTOR DEL PROCESO PENAL. SUS DIFERENCIAS CON LA REGLA DE EXCLUSIÓN DE LA PRUEBA ILÍCITAMENTE OBTENIDA.**"

expedida mediante Decreto de fecha 27 de mayo de 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. 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.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como

miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con la meta “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica, y el principio de legalidad, cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza la plena certeza en la ley de todas las personas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las personas tengan la plena certeza de los alcances de las normas, para un efectivo respeto al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la expedición de normas incompletas que generan duda sobre

su alcance en los destinatarios de la misma, sobre el pleno respeto a los derechos humanos de seguridad jurídica y del principio de legalidad.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e convencionalidad de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en su integridad, expedida mediante Decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2019, asimismo, de forma particular, los artículos 19 y Quinto Transitorio de dicha Ley.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y asimismo, supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.²⁸

²⁸ Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**”

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.²⁹ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,³⁰ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Diario Oficial de la Federación del 27 de mayo de 2019 que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

4. Cabe precisar que ante esta Comisión Nacional, acudió la organización ciudadana “Causa en común” para esgrimir argumentos sobre la posible inconstitucionalidad de las reformas a la Ley Nacional del Registro de Detenciones, los cuales se hacen llegar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación (Se acompañan como anexo cuatro).

²⁹ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: “*HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).*”

³⁰ “Artículo 11. (...) 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. (...)”

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 26 de junio de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS