

VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 2 DEL 23 DE MAYO DE 2019

EXPIDE LA LEY NACIONAL
SOBRE EL USO DE LA FUERZA

La secretaria diputada Karla Yuritzi Almazán Burgos:
Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y

de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Declaratoria de Publicidad.
Mayo 23 del 2019.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y de Gobernación y Población, les fue turnada, para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, suscrita por Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 80, 81, 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas comisiones unidas, encargadas del análisis y dictamen de la minuta en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de estas comisiones dictaminadoras.
- II. En el apartado denominado "**Antecedente Legislativo**" se da cuenta del trámite dado a la iniciativa materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en estas comisiones.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la minuta**" hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la minuta**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.
- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de estos órganos colegiados expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de sus porciones normativas.
- VI. En el apartado denominado "**Régimen Transitorio**" se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.

- VII. En el apartado denominado **“Impacto Regulatorio”** se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser creados o armonizados para dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- VIII. En el apartado denominado **“Proyecto de Decreto”** se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72, fracción A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 80, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como del artículo quinto del Proyecto de Decreto por el que la Comisión Permanente Convoca a las Cámaras del H. Congreso de la Unión a celebrar Sesiones Extraordinarias, de fecha 22 de mayo de 2019, estas Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población se consideran competentes para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocaron al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedente Legislativo

En sesión extraordinaria celebrada el 21 de mayo de 2019, por el Senado de la República, la presidencia de la Mesa Directiva de dicha Cámara informó al pleno que las iniciativas relacionadas a la Guardia Nacional fueron turnadas de manera inmediata a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Seguridad Pública y Estudios Legislativos.

En la misma sesión, se dio cuenta al pleno del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Seguridad Pública y Estudios Legislativos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, mismo que fue puesto inmediatamente a Discusión y posteriormente aprobado por 110 votos a favor, cero en contra y una abstención y turnado a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

El 22 de mayo de 2019, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó de manera directa, para su análisis y dictamen, la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza a estas comisiones unidas de Seguridad Pública y Gobernación y Población.

III. Contenido de la Minuta

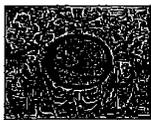
El Senado de la República impulsó la aprobación de la nueva Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, al tenor de las siguientes consideraciones:

El ejercicio de la fuerza pública junto con la sanción penal de determinadas conductas constituye la manifestación más enérgica del poder coactivo del Estado, en razón de que protegen los bienes jurídicos considerados como los más importantes por la sociedad y consagrados así en el orden jurídico, como son la vida, la integridad física, la psicológica y la libertad de las personas.

Esta función de protección que tiene el Estado le legitima para ejercer el uso de la fuerza en aras de preservar la seguridad de las personas, lo cual en determinadas situaciones genera la tensión propia de proteger la vida y las libertades de las personas con el uso de la fuerza. Es decir, en situaciones en las que la vida o libertad de unos se ven amenazados por otros, se hace necesario el uso de la fuerza, al estar en riesgo derechos emanados de la dignidad de toda persona y que deben protegerse, de ahí que el uso de la fuerza deba ser regulado, entre otros, bajo los criterios de legalidad, necesidad y progresividad, atendiendo a las necesidades de las circunstancias y al nivel de resistencia que se busca controlar, repeler y neutralizar.

En el ámbito nacional, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución) establece que la seguridad es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en sus respectivas competencias. Asimismo, que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Fundamental y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano. En cumplimiento de lo anterior, actualmente existen diversas regulaciones relacionadas con el uso de la fuerza, sintetizadas en el siguiente:

ESTADO	LEGISLACIÓN
AGUASCALIENTES	<i>La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza</i>
BAJA CALIFORNIA	<i>No se hace mención alguna del uso de la fuerza</i>
BAJA CALIFORNIA SUR	<i>La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza</i>



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

ESTADO	LEGISLACIÓN
CAMPECHE	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
CHIAPAS	Solía tener un código de uso legítimo de la fuerza, pero fue abrogado en 2014 por considerarse intimidante y contrario a los derechos humanos
CHIHUAHUA	Cuenta con un protocolo específico sobre el uso de la fuerza
CIUDAD DE MÉXICO	Emitió la primera ley en materia del uso de la fuerza en 2008
COAHUILA DE ZARAGOZA	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
COLIMA	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
DURANGO	No se hace mención alguna del uso de la fuerza
GUANAJUATO	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
GUERRERO	Cuenta con un acuerdo que establece los principios básicos del uso de la fuerza
HIDALGO	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
JALISCO	No se hace mención alguna del uso de la fuerza
MÉXICO	Emitió su ley en materia en 2016, la cual entró en vigor hasta el 27 de marzo de 2017 (Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016)
MICHOACÁN DE OCAMPO	Cuenta con un protocolo de actuación policial de uso de la fuerza frente a detención de infractores o probables responsables
MORELOS	Emitió su legislación en la materia en 2014
NAYARIT	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
NUEVO LEÓN	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
OAXACA	Emitió su legislación en la materia en 2001
PUEBLA	Emitió su legislación en la materia en 2014
QUERÉTARO	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
QUINTANA ROO	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
SAN LUIS POTOSÍ	Cuenta con un acuerdo que establece los principios básicos del uso de la fuerza
SINALOA	Cuenta con un decreto que propone directrices de actuación para el uso de la fuerza
SONORA	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
TABASCO	Cuenta con un protocolo de actuación policial de uso de la fuerza frente a detención de infractores o probables responsables
TAMAULIPAS	No se hace mención alguna del uso de la fuerza
TLAXCALA	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

ESTADO	LEGISLACIÓN
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
YUCATAN	No se hace mención alguna del uso de la fuerza
ZACATECAS	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza

Por su parte, el Gobierno Federal ha publicado varios acuerdos en intento de regular, justificar y limitar el uso de la fuerza, tales como:

NORMATIVIDAD	ÓRGANO	REGULACIÓN
Acuerdo 04/2012, que expide los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	<p>Dentro de los objetivos del uso de la fuerza se encuentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer cumplir la ley • Evitar violaciones a los derechos humanos • Mantener el estado de derecho • Evitar la toma, destrozo o incendio de la propiedad pública o privada • Garantizar el normal funcionamiento del servicio público y el libre tránsito • Disuadir a las personas que participan de manera violenta en conflictos • Establece los principios del uso de la fuerza • Establece niveles de uso de la fuerza • Las instituciones policiales deben establecer los métodos y técnicas para prevención, reacción e investigación del uso de la fuerza, así como las reglas del uso de armas • Los integrantes de la policía que no adopten las medidas necesarias para el uso lícito de la fuerza, estarán sujetos a investigación al interior
Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza	COMISIONADO GENERAL DE LA POLICÍA FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> • Agrega como objetivos del uso de la fuerza: • Proteger bienes jurídicos tutelados • Contrarrestar la resistencia de personas en caso de flagrancia o mandamiento de autoridad competente • Prevención del delito • Proteger la vida e integridad de terceros y de los integrantes • Establece el estricto apego a tres principios legalidad, necesidad y proporcionalidad



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NORMATIVIDAD	ÓRGANO	REGULACIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> • Desglosa las acciones que considera dentro de cada nivel de uso de la fuerza, siendo estos: presencial, verbalización, control de contacto, control físico, técnicas defensivas menos letales y fuerza potencialmente letal. • El uso de la fuerza solo se justifica cuando la agresión es real, actual e inminente • Clasifica el equipo y armamento que pueden portar. • Establece la obligación de cada integrante de dar aviso a su superior, a la unidad de asuntos internos y a la de derechos humanos cuando haya uso letal de la fuerza • Establece que no podrá alegarse el acatamiento de órdenes superiores para eludir responsabilidades cuando se actúe en contraposición a lo previsto en el protocolo y cualquier otra disposición aplicable. • Todas las áreas debieron adoptar todas las acciones necesarias para implementar y cumplir el protocolo
<p>Acuerdo A/080/1, para limitar el uso de la fuerza por parte de la policía Ministerial</p>	<p>PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</p>	<p>Define como violaciones graves a los derechos humanos la tortura o cualquier otro trato cruel e inhumano.</p> <p>Son causas para hacer uso de la fuerza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resistencia ante una detención • Defender bienes tutelados • Legítima defensa • Las autoridades emplearán armas de fuego en contra de las personas, cuando deba repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho • Se establece la obligación de capacitar a los integrantes de la policía, pero sin directrices • Establece que se dará especial atención a la ética, derechos humanos y mecanismos de negociación.
<p>Acuerdo 05/2012 para poner a disposición de las autoridades competentes</p>	<p>SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, POLICÍA FEDERAL</p>	<p>El integrante de la Policía Federal, cuando ponga a disposición del Ministerio Público a los probables responsables deberán expresar que existió una oposición a la detención, el</p>



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NORMATIVIDAD	ÓRGANO	REGULACIÓN
		<p><i>procedimiento utilizado y la gradualidad del uso de la fuerza, enfatizando que se realizó de manera legal, necesaria, proporcional u oportuna a la resistencia ejercida</i></p>
<p><i>Manual del uso de la fuerza</i></p>	<p>SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL <i>Aplicable a todos elementos de las fuerzas armadas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Concepto de uso de la fuerza</i> • <i>Concepto de legítima defensa (acreditación)</i> • <i>Concepto de uso indebido de la fuerza</i> • <i>Principios aplicables al uso de la fuerza</i> • <i>Oportunidad</i> • <i>Proporcionalidad</i> • <i>Racionalidad</i> • <i>Legalidad</i> <p><i>Niveles de resistencia (no agresiva, agresiva y agresiva grave)</i> <i>Niveles del uso de la fuerza</i> <i>Circunstancias en que es procedente el uso de la fuerza, el tipo de armas y mecanismos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Actuando en apoyo de las autoridades civiles</i> • <i>Contrarrestar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave</i> • <i>Impedir la comisión inminente o real de delitos</i> • <i>Proteger de una agresión, bienes jurídicamente tutelados</i> • <i>Legítima defensa</i> • <i>Controlar a una persona que se resista a la detención en casos de flagrancia</i> • <i>Reglamenta el tipo de acciones que deben considerar para el uso de la fuerza, divididas en tres etapas:</i> • <i>Acciones previas</i> • <i>Acciones durante el uso de la fuerza y armas</i> • <i>Acciones posteriores al uso de la fuerza</i>

Al respecto, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su Informe de la visita realizada en México en el 2013 por el Relator Especial, emitió la Recomendación B. 81, en la que señaló lo siguiente:

- *Pese a los esfuerzos del gobierno mexicano, no disminuyen las violaciones a los derechos humanos de grupos vulnerables. La impunidad sigue siendo un problema serio, tanto a nivel individual como a nivel sistémico;*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- *Se percibe que a nivel federal y en la mayoría de los estados no hay un marco jurídico coherente y ampliamente aceptado sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, en particular en las detenciones y las manifestaciones;*

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante la Corte) se ha pronunciado al respecto, señalando que la falta de lineamientos claros que establezcan los supuestos en los que es oportuno hacer uso de la fuerza debe ser considerada como una omisión por parte del Poder Legislativo y plantea que el ordenamiento que se emita a nivel nacional debe establecer los principios plasmados en la Constitución.

Por su parte, la ONU recomienda a los Estados Parte adoptar las directrices establecidas dentro de los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, haciendo énfasis en que solo deberá hacerse uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente necesario para proteger la vida.

La legalidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policíacos es un principio exigido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer los principios rectores de la función de seguridad pública y también es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza.

Por lo antes expuesto, dada la necesidad de contar con una regulación adecuada del uso de la fuerza, se somete a la consideración de todas las fuerzas políticas la presente iniciativa para expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en la cual se retoman los principios normativos establecidos en los instrumentos internacionales aportados por la ONU, a saber: "Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley"; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, estableciendo a cargo de los servidores públicos responsables de la función de salvaguardar la seguridad pública, la obligación de cumplir en todo momento los deberes que les impondrá el nuevo ordenamiento jurídico, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas.

Se establece, además, que las instituciones de seguridad pública y sus integrantes, en el desempeño de sus funciones, responsabilidades y tareas, respetarán y protegerán la dignidad humana y defenderán los derechos humanos de todas las personas; asimismo, se incorporan los principios básicos para prevenir el abuso en el uso de la fuerza pública, recalcando en todo momento que quien forma parte de una institución de seguridad pública no empleará la fuerza, salvo cuando ello sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

El texto normativo que se propone a través de la presente iniciativa hace hincapié en que las instituciones de seguridad pública y sus integrantes solo podrán usar la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que ese uso resulte razonable al



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

riesgo que se enfrenta, según las circunstancias para la prevención de un delito y para efectuar la detención legal de una persona, recalándose que no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites y reiterándose que las disposiciones contenidas en este nuevo ordenamiento en ningún caso deberán interpretarse en el sentido de autorizar el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.

La ley que se propone precisa, además, que el uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Por lo tanto, no podrán emplearse armas de fuego como señal de advertencia; tampoco podrán usarse para controlar o dispersar manifestaciones.

Por otra parte, la legislación que se propone establece principios para el uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad pública e incluso de la Fuerza Armada permanente que realicen funciones de seguridad pública, lo que implica su extensión a quienes tienen tareas en instituciones de ejecución de sanciones penales.

En todo caso, quien forme parte de una institución de seguridad pública no podrá hacer uso de la fuerza para infligir, instigar o tolerar ningún acto de violencia sin justificación y mucho menos, de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales como justificación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; se propone, además, que las instituciones de seguridad pública y sus integrantes asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise. Se entiende, desde luego, que quien forme parte de una institución de seguridad pública proporcionará también la atención médica necesaria inmediata a las víctimas de un delito.

IV. Valoración jurídica de la minuta

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.

En este sentido, la expedición de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no solo resulta constitucional en términos generales, sino que deviene de un mandato constitucional directo establecido en la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala que el Congreso de la Unión estará facultado "Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

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.

Así mismo, el artículo primero 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, dispone en su párrafo tercero la obligación del Congreso de expedir, dentro del término de noventa días la ley aquí propuesta, por lo que es indudable su necesidad y oportunidad.

En cuanto al cumplimiento de las directrices constitucionales que definen el uso legítimo de la fuerza, la minuta en estudio se apega de manera estricta al mandato constitucional y desarrolla de manera efectiva las bases y directrices definidas en la fracción III del artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional antes citado.

Así mismo, los artículos 21, 71 fracción II, 72, 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultan al Congreso de la Unión para legislar sobre la materia que contempla la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. De esta forma los preceptos constitucionales invocados, facultan expresamente al Congreso de la Unión para la creación de una norma cuya materia sea regular el uso de la fuerza por parte de los elementos de las instituciones policiales, incluyendo a la Guardia Nacional, estableciendo como objeto y obligación de las policías, en sentido amplio, la protección de la dignidad humana y los derechos humanos.

Por lo anterior, se puede concluir que la minuta en estudio es plenamente compatible con nuestro régimen constitucional.

2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.

La Iniciativa de Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza que se dictamina; contiene conforme lo han dispuesto los artículos Primero y Cuarto fracción III Transitorio del Decreto supra citado contiene la definición, alcance y finalidad del concepto de “Uso de la Fuerza Pública”, estableciendo con claridad quienes son los sujetos y organismos que se encuentran regulados por la



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

norma, los niveles de servidores públicos, las técnicas, métodos, mecanismos, los protocolos de portación y uso de armas incapacitantes, menos letales y letales, las normas para la presentación de informes en el uso de armas durante el desempeño de funciones, reglas de adiestramiento y gestión del uso de la fuerza pública; satisfaciendo de esta forma las normas citadas en este apartado como un objetivo constitucionalmente trascendental.

En este sentido, derivado del específico mandato constitucional de emitir la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, en el que se establecen las bases generales que se habrían de desarrollar en el ordenamiento en comento, el fin trascendente de este proyecto se encuentra justificado y ligado al cumplimiento de lo dispuesto en la fracción III 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", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, que textualmente dispone:

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:

I. y II. (...)

III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;
2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;
4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;
5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;
8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;
9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y
10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

Por lo que hace a la finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública, la ley propuesta establece de manera clara este concepto, definido como la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.

En lo tocante a los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública; se consideran sujetos de esta ley los integrantes de las Instituciones de seguridad. Así mismo, el capítulo V dispone que la obligación de las instituciones de seguridad de contar con una base de datos cuyo contenido incluya las armas y equipo asignado a cada agente.

Destaca que los artículos 19 y 20 propuestos, establecen respectivamente el régimen de derechos y obligaciones de los agentes, así como los derechos fundamentales que asisten a sus familias, disponiendo que todo elemento policial tiene derecho a la protección de su vida e integridad física, al respeto a su dignidad como ser humano y a su autoridad por parte de sus superiores y de la ciudadanía; siendo obligación de la institución de seguridad a la que pertenezcan, proporcionar a sus agentes la atención médica, psicológica y jurídica que, en su caso, requieran.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Así mismo, se establece que esa misma atención (médica, psicológica y social) para las familias de los agentes, cuando este pierda la vida, le sea imputado el uso excesivo de la fuerza o adquiera alguna discapacidad por el ejercicio de sus funciones.

Respecto de la necesaria sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad, esto se establece inicialmente, en el capítulo relativo a principios relativos al uso de la fuerza. Así, se establece como principio el de Legalidad, para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; el de Proporcionalidad, para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza; el de Absoluta necesidad, ligado a la racionalidad, para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor.

Así mismo, el artículo 22 dispone la obligación de los agentes de utilizar de forma racional, subsidiaria y proporcional, los distintos niveles de uso de la fuerza, conforme a los niveles contemplados en la Ley bajo análisis, por lo que se considera adecuadamente desarrollada esta directriz.

En cuanto a la previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales; el artículo 40 dispone que la capacitación que reciban los agentes considerará los estándares nacionales e internacionales en la materia y deberá incluir, entre otros, el adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico, así como el adiestramiento en el empleo de armas no letales.

Por lo que toca a los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley, se considera el uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza, tanto de armas letales como menos letales, siempre con el objetivo de evitar daño a la integridad física de las personas, de este modo, el artículo 6 dispone que la graduación incluye la persuasión, restricción de desplazamiento, sujeción, inmovilización, incapacitación, lesión grave y muerte.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Respecto de la distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales, la minuta, bajo un criterio garantista, amplió su concepción para establecer armas letales, menos letales y no letales, refiriéndose a las reglas de uso de cada una de ellas en el capítulo tercero, relativo a los procedimientos de uso de la fuerza.

Respecto de las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones, el artículo 15 dispone las armas que podrán portar los agentes y en el 27, la obligación de emitir protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En cuanto a las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas, el artículo 27 dispone en su primer y segundo párrafos que por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito y que en tales casos la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos.

Lo relativo a los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, es abordado en el capítulo IX, estableciéndose que como regla general, siempre que los miembros de las instituciones de seguridad utilicen la fuerza en cumplimiento de sus funciones deberán realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato, una copia de éste se integrará al expediente del agente al mando del operativo y en lo conducente de cada uno de los participantes.

Finalmente, en lo tocante a las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública, el capítulo X se encarga de consignar las normas observables para garantizar una capacitación y profesionalización permanentes; así mismo, dispone la obligación de las instituciones de seguridad para establecer programas de actualización y profesionalización en materia del uso de fuerza legítima y derechos humanos, observando los niveles graduales del uso de la fuerza.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Por lo anterior se concluye que el fin trascendente es cabalmente justificado, cumpliéndose plenamente con los contenidos mínimos constitucionalmente establecidos.

3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.

La norma da preeminencia en su contenido a los derechos humanos y garantías fundamentales de los gobernados, al tiempo que establece el diseño de la estructura y protocolos de uso y portación de elementos incapacitantes, letales y no letales de en el uso de la fuerza la disponibilidad, jerarquización y tolerancia de violencia y patrones sociales relacionados con la comisión de toda clase de delitos.

Así mismo, señala como obligación de los elementos policiales la protección de la dignidad humana y los derechos humanos, mandando al efecto la emisión de protocolos y directrices específicas para los distintos casos en que se admita el uso de la fuerza, y establece la obligación de emitir protocolos especiales para el uso de la fuerza en cuando menos tres situaciones: detenciones, emergencias o desastres naturales.

Finalmente, como elemento para garantizar el respeto irrestricto a los derechos de los gobernados, se dispone que en caso de que derivado de una investigación interna se determine exceso en el uso de la fuerza, se fincarán las responsabilidades administrativas a que haya lugar, ello sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda.

Esto nos lleva a concluir que el decreto en análisis privilegia la libertad de los gobernados sin establecer restricciones indebidas a la esfera jurídica del gobernado, mas alla de las estrictamente indispensables para la consecución del fin social superior que es la preservación del orden público y la paz social.

4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

El texto y redacción legal utilizado en la norma que se dictamina, se ajusta a la interpretación legal a la literalidad, primer criterio de aplicación de cualquier



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

norma, toda vez que no deja espacio a la duda en la ejecución que el legislador pretende para apoyar el desarrollo social y velar en forma efectiva a favor de los valores sociales y legalmente reconocidos a lo largo de nuestra Nación y regular el uso de la fuerza.

La literalidad en la construcción gramatical de la norma en dictamen, en forma tal que se impide en todo caso, la controversia en el entendimiento, el uso de un lenguaje recto, indubitable y objetivo, que respalda los derechos y obligaciones constitucionales de los gobernados permiten determinar, por todas las razones expresadas en este capítulo y a lo largo de este dictamen que debe ser y **ES DE APROBARSE EN SUS TÉRMINOS LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA.**

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de la minuta de mérito, en los términos siguientes:

V. Consideraciones

Primera. Las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y Gobernación y Población, de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, resultan competentes para dictaminar la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como del artículo primero del Decreto por el que la Comisión Permanente Convoca a la Cámara de Diputados a un Segundo Periodo Extraordinario de Sesiones durante el Segundo Receso del Primer Año de Ejercicio de la Sexagésima Cuarta Legislatura, publicado el 22 de mayo de 2019 en la gaceta del Senado de la República y aprobado en la misma fecha.

Segunda. El 26 de marzo de 2019 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. Derivado de lo anterior, el Congreso de la Unión adquirió la obligación de expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de dicho decreto.

Tercera. El proyecto que se somete a la consideración de todas las fracciones parlamentarias, retoma los principios normativos establecido en los instrumentos internacionales aportados por las Naciones Unidas, en donde se establece la obligación de los funcionarios encargados de salvaguardar la seguridad pública de cumplir sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. En función de lo anterior, las que Dictaminan fundamentan la decisión de



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

aprobar en sus términos, el proyecto enviado por el Senado de la República haciendo énfasis en lo siguiente:

- Se regula el uso de la fuerza y las armas de fuego conforme a los estándares internacionales en materia de los derechos humanos.
- Los cuerpos de seguridad, en el desempeño de sus tareas, respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los Derechos Humanos de todas las personas.
- Se incorporan los principios básicos para prevenir el abuso en el uso de la fuerza pública, recalcando en todo momento que los cuerpos de seguridad pública no emplearán la fuerza, salvo cuando ello sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden o cuando corra peligro la integridad física de las personas.
- Con el ordenamiento que se propone no se dará lugar a interpretación alguna relativa a que se autorice el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.
- Se prohíbe emplear armas de fuego como señal de advertencia. Tampoco pueden usarse para controlar o dispersar manifestaciones. El uso de armas de fuego se considera una medida extrema.
- Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimientos los cuerpos de seguridad se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Toda revelación de tal información con otros fines será sancionada.
- Cuando en la detención de una persona necesariamente se ejercite el Uso de la Fuerza se prohíbe la exposición de la persona detenido a tratos denigrantes, constitutivos de tortura o de abuso de autoridad.
- Ningún miembro de los cuerpos de seguridad podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- No se podrá invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradante.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- Se establece que los cuerpos de seguridad deberán asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.
- Los cuerpos de seguridad proporcionarán también atención médica a las víctimas de un delito.
- Expresamente se prohíbe la comisión de cualquier acto de corrupción por los cuerpos de seguridad, lo mismo que el abuso de autoridad será sancionado en los términos que la legislación aplicable establezca.
- Se establece la rendición de cuentas y vigilancia como controles y equilibrios que permita la evaluación de cualquier acción del Uso de la Fuerza por parte de las Instituciones de Seguridad Pública, así como, la valoración de la eficacia de su acción.
- Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberán rendir cuentas del desempeño de sus funciones y de su respeto del marco jurídico y operativo. Esto significa que no sólo los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben rendir cuentas por sus acciones y omisiones a título individual, sino también todos los superiores que dicten órdenes.

Cuarta. La Minuta busca colmar una importante demanda social, jurídica e institucional, respecto de establecer los lineamientos y bases legales que permitan regular y equilibrar el uso de la coacción como el principal elemento de un Estado, constituido de manera democrática y que, por ende, ostenta el uso exclusivo de la misma, legitimado para ello por el orden social.

Por ello, esta dictaminadora considera que para contribuir al equilibrio entre el orden social y el respeto a los derechos humanos en el desempeño de tareas de las Instituciones Policiales a fin de que, al hacer uso de la fuerza, ésta se haga conforme a los marcos legales ya establecidos y los que deben establecerse en cumplimiento a resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Para ello, se establece que los contenidos de la Minuta y con la expedición de la misma, el Congreso de la Unión en su ámbito de competencia, da cumplimiento a las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formuladas en diversos casos, sobre el uso excesivo de la fuerza del Estado por la actuación de elementos de corporaciones policiales, consistentes dichas Recomendaciones, en la necesidad de la elaboración de legislación en el orden



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

normativo nacional a fin de regular la actuación de las corporaciones y sancionar conforme a la ley los excesos cometidos.

De la misma manera, atender aquellas Recomendaciones específicas, que son recurrentes en las resoluciones emitidas por el Ombudsman nacional, ubicadas en su capítulo correspondiente y redactadas como artículos conforme al lenguaje de la técnica legislativa.

Resulta obligado hacer referencia al hecho de que esta dictaminadora considera benéfico para el texto normativo la incorporación del enfoque de género ya que de esta manera se atendería a múltiples situaciones de violaciones a derechos humanos de mujeres, por exceso de la fuerza policial, con la posibilidad de definir medidas y políticas preventivas, de atención y corrección de casos posteriores; así como sentar las bases para integrar una estadística precisa de casos y circunstancias de abuso de fuerza policial a mujeres, que sirva de base para el diseño y puesta en marcha de mecanismos de preparación de las corporaciones policiales federales, que garantice un ejercicio escrupulosamente apegado a la normatividad aplicable.

La erosión institucional generada por deficientes políticas públicas y acciones sin estructura y sistema en materia policial abrió la brecha de desigualdad y descuidó gravemente el tejido social, construyendo toda una incubadora de conductas delictivas que, a lo largo de los últimos años, encontró tierra fértil.

Esto obligó al Estado Mexicano a implementar medidas que más que ayudar, generaron una mayor distorsión del problema, lo amplificó y como consecuencia de una fallida estrategia contra la delincuencia organizada, trastocó las terminales nerviosas de las instituciones policiales, de justicia y de investigación, generando lo que hoy conocemos como la crisis de inseguridad más grave de la historia reciente de nuestro país.

Por su parte y al referirnos al sistema jurídico mexicano, nuestra Constitución Política establece de manera clara y definitiva que el Estado es el exclusivo detentador legítimo de la fuerza. Es por ende, el primer encargado de dictar la orientación para determinar en qué momento y circunstancias hace uso de ese monopolio exclusivo de la fuerza legítima, con los fundamentos y directrices a que le obliga el marco constitucional.

Con fundamento en ese postulado, el párrafo primero del artículo 2. de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que:



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, en su artículo 3, precisa que:

La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

De ahí que la gran cuestión que se pretende resolver es la manera y la perspectiva jurídica, en la que se puede conciliar y equilibrar el poder legítimo del uso de la fuerza del Estado, con los derechos humanos de los gobernados.

En un Estado represor, sus gobernantes plantean la falsa disyuntiva entre si el policía provee al orden público, o respeta los derechos humanos. Pero, en un Estado democrático de Derecho, el uso legítimo de la fuerza implica necesariamente el respeto a los derechos humanos de todo gobernado, para que así se mantenga un orden con libertad.

Por eso es de la mayor relevancia para esta dictaminadora que tanto en los razonamientos de la legisladora como en el *corpus* normativo, se integren Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, incorporadas mediante la adecuada técnica legislativa a los capítulos y artículos, en la esfera de competencia conforme a la legislación marco que es la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que en la jerarquía normativa se ubica por encima de una legislación como la que se dictamina y por ello, debe acatar sus contenidos relacionados con el uso legítimo de la fuerza policial, por ser ésta una norma General que deriva del texto constitucional y reglamenta sus contenidos de regulación.

No es ésta una tarea menor, ya que se trata regular con precisión, qué se puede, qué se prohíbe y cómo debe hacerlo el elemento que ostenta el poder público del



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

estado, para darle certeza y equilibrio a su relación con los gobernados, lo que en el marco legislativo implica todo un reto, que obliga a expertos de los sectores público, privado y social, tanto en ámbito federal como local, a realizar trabajos multidisciplinarios e interinstitucionales, que garanticen legitimidad, viabilidad y legalidad a las interpretaciones y contenidos normativos.

Sin embargo, es una tarea urgente en la que esta dictaminadora coincide, consistente en resolver la expedición de una legislación nacional, ya que la falta de regulación constituye por sí sola una violación a los derechos humanos. Esto lo sostiene la Corte Europea de Derechos Humanos, así como la necesidad de elaborar leyes sobre el tema. Particularmente del derecho a la vida (en su vertiente positiva) y de integridad personal (física y psicológica en su vertiente positiva), ya que conforme a estos derechos, cuyo respeto es deber del Estado, a él le corresponde realizar acciones, incluyendo las de orden legislativo, que coadyuven a su respeto y ejercicio y asimismo, porque esa ausencia de regulación, da paso a que la fuerza pública sea ejercida irresponsablemente, sin sujetarse a los derechos reconocidos en el derecho humanitario a toda persona, particularmente a quienes son objeto de una acción de policía, además, recogidos y tutelados por nuestra Constitución.

Quinta. A manera de retrospectión, es preciso mencionar que el 7 de septiembre de 1990, en el marco del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, desarrollado en la Ciudad de La Habana, Cuba, se establecieron una serie de Principios Básicos acerca del empleo del uso de la fuerza y de armas de fuego por parte de las y los funcionarios que en los Estados Miembros realicen actividades destinadas a asegurar y garantizar el orden coactivo, así como de otras personas como jueces, fiscales, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general.

En dicho instrumento, se establecen Principios Básicos que permiten establecer la necesidad de regular el uso de la fuerza; en este sentido es preciso señalar que dichos principios afirman que:

- 1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo.

Por su parte y como antecedente en el derecho positivo mexicano, el día 29 de marzo de 2007 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Federal, a fin de que se investigara si existió la probable violación de garantías graves en los hechos que tuvieron lugar de mayo de 2006 a enero de 2007, investigación conocida como "Caso Oaxaca" (Crónicas del Pleno y las Salas 2007)

Posteriormente, En sesión de veintiséis de noviembre de dos mil siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ampliar la investigación para que se incluyeran los hechos acaecidos el 16 de julio de 2007 en el Cerro del Fortín de Oaxaca.

Así, la Comisión investigadora presentó el resultado de su investigación, afirmando que toda vez que los elementos de convicción recabados permitían determinar que en el caso hubo violación grave de garantías entre ellas, la referente a la vida, integridad personal, acceso a la justicia, libertad, trabajo, expresión, educación, propiedad, posesión y el derecho a la paz, toda vez que se vivió una situación en la que prácticamente se anuló el Estado de derecho.

En el informe presentado se señalaba en su página 10, "**que cuando las autoridades estatales y federales determinaron hacer uso de la fuerza pública para solucionar el conflicto social en Oaxaca, se incurrió, en la ejecución correspondiente, en actos que además de denotar falta de eficiencia y profesionalismo de los cuerpos policíacos, provocaron la violación de diversas garantías**", pues varias personas fueron objeto de tratos crueles e inhumanos durante su detención y traslado a los penales correspondientes, sin que la autoridad contara con registros que informaran la manera en la que procedieron



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

durante tales traslados, lo cual resultaba indispensable, dado el estado de vulnerabilidad en que se encontraban los detenidos.

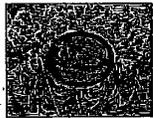
Se omitió **tomar las medidas necesarias para ocasionar el menor daño posible a los propios elementos policíacos, quienes fueron sometidos a riesgos innecesarios e igualmente se advertían excesos en la represión a los inconformes**, pues hubo personas que presentaron lesiones graves que no guardaban proporción con el objetivo que se pretendía alcanzar mediante los operativos, además de que uno de éstos fue fallido y lejos de contribuir a la solución del conflicto, ocasionó más violencia y represión, generando una situación de mayor desorden generalizado a la que existía antes de implementar el operativo.

Se actualizó una violación grave de garantías al menoscabarse varios derechos fundamentales y suprimirse otros ilegítimamente; situación ésta que prevaleció por un tiempo considerable por la ausencia de orden y paz pública que implicó un déficit injustificado en el goce de las garantías, cuestión que constitucionalmente resulta inadmisibles en un Estado de derecho.

En el mismo sentido hace referencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Informe y Resolución de la investigación constitucional sobre el “caso Atenco”, (Diario Oficial 21 septiembre 2009), relativo al uso de la fuerza pública; afirma que esta indagatoria dejó en evidencia omisiones importantes en materia de policía y seguridad pública, que por sí mismas propician condiciones de vulnerabilidad de los derechos humanos.

En esta resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace una dura crítica a las omisiones legislativas en cuanto al uso de la fuerza pública y todo lo relacionado con ella, dice la Corte que en términos generales, las leyes mexicanas prácticamente no han establecido supuestos normativos para definir los casos en los que es legal el uso de la fuerza. Y que los principios que contiene la Constitución Mexicana sobre el tema, hay que aterrizarlos y darles contenidos, porque son la base sobre la cual deben construirse estructuras a nivel legal, reglamentario y protocolario.

El Máximo Tribunal, en el referido Informe y Resolución (Diario Oficial 21 septiembre 2009. Quinta Sección, Pp.73-74), determina que: “... **no basta que la Constitución establezca principios para la materia, ni que establezca derechos que toda autoridad debe respetar.** Los principios ... por su propia naturaleza, no son reglas ni mucho menos detallan las maneras (en) que una autoridad debe y puede actuar. **Los principios hay que irlos aterrizando, dando contenido, materializando en reglas de diversos contenidos y jerarquías;** y, tratándose de una función en la que hay **conurrencia** de órdenes de gobierno, **reglas que partan de una base**



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

común que les de cohesión y consistencia, y que continúen desarrollándose hasta llegar a un punto en el que permitan a la autoridad operativa bien cumplir su función”.

Se suman a estos argumentos sobre la necesidad y urgencia de legislar el tema, las reformas constitucionales de junio de 2011, en materia de derechos humanos, entre ellas, por la que se elevan a rango constitucional los referidos derechos, protegidos por los tratados internacionales ratificados por México. Ahora, parte de ese esfuerzo de fortalecer su protección, lo es identificar para nuestro país, aquellos relativos al uso legítimo de la fuerza, para adecuarlos al marco normativo en la materia.

En ese sentido, vale la pena remontarse al 17 de diciembre de 1979, fecha en que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 34/169, denominada Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, que en su artículo 3º establece que dichos servidores públicos podrán usar la fuerza pública sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Igualmente en el Octavo Congreso de la Organización de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, se aprobaron los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, que es un documento integral dedicado al uso de la fuerza pública, así como a la obligación de los Estados de adoptar y aplicar normas y reglamentaciones sobre el empleo de la referida fuerza pública y armas de fuego contra personas por parte de servidores públicos encargados de hacer cumplir la Ley.

Sexta. Respecto de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es pertinente mencionar, que desde noviembre de 1999, con el primer período de la gestión del Doctor José Luis Soberanes como Titular de la misma, al 19 de octubre de 2017, se han emitido Recomendaciones sobre uso excesivo del uso de la fuerza policial en 29 casos, de los cuales 7 son por violaciones graves a derechos humanos.

Uno de esos casos, es el relacionado con los sucesos acontecidos el 12 de diciembre de 2011, en el Municipio de Chilpancingo, Guerrero, a raíz de las protestas de un grupo de estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, de Ayotzinapa y otros grupos, de los que derivó la Recomendación No. 1VG/2012, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 27 de marzo de 2012, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos. El Ombudsman nacional emitió 30 Recomendaciones, dirigidas: 13 al Secretario de



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Seguridad Pública Federal y al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero; 4 al Secretario de Seguridad Pública Federal; 11 al Gobernador del Estado; así como 2 al Presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero.

Para los efectos del presente dictamen, destacan por sus contenidos, en su apartado IV. OBSERVACIONES, los dos siguientes numerales, que se transcriben textualmente:

“**156.** Criminalización de la protesta social. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el uso de la fuerza por parte de las autoridades encargadas de cumplir y hacer cumplir la ley en una manifestación pública tiene límites. En este contexto, la criminalización de la protesta social constituye una práctica que se traduce en negar cualquier posibilidad de diálogo entre los gobernados y sus autoridades por razones de “estado”, que vulnera los derechos de las personas”.

“**161.** Si bien es cierto que en México existen instituciones que manejan algunos principios y criterios aislados sobre el empleo de la fuerza, Naciones Unidas ha señalado que en el país la ausencia de un protocolo sobre uso de la fuerza apegado a los estándares internacionales de derechos humanos que sea aplicado por todos los cuerpos de seguridad, la escasa eficacia en la capacitación de las fuerzas de seguridad pública en derechos humanos y la impunidad que ha prevalecido en algunos hechos han permitido que se sigan presentando casos de uso desproporcionado de la fuerza con el fin de reprimir actos de protesta social”.¹

En cuanto a las Recomendaciones relacionadas con el presente caso, son relevantes cinco de las dirigidas al Secretario de Seguridad Pública Federal y al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, las que también se transcriben:

“**TERCERA.** Se diseñe e imparta un programa integral de capacitación y formación en materia de Derechos Humanos, poniendo especial énfasis en el uso de la fuerza utilizada en manifestaciones públicas, **y que en el Sistema Nacional de Seguridad Pública se promueva una ley general sobre el uso de la fuerza y tácticas policiales**”.

“**QUINTA.** Implementar acciones eficaces de coordinación institucional para el tratamiento de manifestaciones públicas”.

¹ Recomendación No. 1 VG/2012 de 27 de marzo de 2012, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011, en Chilpancingo, Guerrero. http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_001.pdf



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

“SÉPTIMA. Se homologuen las acciones que hagan posible su formación, con similar capacidad táctica y operativa, para que en casos similares se respeten, sobre todo, los Derechos Humanos”.

“OCTAVA. El desarrollo profesional de las corporaciones policiales se base en técnicas modernas y en la formación de valores cívicos, el conocimiento de los ordenamientos jurídicos inherentes a su función, la vocación de servicio y de comportamiento ético, con la finalidad de que se transformen cualitativa y cuantitativamente los sistemas operativos, el marco jurídico, la capacitación y la profesionalización policial, así como el régimen disciplinario, los sistemas de información, el respeto a los Derechos Humanos y los mecanismos de control”.

“NOVENA. Que las corporaciones hagan efectivos, en favor de los menores de edad y de las mujeres, los derechos protegidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y en la Convención para Eliminar Todo Tipo de Discriminación a las Mujeres”.²

Ya desde 2006, el entonces Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Doctor José Luis Soberanes Fernández, emitió la RECOMENDACIÓN GENERAL NO. 12/2006 SOBRE EL USO ILEGÍTIMO DE LA FUERZA Y DE LAS ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2006.

La referida Recomendación General se dirigió al entonces Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de Justicia y responsables de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios.

Con base en el artículo 6o. fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevé como atribución de este organismo nacional proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas

2. Idem.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la propia Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los derechos humanos y se evite su violación. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de la mencionada Comisión Nacional, se expide la Recomendación General de referencia.

Como antecedentes, la sustenta en el hecho de observar que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de las personas a las que pretenden detener, someter o asegurar.

La propia Comisión Nacional, aporta datos estadísticos de los que se advierte que: *durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, se recibieron en total 3,928 quejas relacionadas con el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, de las cuales 2,081 corresponden a cateos y visitas domiciliarias ilegales; 617 como violación al derecho a la integridad personal; 466 como violación al derecho a la vida; 304 como intimidación; 291 como amenazas; 76 como empleo arbitrario de la fuerza pública; 57 como atentados a la propiedad; 25 como violación al derecho de la integridad de los menores; seis como ejecución sumaria o extrajudicial y cinco como violación a los derechos a la libertad de reunión y de asociación. Cabe resaltar que la cifra sería mayor, ya que frecuentemente, y de conformidad con lo señalado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, A. C., en su Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), así como por la Encuesta Nacional sobre delitos no denunciados de la CNDH, sólo el 20 por ciento de los delitos son denunciados, es decir, uno de cada cinco.*

El entonces Ombudsman nacional, emitió siete Recomendaciones a diversas autoridades. En el caso de incorporar a las legislaciones contenidos regulatorios sobre el uso de la fuerza, destaca la emitida a los gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal y responsables de la seguridad pública de los municipios:

Primera. Tomen las medidas necesarias para que se incorporen en las leyes y los reglamentos respectivos, el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por la Organización de las Naciones Unidas, así como para incluir las circunstancias en que pueden emplearse la fuerza y las armas de fuego.³

³ RECOMENDACIÓN GENERAL NO. 12/2006 SOBRE EL USO ILEGÍTIMO DE LA FUERZA Y DE LAS ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY. D. O. F. 12 de febrero de 2006. [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/CNDH/Recomendaciones/14022006\(2\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/OA/CNDH/Recomendaciones/14022006(2).pdf)



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

A lo largo de dos décadas, por lo menos tres distintos presidentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de manera reiterada y coincidente, han recomendado la elaboración de legislación nacional de la cual partan disposiciones normativas fundamentales para regular adecuadamente el uso de la fuerza policial.

A continuación, se presentan diversas emitidas en el periodo de cada uno de ellos:

OMBUDSMAN	AÑO	Nº RECOMENDACIÓN	SINOPSIS
Dr. José Luis Soberanes Fernández (16/11/1999 – 15/11/2009)	2006	12/2006	Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la Ley.
	2006	38/2006	Sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 Y 4 de mayo de 2006 en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado De México
	2007	65/2007	Caso sobre los hechos ocurridos en ciudad Ixtepec, Oaxaca, en agravio del padre Alejandro Solalinde Guerra y migrantes de origen centroamericano.
Dr. Raúl Plascencia Villanueva (16/11/2009 – 15/11/2014)	2012	1VG/2012	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011 el Chilpancingo, Guerrero.
	2012	18/2012	Sobre el caso de uso arbitrario de la fuerza pública, privación de la vida de V1 y actos contrarios a la inhumación de su cadáver, en Ciudad Madera, Chihuahua.
	2012	42/2012	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, y privación de la vida de V2 y V3, en el municipio de Cárdenas Tabasco.
	2012	46/2012	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza pública en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, y privación de la vida de V5, en Ciudad Juárez, Chihuahua
	2012	48/2012	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza pública y privación de la vida, en agravio de V1, en Puerto Vallarta, Jalisco.
	2012	49/2012	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza pública y privación de la vida, en agravio de V1, en Puerto Vallarta, Jalisco
	2012	70/2012	Sobre el caso del uso arbitrario de la fuerza pública en menoscabo de la Seguridad Pública, la privación de la vida de V1, la pérdida de la vida de V3 y la afectación a la



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

		integridad y salud de V2 y V4, en el estado de Michoacán de Ocampo.
2012	72/2012	Sobre el cateo ilegal, uso arbitrario de la fuerza pública, detención arbitraria, tortura en agravio de V1, tratos crueles en agravio de V2 e inhumanos en perjuicio de V3 y V4 y la violación al derecho a la protección a la salud de V3, en Baja California.
2013	41/2013	Sobre la detención arbitraria y retención ilegal de V1, V2 y el niño V3, tortura en agravio de V1, y tratos inhumanos en agravio de V2 y V3 en Huatulco, Oaxaca.
2013	49/2013	Sobre el caso de cateo ilegal, uso excesivo de la fuerza y privación de la vida de V1, así como detención arbitraria, retención ilegal y trato indigno en agravio de V2 en el Municipio de Metepec, Estado de México.
2013	56/2013	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza y trato indigno en agravio de V1, V2, V3 y V4, y privación de la vida de V1, en el Estado de Puebla.
2013	58/2013	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza, en agravio de V1, V2 y V3 y privación de la vida de V2, en Celaya, Guanajuato.
2013	78/2013	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza, trato indigno, y privación de la vida de V1, en el Estado de Querétaro.
2013	83/2013	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza, en agravio de V1 y V2, y privación de la vida de V1, trato indigno a V2 e indebida procuración de justicia.
2014	2VG/2014	Sobre la Investigación de Violaciones Graves a los Derechos Humanos iniciada con motivo de los Hechos ocurridos el 9 de julio de 2014, en el Municipio de Ocoyucan, Puebla.
2014	23/2014	Sobre el caso de detención arbitraria y uso excesivo de la fuerza pública en agravio de V1, Indígena Nahua.
2014	26/2014	Sobre el caso de detención arbitraria, uso excesivo de la fuerza, afectación al proyecto de vida y ejercicio indebido de la función pública en agravio de V1, en Matamoros, Tamaulipas.
2014	28/2014	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza pública en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, privación de la vida de V2 e inadecuada procuración de justicia en agravio de V2, V3, V4 y V5.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Lic. Luis Raúl González Pérez (16/11/2014)	2014	51VG/2014	Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad San Pedro limón, municipio de Tlatlaya, estado de México.
	2015	12/2015	Sobre el caso de detención arbitraria, uso excesivo de la fuerza pública en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5; ejecución extrajudicial de V2, V3, V4 y V5; e indebida procuración de justicia en agravio de las víctimas.
	2015	3VG/2015	Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de V44, V45, V46, V47 y V52, así como la ejecución extrajudicial de V49, atribuida a la Policía Federal, con motivo de los hechos ocurridos el 6 de enero de 2015 en Apatzingán, Michoacán.
	2016	4VG/2016	Sobre la investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos, por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 civiles y la privación de la vida de 4 civiles; la tortura de dos personas detenidas; el trato cruel, inhumano y degradante en perjuicio de una persona detenida y la manipulación del lugar de los hechos, atribuida a la Policía Federal, con motivo de los hechos ocurridos el 22 de mayo de 2015 en el "Rancho del Sol", Municipio de Tanhuato, Michoacán.
	2017	5VG/2017	Sobre la investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos, por la detención arbitraria, tortura, desaparición forzada y ejecución arbitraria de V1, V2, V3, V4 y MV, ocurridas el 11 de enero de 2016, en el Municipio de Tierra Blanca Veracruz.
	2017	6VG/2017	Sobre la investigación de violaciones graves a Derechos Humanos por la detención arbitraria y desaparición forzada de V1, V2 y V3, y la retención ilegal de MV, en el municipio de Papantla, Veracruz.
	2017	19/2017	Sobre el caso de uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de V, atribuible a servidor público de la policía federal.
	2017	7VG/2017	Sobre violaciones graves a derechos humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el estado de Oaxaca.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Recomendaciones emitidas durante las gestiones del Dr. José Luis Soberanes Fernández, el Dr. Raúl Plascencia Villanueva y el Lic. Luis Raúl González Pérez.

Por ello es que, atendiendo a los múltiples criterios tanto del Máximo tribunal del país, de instancias internacionales calificadas en el tema del uso de la fuerza del Estado, así como a las Recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se considera que la propuesta que se dictamina es un paso fundamental para evitar que las deficiencias, omisiones y violaciones a los derechos humanos por un uso excesivo de la fuerza, continúen produciendo el alto nivel de desconfianza en las corporaciones policiales, lo que inhibe las denuncias y favorece la impunidad.

Séptima. Esta dictaminadora considera loable el esfuerzo de sistematización y armonización de la propuesta contenida en el presente instrumento ya que se eliminan ambigüedades y se abona a la preservación de derechos humanos, adoptando en sus contenidos un lenguaje común y preciso a través de la definición de conceptos, prohibiciones, obligaciones, clasificaciones, fijación de requisitos y contenidos mínimos, valiosos para dar certeza a la actuación de los Cuerpos e Instituciones Policiales, para que cumplan sin titubeos su función.

Consistente con ello, esta dictaminadora comparte el objetivo central de la propuesta en el sentido de cubrir los vacíos legales que impiden dar certeza y precisión a la actuación de las Instituciones encargadas de la Seguridad Pública para garantizar un orden social con respeto a los derechos humanos y es congruente con la búsqueda de mejores condiciones de vida y salvaguarda de los intereses primigenios de los mexicanos.

Octava. Por lo anteriormente expuesto, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados, los integrantes de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el Proyecto de Decreto que expide la Ley Nacional sobre el uso de la fuerza.

VI. Régimen Transitorio

Esta Comisión dictaminadora considera adecuado el contenido del régimen transitorio que propone la iniciativa de mérito en función que propone la derogación de disposiciones sobre Uso de la Fuerza en materia de seguridad pública, que se opondan a lo dispuesto en el presente Decreto; así como la obligación de las instituciones de Seguridad Pública, sobre procurar en medida de las disponibilidades presupuestarias, adquirir la tecnología correspondiente para cumplir sus fines.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

VII. Impacto Regulatorio

La presente propuesta se relaciona con las minutas por las que se expiden la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional del Registro de Detenciones, y se reforma la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismos que han sido estudiados y cuentan con proyecto de dictamen, por lo que el impacto regulatorio se encuentra debidamente contemplado y los instrumentos legales involucrados, perfectamente armonizados.

Por lo anteriormente expuesto, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados, los integrantes de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el Proyecto de Decreto que expide la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

VIII. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA

Artículo Único. Se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, para quedar como sigue:

LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Cuando las autoridades a que se refiere el párrafo anterior realicen tareas de protección civil, y se requiera el uso de la fuerza, lo harán en los términos que dispone la presente Ley.

Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto:

- I. Establecer las normas generales bajo las cuales los integrantes de las Instituciones de seguridad pueden ejercer el uso de la fuerza y utilizar el armamento oficial para el desempeño de sus funciones;
- II. Regular el catálogo normativo de funciones, derechos, obligaciones y prohibiciones para los integrantes de las instituciones de seguridad que ejercen el uso de la fuerza;
- III. Establecer las reglas para el control y administración del equipamiento oficial de los integrantes de las instituciones de seguridad;
- IV. Normar los esquemas de coordinación operativa para las instituciones de seguridad en el uso de la fuerza y del armamento oficial;
- V. Brindar certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza que realicen las instituciones de seguridad en el ejercicio de sus funciones, y
- VI. El establecimiento del régimen de responsabilidades por la inobservancia de esta Ley.

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- I. Agente: servidor público integrante de las instituciones de seguridad que, con motivo de su empleo, cargo o comisión, hace uso de la fuerza. Se considerará agente al elemento de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública, así como a las personas que presten servicios de seguridad privada en términos de la ley, cuando colaboren en tareas de seguridad pública;
- II. Armas de fuego: las autorizadas para el uso de los miembros de las instituciones de seguridad, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- III. Armas menos letales: aquellas a través de las cuales se disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida;
- IV. Armas letales: las que por su diseño y mecanismo ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte;
- V. Control: la acción que ejercen los integrantes de las instituciones de seguridad sobre una o varias personas para su contención;
- VI. Detención: la restricción de la libertad de una persona por las instituciones de seguridad, con el fin de ponerla a disposición de la autoridad competente;
- VII. Instituciones de Seguridad Pública: 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, las cuales también podrán ser referidas en esta Ley como instituciones de seguridad;
- VIII. Estructuras corporales: las partes anatómicas del cuerpo, tales como los órganos, las extremidades y sus componentes;
- IX. Funciones corporales: las funciones fisiológicas de los sistemas corporales tales como el sistema respiratorio, el sistema cardiovascular, el sistema músculo-esquelético, entre otros;
- X. Lesión: el daño producido por una causa externa que deja huella material en el cuerpo humano;
- XI. Lesión grave: el daño producido por una causa externa que ponga en peligro la vida o que disminuya de manera permanente las capacidades físicas de una persona;
- XII. Ley: la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza;
- XIII. Sujetos Obligados: las instituciones de seguridad pública, las auxiliares, y los agentes de ambas, y
- XIV. Uso de la Fuerza: la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales que lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos que establecen las normas jurídicas aplicables.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Capítulo II Principios del Uso de la Fuerza

Artículo 4. El uso de la fuerza se regirá por los principios de:

- I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;
- II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la Ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;
- IV. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y
- V. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.

Artículo 5. El uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos.

Artículo 6. El impacto del uso de la fuerza en las personas estará graduado de la siguiente manera:

- I. Persuasión: cese de la resistencia a través del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad, para lograr la cooperación de las personas con la autoridad;
- II. Restricción de desplazamiento: determinar un perímetro con la finalidad de controlar la agresión;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- III. Sujeción: utilizar la fuerza física con moderación para lograr el control o aseguramiento de los individuos;
- IV. Inmovilización: utilizar la fuerza física con intensidad, pudiendo emplear medios o equipos destinados a restringir la movilidad de las personas para lograr su aseguramiento;
- V. Incapacitación: utilizar la fuerza física con máxima intensidad, permitiendo el empleo de armas menos letales, así como sustancias químicas irritantes que perturben las funciones sensoriales, con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor;
- VI. Lesión grave: utilizar la fuerza epiletal, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor, y
- VII. Muerte: utilizar la fuerza letal como una acción excepcional, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de repeler y neutralizar la agresión, no teniendo otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, a sabiendas que existe un alto riesgo de causar la muerte del agresor.

Artículo 7. Se consideran amenazas letales inminentes:

- I. La acción de apuntar con el cañón de un arma de fuego o una réplica de la misma en dirección a una persona;
- II. La acción de no soltar un arma de fuego o una réplica de la misma después de advertencia clara;
- III. La acción de poner en riesgo la integridad física de una persona con un arma punzocortante;
- IV. El accionar el disparador de un arma de fuego;
- V. La acción de portar o manipular un explosivo real o una réplica del mismo o,
- VI. Las acciones tendientes a perturbar objetos o sistemas que puedan tener efectos letales o incapacitantes en una o más personas.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Artículo 8. Los protocolos y procedimientos del uso de la fuerza deberán atender a la perspectiva de género, la protección de niños, niñas y adolescentes, así como la atención de situaciones de riesgo en el interior o en las inmediaciones de guarderías, escuelas, hospitales, templos, centros de reclusión y otros lugares en el que se congreguen personas ajenas a los agresores.

Capítulo III Procedimientos del Uso de la Fuerza

Artículo 9. Los mecanismos de reacción en el uso de la fuerza son:

- I. Controles cooperativos: indicaciones verbales, advertencias o señalización;
- II. Control mediante contacto: su límite superior es la intervención momentánea en funciones motrices;
- III. Técnicas de sometimiento o control corporal: su límite superior es el impedimento momentáneo de funciones corporales y daños menores en estructuras corporales;
- IV. Tácticas defensivas: su límite superior es el daño de estructuras corporales no vitales, y
- V. Fuerza Letal: su límite es el cese total de funciones corporales. Se presume el uso de la fuerza letal cuando se emplee arma de fuego contra una persona.

Artículo 10. La clasificación de las conductas que ameritan el uso de la fuerza, ordenadas por su intensidad, es:

- I. Resistencia pasiva: conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, exenta de violencia, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad. Contra la resistencia pasiva podrán oponerse los mecanismos de reacción a los que se refieren las fracciones I y II del artículo anterior;
- II. Resistencia activa: conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad. Contra



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

la resistencia activa podrán oponerse los mecanismos de reacción a los que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior, y

- III. Resistencia de alta peligrosidad: conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, empleando la violencia, el amago o la amenaza con armas o sin ellas para causar a otra u otras o a miembros de las instituciones de seguridad, lesiones graves o la muerte, negándose a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los sujetos obligados, quienes previamente se han identificado como autoridad. Contra la resistencia de alta peligrosidad podrán oponerse los mecanismos de reacción a los que se refieren las fracciones I, II, III, IV y V del artículo anterior.

Artículo 11. Los niveles del uso de la fuerza, según el orden en que deben agotarse, son:

- I. Presencia de autoridad: es la primera forma de contacto que tienen los agentes con la ciudadanía en general. Se manifiesta a través de:
- a. El uso adecuado del uniforme;
 - b. El uso adecuado de equipo, acorde a las circunstancias, y
 - c. Una actitud diligente.
- II. Persuasión o disuasión verbal: a través del uso de palabras o gesticulaciones que sean catalogadas como órdenes y que permitan a la persona facilitar a los agentes a cumplir con sus funciones;
- III. Reducción física de movimientos: mediante acciones cuerpo a cuerpo a efecto de que se controle a la persona que se ha resistido y ha obstaculizado que los agentes cumplan con sus funciones;
- IV. Utilización de armas incapacitantes menos letales: a fin de someter la resistencia activa de una persona, y
- V. Utilización de armas de fuego o de fuerza letal: para repeler las resistencias de alta peligrosidad.

Artículo 12. El uso de la fuerza solo se justifica cuando la resistencia o agresión es:

- I. Real: si la agresión se materializa en hechos apreciables por los sentidos, sin ser hipotética ni imaginaria;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- II. Actual: si la agresión se presenta en el momento del hecho, no con anterioridad o posterioridad, y
- III. Inminente: si la agresión está próxima a ocurrir y, de no realizarse una acción, esta se consumaría.

Artículo 13. El uso de la fuerza letal será el último recurso en cualquier operativo. En su caso, los agentes deberán comprobar que la agresión era real, actual o inminente, sin derecho, que ponía o podría poner en peligro la vida o integridad física de personas ajenas o de uno de ellos y que el uso de la fuerza en los niveles referidos en las fracciones I a la IV del artículo 11, eran insuficientes para repeler, contrarrestar o neutralizar los actos de resistencia.

Capítulo IV Instrumentos del Uso de la Fuerza

Artículo 14. Las instituciones de seguridad asignarán las armas solamente al agente que apruebe la capacitación establecida para su uso y este, a su vez, solo podrá usar las armas que le hayan sido asignadas.

Artículo 15. Los agentes podrán tener a su cargo y portar las siguientes armas:

- I. Incapacitantes menos letales:
 - a. Bastón PR-24, tolete o su equivalente, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
 - b. Dispositivos que generan descargas eléctricas;
 - c. Esposas o candados de mano;
 - d. Sustancias irritantes en aerosol, y
 - e. Mangueras de agua a presión.
- II. Letales:
 - a. Armas de fuego permitidas, y
 - b. Explosivos permitidos, en este y en el inciso anterior, en términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Las instituciones de seguridad deberán dotar a los agentes con el equipo de protección y vehículos con y sin blindaje, a fin de proteger su integridad y disminuir la necesidad del uso de armas de cualquier tipo.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

En todos los casos, las armas que se autoricen para los cuerpos de policía deberán apegarse a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 24 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Artículo 16. Las instituciones de seguridad emitirán los protocolos de actuación con perspectiva de género y para niñas, niños, adolescentes y protección de los derechos humanos, así como los manuales de técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas a realizar por parte de los agentes.

El manual correspondiente determinará el contenido de las prácticas que los agentes deberán cumplir para estar capacitados en el uso de la fuerza, así como la periodicidad del entrenamiento para el uso de las armas permitidas y las técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas incapacitantes menos letales y de armas de fuego.

El entrenamiento para el uso de las armas permitidas comprenderá técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos que limiten al máximo el uso de la fuerza en los niveles de uso de armas menos letales y uso de arma de fuego.

Capítulo V Agentes

Artículo 17. Las instituciones de seguridad deberán contar con una base de datos que contenga el registro detallado de las huellas y las características que impriman los proyectiles u ojivas, las estrías o rayado helicoidal de las armas de fuego bajo su resguardo; así como de las armas y equipo asignado a cada agente.

Artículo 18. Las instituciones de seguridad garantizarán que sus integrantes sean seleccionados mediante procedimientos adecuados que permitan establecer que poseen aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y que reciban capacitación profesional, continua y completa, incluyendo el uso de la fuerza. Las aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Lo anterior, de conformidad con las disposiciones relativas de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y demás normatividad aplicable.

Artículo 19. Todo agente tiene derecho a la protección de su vida e integridad física, al respeto a su dignidad como ser humano y a su autoridad por parte de sus superiores y de la ciudadanía.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Es obligación de la institución de seguridad a la que pertenezcan, proporcionar a sus agentes la atención médica, psicológica y jurídica que, en su caso, requieran.

Artículo 20. Las familias de los agentes contarán con atención médica, psicológica y social en aquellos casos en los que el agente pierda la vida, le sea imputado el uso excesivo de la fuerza o adquiera alguna discapacidad por el ejercicio de sus funciones, dando especial atención a sus familiares.

Capítulo VI Detenciones

Artículo 21. En el uso de la fuerza para la detención de una persona se atenderán los principios y procedimientos establecidos en esta ley, de acuerdo con las siguientes reglas:

- I. Evaluar la situación para determinar inmediatamente el nivel de fuerza que utilizará;
- II. Comunicar de inmediato a la persona o personas las razones por las cuales serán detenidas;
- III. Comunicar a la persona detenida ante qué autoridad será puesta a disposición y solicitar que la acompañen, y
- IV. Poner a disposición de forma inmediata ante la autoridad competente a la persona detenida.

Los agentes, bajo su más estricta responsabilidad, velarán porque durante la custodia del detenido se resguarde su integridad y se impidan actos de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, desaparición forzada o cualquier otro hecho que la ley señale como delito, o que impliquen una violación grave a los derechos humanos; así como por el cumplimiento de las disposiciones correspondientes de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Artículo 22. Cuando para la detención de una persona sea necesario hacer uso de la fuerza, el agente deberá:

- I. Procurar no ocasionar daño a la persona susceptible de detención y velar por el respeto a la vida e integridad física de esta;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- II. Utilizar de forma racional, subsidiaria y proporcional, los distintos niveles de uso de la fuerza, conforme a los niveles contemplados en esta Ley, y
- III. No exponer a la persona detenida a tratos denigrantes, abuso de autoridad o tortura.

En cualquier caso, será aplicable lo dispuesto por el último párrafo del artículo anterior.

Artículo 23. Durante una detención, se debe garantizar la seguridad de las personas no involucradas, la de los agentes y la del sujeto de la detención, en ese orden.

Artículo 24. Las instituciones de seguridad deberán abstenerse de ejercer el uso de la fuerza en contra de una persona detenida bajo su custodia, salvo que las circunstancias demanden la necesidad de su uso para el mantenimiento del orden y la seguridad o se ponga en riesgo la integridad de las personas.

Artículo 25. Las detenciones podrán ser registradas en medios audiovisuales que serán accesibles por los medios que establezcan las disposiciones en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Artículo 26. De cada detención se llevará a cabo el registro e informe correspondiente, en términos de lo establecido por la Ley en la materia.

Capítulo VII

Actuación de las Policías en Manifestaciones y Reuniones Públicas

Artículo 27. Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.

En éstos casos, la actuación policial deberá asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros, así como garantizar la paz y el orden públicos.

La intervención de las fuerzas de seguridad pública deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación emitidos por el Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 28. Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Capítulo VIII Planeación de Operativos que Requieran el Uso de la Fuerza

Artículo 29. Los agentes tienen derecho a responder a una agresión usando fuerza letal cuando esté en peligro inminente su integridad física con riesgo de muerte. Para calificar el hecho se deberán tomar en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar del operativo, así como la situación del agresor y su capacidad de resistencia.

Artículo 30. En el uso de la fuerza y la planeación de operativos siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios que establece esta Ley para garantizar la protección a los derechos humanos de todos los potenciales involucrados. Además deberán cumplir con lo siguiente:

- I. Determinar el agente o agentes al mando del operativo, que serán responsables de su debido cumplimiento;
- II. El mando deberá realizar reuniones para la coordinación con las diferentes autoridades participantes y los agentes que participarán en el operativo, con el objetivo de plantear las estrategias adecuadas y la toma de decisiones para definir el cumplimiento de los objetivos;
- III. Contar con planes operativos y logísticos para hacer frente al evento de que se trate, que contemplen la forma para controlar la eventual resistencia, considerando la capacidad de respuesta del objetivo, las características físicas del lugar, las entradas y salidas para poder considerar la retirada en caso de que el uso de la fuerza resulte inadecuado y la vida de los agentes corra peligro, así como evitar la huida de la o las personas en caso de que se trate de una detención;
- IV. Los planes operativos deberán establecer acciones para repeler, contrarrestar y neutralizar cualquier tipo de resistencia;
- V. Contemplar en el desarrollo del operativo el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, procurando generar el menor daño posible;
- VI. Contar con un plan de desplazamiento de los agentes en la zona del operativo;
- VII. Antes del operativo, pasar revista de agentes, equipo, armamento, cartuchos y vehículos, misma que deberá constar por escrito;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- VIII. Asegurar que el mando operativo mantenga una constante comunicación con sus superiores para la toma de decisiones durante la realización del operativo, incluida la posible negociación con las personas que ejercen la resistencia;
- IX. Evaluar los factores de riesgo para planear la estrategia adecuada;
- X. Determinar las rutas para poner a salvo a las personas ajenas, y
- XI. Es legal grabar o filmar el desarrollo del operativo, desde el inicio hasta la conclusión del mismo.

Artículo 31. En el caso de los planes, estrategias y programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones que se tornen violentas o que atenten contra el orden público, se deberá considerar la presencia de agentes capacitados para llevar a cabo negociaciones y procedimientos de disuasión y persuasión para que los manifestantes abandonen las conductas agresivas, debiendo buscar a los líderes para entablar el diálogo entre estos y las autoridades.

El agente que funja como negociador deberá permanecer en comunicación directa y en coordinación con el mando operativo, quien a su vez tendrá contacto directo con el mando superior.

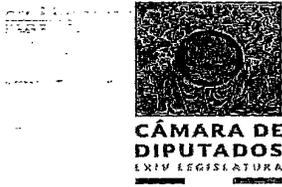
Capítulo IX Informes del Uso de la Fuerza

Artículo 32. Siempre que los miembros de las instituciones de seguridad utilicen la fuerza en cumplimiento de sus funciones deberán realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato, una copia de este se integrará al expediente del agente al mando del operativo y en lo conducente de cada uno de los participantes.

Los superiores jerárquicos serán responsables cuando deban tener o tengan conocimiento de que los agentes bajo su mando hayan empleado ilícitamente la fuerza, los instrumentos o armas de fuego a su cargo y no lo impidan o no lo denuncien ante las autoridades correspondientes.

Artículo 33. El reporte pormenorizado contendrá:

- I. Nombre, adscripción y datos de identificación del agente;
- II. Nivel de fuerza utilizado;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- III. Circunstancias de modo, tiempo, lugar de los hechos y razones que motivaron la decisión de emplear dicho nivel de fuerza, y
- IV. En caso de haber utilizado armas letales:
 - a) Detallar las razones que se tuvieron para hacer uso del arma de fuego o explosivo;
 - b) Identificar el número de disparos o la cantidad de detonación de explosivos;
 - c) Especificar el tipo de lesiones, el número e identidad de las personas lesionadas y los daños materiales causados, y
 - d) En su caso, especificar el número e identidad de las personas que hayan perdido la vida.

Artículo 34. Las instituciones de seguridad establecerán un programa de evaluaciones periódicas de acuerdo con estándares de eficiencia sobre el uso de la fuerza.

Artículo 35. Las instituciones de seguridad deberán presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza.

Estos reportes deberán contener:

- I. Los datos relacionados con las detenciones;
- II. Los resultados de la evaluación corporal que se realice a las personas detenidas;
- III. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, desagregado por sexo, y
- IV. En su caso, recomendaciones que con motivo de estos eventos hayan emitido los organismos públicos de derechos humanos, y la atención que se haya dado a las mismas.

Artículo 36. En aquellos operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Artículo 37. Los vehículos que se utilicen en el ejercicio del uso de la fuerza contarán con mecanismos tecnológicos para vigilar la seguridad de los agentes y de las personas alrededor.

Artículo 38. El material audiovisual será accesible para investigaciones y procedimientos judiciales, en términos de la legislación en la materia.

Artículo 39. Los datos personales de los agentes que hayan utilizado fuerza letal deberán ser tratados en términos de la legislación en la materia.

Capítulo X Capacitación y Profesionalización

Artículo 40. La capacitación que reciban los agentes considerará los estándares nacionales e internacionales en la materia y deberá incluir, al menos, los aspectos siguientes:

- I. Derechos Humanos;
- II. No discriminación;
- III. Perspectiva de género;
- IV. Principios para el uso de la fuerza;
- V. Adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico;
- VI. Adiestramiento en el empleo de armas menos letales;
- VII. Código de conducta de los servidores públicos;
- VIII. Ética y doctrina policial;
- IX. Responsabilidades jurídicas derivadas del uso de la fuerza;
- X. Actuaciones previas, durante y posteriores al uso de la fuerza;
- XI. Actuación policial, en caso de detenciones;
- XII. Primeros auxilios y asistencia médica de emergencia;
- XIII. Medios y métodos de solución pacífica de conflictos;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

- XIV. Manejo y control de multitudes;
- XV. Manejo y traslado de personas detenidas o sujetas a proceso;
- XVI. Manejo de crisis, estrés y emociones, y
- XVII. Las demás que resulten necesarias.

Artículo 41. La capacitación a que se refiere el artículo anterior deberá considerar el uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza, tanto de armas letales como menos letales, siempre con el objetivo de evitar daño a la integridad física de las personas.

Dentro de los programas de capacitación se deberán establecer cursos de evaluación sobre el uso de la fuerza.

Capítulo XI Régimen de Responsabilidades

Artículo 42. Los mandos de las instituciones de seguridad, así como de la Fuerza Armada permanente, cuando actúen en tareas de seguridad pública, deberán verificar que el empleo de la fuerza ejercida por sus subordinados, se efectúe conforme a lo establecido en la presente ley y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 43. Las infracciones a la presente ley, derivadas de uso indebido de la fuerza, cometidas por integrantes de las instituciones de seguridad pública, así como de la Fuerza Armada permanente, cuando actúen en tareas de seguridad pública, deberán ser sancionadas en términos de las disposiciones legales civiles, penales o administrativas correspondientes.

Artículo 44. Cualquier integrante de las instituciones de seguridad, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública, al tener conocimiento que se usó indebidamente la fuerza, deberá denunciar el hecho ante la autoridad competente.

Transitorios

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



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Segundo. Se derogan las disposiciones sobre uso de la fuerza en materia de seguridad pública, que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Tercero. Para cumplir con la obligación contenida en el artículo 38, las instituciones de Seguridad Pública, procurarán, en medida de las disponibilidades presupuestarias, adquirir la tecnología correspondiente.

**Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro
a los 23 días del mes de mayo de 2019.**



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE GP A FAVOR EN CONTRA ABSTENCIÓN

POR LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

JUNTA DIRECTIVA				
PRESIDENCIA				
Dip. Juanita Guerra Mena	MORENA			
SECRETARIAS				
Dip. Ulises Murguía Soto	MORENA			
Dip. María Guadalupe Román Ávila	MORENA			
Dip. Raúl Ernesto Sánchez Barrales Zavalza	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Héctor Yunes Landa	PRI			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Esmeralda de los Angeles Moreno Medina	PES			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			
INTEGRANTES				
Dip. Pedro Daniel Abasolo Sánchez	MORENA			
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD			
Dip. María Guillermina Alvarado Moreno	MORENA			
Dip. María Wendy Briceño Zuloaga	MORENA			
Dip. Rodrigo Calderón Salas	MORENA			
Dip. Gustavo Contreras Montes	MORENA			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Alan Jesús Falomir Saenz	MC			
Dip. Julieta García Zepeda	MORENA			
Dip. Sergio Carlos Gutiérrez Luna	MORENA			
Dip. María del Rosario Guzmán Avilés	PAN			
Dip. Francisco Javier Huacus Esquivel	PT			
Dip. Limbert Iván de Jesús Iterian Gallegos	MORENA			
Dip. Beatriz Manrique Guevara	PVEM			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Lizbeth Mata Lozano	PAN			
Dip. Moisés Ignacio Mier Velazco	MORENA			
Dip. Carmen Mora García	MORENA			
Dip. Jesús de los Ángeles Pool Moo	MORENA			
Dip. Alfredo Porras Domínguez	PT			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PES			
Dip. Armando Tejeda Cid	PAN			
Dip. Irma María Terán Villalobos	PRI			

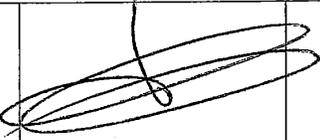
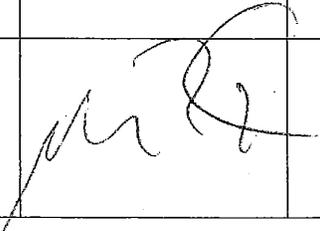


Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Rubén Terán Águila	MORENA			
Dip. Pedro Pablo Treviño Villarreal	PRI			
Dip. Mirtha Iliana Villalvazo Amaya	MORENA			
Dip. Francisco Jorge Villarreal Pasaret	MORENA			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Luis Enrique Miranda Nava	PRI			
Dip. Eudoxio Morales Flores	PES			
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA			
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	MC			
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez				



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE GP A FAVOR EN CONTRA ABSTENCIÓN

Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM	<i>[Signature]</i>		
INTEGRANTES				
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI	<i>[Signature]</i>		
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD	<i>[Signature]</i>		
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI	<i>[Signature]</i>		
Dip. José Guillermo Aréchiga Santamaría	MORENA	<i>[Signature]</i>		
Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	MORENA	<i>[Signature]</i>		



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Miguel Ángel Chico Herrera	MORENA			
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA	Con reserva al 27 	/	/
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			
Dip. Lizeth Amayrani Guerra Méndez	MORENA			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PES			
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández	PAN			
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			

El presidente diputado Porfirio Muñoz Ledo: De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara, se cumple la declaratoria de publicidad.

EXPIDE LA LEY NACIONAL DEL
REGISTRO DE DETENCIONES

La secretaria diputada Karla Yuritz Almazán Burgos:
Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, y de

Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el
que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de
Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto
de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de
Detenciones.

Declaración de Publicidad.
Mayo 23 del 2019.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Justicia, y de Gobernación y Población, les fue turnada, para su análisis, elaboración y discusión, del dictamen respectivo, la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, suscrita por Senadoras y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de Morena, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde Ecologista de México, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 80, 01, 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas comisiones unidas, encargadas del análisis y dictamen de la minuta en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de estas comisiones dictaminadoras.
- II. En el apartado denominado "**Antecedente Legislativo**" se da cuenta del trámite dado a la iniciativa materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en estas comisiones.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la minuta**" hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la minuta**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.
- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de estos órganos colegiados expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de sus porciones normativas.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- VI. En el apartado denominado **“Régimen Transitorio”** se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VII. En el apartado denominado **“Impacto Regulatorio”** se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser creados o armonizados para dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- VIII. En el apartado denominado **“Proyecto de Decreto”** se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a estas Comisiones.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72, fracción A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 80, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como así como del artículo quinto del Proyecto de Decreto por el que la Comisión Permanente Convoca a las Cámaras del H. Congreso de la Unión a celebrar Sesiones Extraordinarias, de fecha 22 de mayo de 2019, estas Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población se consideran competentes para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocaron al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedente Legislativo

En sesión extraordinaria celebrada el 21 de mayo de 2019, por el Senado de la República, la presidencia de la Mesa Directiva de dicha Cámara informó al pleno que las iniciativas relacionadas a la Guardia Nacional fueron turnadas de manera inmediata a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Seguridad Pública y Estudios Legislativos.

En la misma sesión, se dio cuenta al pleno del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Seguridad Pública y Estudios Legislativos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, mismo



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

que fue puesto inmediatamente a Discusión y posteriormente aprobado por 114 votos a favor, cero en contra y una abstención y turnado a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

El 22 de mayo de 2019, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó de manera directa, para su análisis y dictamen, la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones a estas comisiones unidas de Justicia y Gobernación y Población.

III. Contenido de la Minuta

El Senado de la República impulsó la aprobación de la nueva Ley Nacional del Registro de Detenciones al tenor de las siguientes consideraciones:

“Las violaciones graves a los derechos humanos, como las detenciones arbitrarias, la desaparición forzada de personas, la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes representan un problema preocupante en el país. Las quejas por presuntas violaciones a la integridad personal se mantienen en una constante, sin que la actuación de las autoridades involucradas para evitarlas logre impactar debidamente en su disminución.

En los últimos diez años, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha recibido un total de 5330 quejas en las que se han señalado como probables responsables de violaciones a diversos derechos humanos y 188 quejas por posibles actos de tortura¹.

De acuerdo con Beatriz Magaloni,² investigadora del CIDE, los índices de maltrato o tortura contra probables responsables obedecen al tipo de delito que se les imputa, y varía según la autoridad que intervenga en la detención o que se encuentre encargado de la custodia del detenido de la siguiente manera:

Delito	Secuestro	Homicidio	Delitos contra la salud
---------------	------------------	------------------	--------------------------------

¹ Esta información se extrae de los Informes anuales de la CNDH de los años respectivos. En los casos de los años 2015 y 2016 los Informes remiten al Sistema Nacional de Alerta para consultar dichos datos, por lo que fueron obtenidos de esta última fuente. Asimismo, la presente tabla considera las menciones a la PF perteneciente a la anterior Secretaría de Seguridad Pública y a partir del 2013 a la CNS

² Beatriz Magaloni et al., “La tortura como método de investigación criminal: El impacto de la guerra contras las drogas” Política y gobierno, 25, no. 2(2018), pp. 223-62



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Tipo de maltrato/tortura	Antes de 2006	Después de 2006	Antes de 2006	Después de 2006	Antes de 2006	Después de 2006
Patadas	5.58%	2.79%	7.11%	1.27%	10.66%	37.31%
Asfixia	6.95%	3.09%	8.49%	1.54%	9.27%	37.45%
Toques eléctricos	6.06%	1.82%	6.67%	1.21%	7.88%	44.85%

Tipo de maltrato/tortura	Golpes o Tortura		Tortura institucionalizada	
	Antes de 2006	Después de 2006	Antes de 2006	Después de 2006
Policía Estatal	87%	74%	75%	59%
Policía Federal	45%	60%	24%	41%
Ejército/Fuerzas Armadas	26%	77%	21%	72%

El hecho de que el porcentaje de la tortura institucionalizada por parte de los agentes de seguridad del estado en ejercicio de atribuciones relacionadas con funciones de seguridad pública ronde por encima del 50% en los distintos ámbitos de gobierno no solo representa un riesgo para las y los mexicanos, sino también para el éxito del sistema de impartición de justicia y el combate al delito, lo que impacta de manera directa sobre la incidencia delictiva.

A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la sentencia del caso "Rosendo Radilla vs. México", párrafo 139, estableció tres criterios para la calificación de violaciones graves: a) que haya multiplicidad de violaciones en el evento, b) que la magnitud de las violaciones esté relacionada con el tipo de derechos humanos violentados y c) que haya una participación importante del Estado (sea activa u omisiva).

Asimismo, el artículo 16, en sus párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, de la Constitución Federal, reconoce el derecho a la libertad personal al disponer que "nadie puede ser molestado en su persona" sino con las formalidades de la ley. Es decir, nadie puede ser detenido si no es bajo los supuestos que establece la ley. El referido numeral constitucional establece tres supuestos de excepción para ser privado de la libertad:



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- 1) Cuando exista una orden de aprehensión librada, fundada y motivada por una autoridad judicial y precedida por una denuncia o querrela;
- 2) Ante una situación de flagrancia, "en el momento en que se esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido", y
- 3) Ante una situación de urgencia, mediante una orden de detención librada, fundada y motivada por el Ministerio Público "cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia".

Si la detención se lleva a cabo fuera de estos tres supuestos, se trata de una detención arbitraria e inconstitucional. Asimismo, el artículo 16 constitucional garantiza el derecho a la libertad personal mandando que la puesta a disposición de cualquier persona que ha sido detenida debe hacerse "sin demora" ante la autoridad más cercana y "con la misma prontitud" ante el agente del Ministerio Público. Para estos efectos, la demora debe entenderse como la tardanza en el cumplimiento de una obligación desde que es exigible, de modo que aun en el supuesto que una cuestión de facto o de hecho no sea posible que un detenido sea puesto a disposición de la autoridad ministerial en el instante, la obligación se cumple cuando la puesta a disposición se hace sin que medie dilación injustificada.

Atendiendo a este criterio, una detención que no cumple con el estándar mínimo de legalidad, entraña una violación grave a los derechos humanos, dado que se atenta contra la presunción de inocencia, la seguridad jurídica, la integridad personal, la vida y la dignidad del sujeto de la detención, así como el acceso efectivo a la justicia y la reparación del daño a las víctimas de los delitos por parte de las autoridades que llevan a cabo dichas diligencias.

Por lo anterior, el impulso del presente proyecto del presente decreto es manifiesto del compromiso que tenemos con las y los mexicanos para garantizar una tutela judicial efectiva, la reparación del daño a las víctimas y ofendidos de los delitos. Así como generar esfuerzos en conjunto para consolidación de un efectivo sistema de procuración de justicia que garantice procedimientos justos y constitucionales propios de un estado de derecho.

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



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población; que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

del Registro Nacional de Detenciones es una medida orientada a proteger la vida, la integridad y la libertad personal.

En la actualidad, el Estado mexicano, cuenta con tres bases de datos de personas detenidas y privadas de libertad, a saber:

- 1. El Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Fiscalía General de la República (SIREN), el cual contiene la información de las personas que se encuentran detenidas en alguna de las Agencias del Ministerio Público ya sean del fuero federal o del fuero común;*
- 2. El Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP), que alberga la información de las personas que se encuentran cumpliendo pena bajo la custodia del Estado en los establecimientos de detenciones federales y estatales, y*
- 3. El Registro Administrativo de Detenciones, que concentra la información de las personas que son detenidas por las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.*

En virtud de lo anterior, es necesario fortalecer y unificar los esquemas de información para dar paso a un sistema que permita su concentración e intercambio mediante una base común de operación, aprovechando las ventajas tecnológicas que ofrecen los diversos sistemas a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (Secretaría) y sus órganos administrativos desconcentrados.

Estos sistemas de información deben ser herramientas útiles para integrar todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, a fin de contar con todos los elementos de información que ayuden y faciliten a las instituciones de seguridad pública de todo el país para llevar a cabo las actividades de prevención y combate al delito, a través de metodologías y sistemas homologados.

II. Recomendaciones y jurisprudencia

La Convención Interamericana de Derechos Humanos establece en su artículo 7 que «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales», así como que «nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas³». A partir de 1982,

³ Convención Americana de Derechos Humanos. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

este instrumento del derecho internacional forma parte del orden jurídico del que México es parte.

Debido a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que no contar con un registro de detenciones «constituye una violación de los derechos consagrados en el artículo 7, incisos 1 y 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de este instrumento⁴». Y, al efecto, la CIDH establece claramente en su jurisprudencia cuáles han de ser los elementos con que debe contar un registro de detención para salvaguardar los derechos humanos de las personas privadas de su libertad:

«La Corte ha considerado que toda detención, independientemente del motivo o duración de la misma, tiene que ser debidamente registrada en el documento pertinente, señalando con claridad las causas de la detención, quién la realizó, la hora de detención 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 física. La Corte ha establecido que dicha obligación también existe en centros de detención policial. La Corte nota que este deber se encuentra dispuesto en una norma interna que no se encontraba suspendida.⁵»

En el mismo sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, recomendó en 2007 al Estado Mexicano la implementación de un registro centralizado de personas detenidas, con el objetivo primordial de evitar la tortura en los centros de detención:

«Que se implemente a nivel de cada estado un registro centralizado de personas detenidas, al que las policías deban proporcionar la información relevante sobre cualquier detención —mediante radio, teléfono u otro medio idóneo— en el momento o inmediatamente después de realizarla. Esta información deberá ser centralizada de manera que se fije la hora y lugar exactos de la detención, para facilitar la provisión de información a

⁴ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 8: Libertad personal, Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013.

<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertadpersonal5.pdf>

⁵ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 8: Libertad personal, Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertadpersonal5.pdf>



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

los familiares y al abogado del detenido para que aquéllos puedan comunicarse con él. Este registro centralizado también permitirá una mejor supervisión, tanto interna como externa, de la actuación policial durante el período que se ha demostrado presenta el mayor riesgo para la tortura dentro del sistema penal.⁶»

Asimismo, la ONU publicó en 2015 un informe titulado La tortura en México: una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas, en el que el entonces Relator Especial de Naciones Unidas para la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Juan Méndez, recomendó al Estado Mexicano implementar un registro de detenciones adecuado, con el objetivo de prevenir la tortura en nuestro País:

«El Relator Especial insta a fortalecer estas medidas para lograr un registro de cobertura nacional y de acceso público, que informe sobre la cantidad e identidad de los detenidos, su paradero, condiciones de detención, la cadena de custodia y trato recibido.⁷»

De la misma manera, el Comité contra la Tortura de la ONU, recomendó en 2012 que se debe garantizar un control estricto de las detenciones:

«Asegurarse de que todos los sospechosos que sean objeto de una investigación penal sean inscritos sin demora en el registro de detención correspondiente, así como garantizar un control estricto de los registros de detención y considerar el establecimiento de un registro central de todas las personas en custodia oficial.⁸»

En tal sentido es de señalarse también que el Subcomité para Prevenir la Tortura de la ONU recomendó desde el año 2010 que las procuradurías de nuestro país establezcan un registro de detenciones que garantice la información sobre la cadena de custodia:

«El SPT recomienda que las procuradurías establezcan un sistema de cadena de custodia de las personas detenidas a partir de un sistema de registro normalizado para anotar, en el instante preciso y de forma completa, la información esencial acerca de la privación de libertad de

⁶ ONU, *La tortura en México: una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas*, https://www.hchr.org.mx/images/Tortura_IBA_ONUDH_WEB.pdf

⁷ *Ídem.*

⁸ *Ídem.*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

una persona y los sucesivos funcionarios responsables de la misma en cada momento, y que ello permita a las personas interesadas y a las autoridades competentes saber el paradero de las personas detenidas y bajo la responsabilidad de qué autoridad se encuentran. Todas las entradas en el registro deberían estar firmadas por un oficial y ser validadas por un superior, así como por el médico responsable de certificar la integridad de las personas detenidas.⁹»

Por otro lado, en 2016 el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), publicó el Protocolo de Control de Detenciones para la Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio, con el objetivo de articular el modelo constitucional derivado del nuevo proceso penal acusatorio y las más recientes leyes en materia de tortura, víctimas y desaparición de personas, a efectos de que el proceso de detenciones en nuestro país se produzca en el marco de un estricto garantismo. En tal sentido, el Insyde establece que dicho protocolo considera como un “derecho marco”, el derecho de toda persona a ser protegida contra las detenciones ilegales o arbitrarias:

«El derecho de toda persona a ser protegida contra las detenciones ilegales y arbitrarias solamente puede ser efectivamente garantizado al proteger el conjunto de los derechos de las personas detenidas, desde el momento de la detención hasta su liberación o condena, por lo que puede estimarse el presente derecho como una especie de “derecho marco” para los fines de este Protocolo.¹⁰»

III. Objetivos de la Ley

Nuestro país se encuentra actualmente inmerso en «una grave crisis de derechos humanos», según los principales organismos internacionales del mundo, como la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organizaciones de la sociedad de alcance mundial, como Amnistía Internacional (AI). Entre dichas violaciones se cuentan especialmente la tortura, la desaparición forzada y las detenciones arbitrarias.

⁹ Ídem.

¹⁰ «Protocolo de Control de Detenciones para la Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio» <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Protocolo-Detenciones.pdf>



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Es de destacarse, en este sentido, que desde que se implementó la llamada «guerra contra las drogas», se han incrementado radicalmente los índices de fenómeno de la tortura en nuestro país. Por ejemplo, el CIDE señala que, desde diciembre de 2006 -año en que se inició la guerra contra el narcotráfico- hasta el año 2017, se incrementó la tortura en nuestro país hasta en un 1000%¹¹.

Esta escalada de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades, especialmente la tortura, la desaparición forzada y las detenciones arbitrarias, tiene en gran medida su origen en protocolos de detención mal elaborados o implementados, sin contemplar la cadena de custodia y sin garantizar a las personas privadas de su libertad de sus derechos fundamentales, alimentando así un círculo vicioso de estigmatización social y de victimización continuas.

Nuestro país requiere de la implementación de legislaciones de vanguardia que estén en condiciones de atajar la grave crisis de derechos humanos que asuela a la República, y por ello la presente legislación incorpora estándares internacionales en materia de protección y respeto a los derechos humanos, y se armoniza, en el mismo sentido, con las leyes generales en materia de tortura y desaparición forzada.

En tal sentido, la presente iniciativa se enmarca en las reformas que debe realizar el Estado Mexicano, a efecto de salvaguardar los derechos humanos de toda persona en nuestro territorio y prevenir, especialmente, tanto la tortura como las detenciones arbitrarias. Por ello, esta legislación puede considerarse como complementaria de las nuevas leyes en materia de tortura y de desaparición forzada que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión durante la pasada Legislatura Federal.

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 vulnerables.

¹¹ «Crece 1,000% tortura con Calderón», *Reforma*, 26 de enero de 2017, <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1033373&v=4>



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

IV. Contenido de la Iniciativa

a) Registro Nacional de Detenciones

La Ley tiene por objeto establecer un banco de datos actualizado con información que permita identificar y localizar a las personas inmediatamente a su detención por la probable comisión de un delito o por una posible infracción administrativa, por miembros de las instituciones de seguridad pública, por mandato judicial, con el fin de prevenir violaciones a los derechos humanos de la persona detenida.

En tal sentido, el Registro Nacional de Detenciones formará parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, y tendrá por objetivo primordial - como ya se dijo- prevenir la violación de derechos humanos de las personas detenidas, en particular de actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y la desaparición forzada.

El Registro Nacional de Detenciones será una base de datos que concentre la información a nivel nacional sobre las personas detenidas por la comisión o probable comisión de un hecho delictivo o una falta administrativa o de buen gobierno, durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente. El Registro será no sólo actualizado y armonizado permanentemente con otras bases de datos para dar seguimiento a la localización física de las personas detenidas, sino que estará interconectado, lo cual permitirá su consulta en tiempo real.

El Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, será el órgano encargado de regular la operación del Registro Nacional de Detenciones y del Sistema de Información de éste, para lo cual considerará la normatividad en materia de protección de datos personales.

La operación y administración del Registro y del Sistema de Información estará a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual asegurará su adecuado y permanente funcionamiento, y emitirá alertas y bloqueos cuando los usuarios manipulen de manera inusual los datos del Registro o se violenten privilegios de acceso al mismo.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Con ello, se busca garantizar que cualquier persona con interés legítimo acceda a la información correspondiente y pueda localizar a la persona detenida, con el propósito de combatir las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas.

Asimismo, se incluyen controles estrictos para el acceso de los servidores públicos (Sujetos obligados) al Registro, para lo cual la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana desarrollará la plataforma tecnológica que permita su administración y operación.

En lo que respecta al procedimiento de suministro de información del Registro, todas las instituciones que participen en el proceso de prevención, investigación y sanción de un delito tipificado por la Ley o de una infracción administrativa, estarán obligadas a proporcionar información actualizada de las personas que se encuentren detenidas bajo su competencia y jurisdicción.

Para ello, se prevé que las instituciones de seguridad pública informen, de manera inmediata, sobre la detención de una persona, incluyéndose datos que hagan factible su identificación y las razones que dan origen a la privación de libertad.

En cuanto a las corporaciones de procuración de justicia, se prevé que proporcionen información actualizada al Registro Nacional sobre las detenciones de su competencia. Las autoridades de ejecución de penas también deberán nutrir el Registro informando sobre las personas privadas de la libertad que ingresen al sistema penitenciario.

Por lo que se refiere al tratamiento de los datos personales que integran el Registro, todas las autoridades deberán observar las obligaciones que la normatividad aplicable establece en la materia.

b) Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones

En nuestro país actualmente opera un mecanismo denominado Sistema de Consulta de Detenidos (SCD), que permite conocer si una persona determinada se encuentra puesta a responsabilidad de una Agencia del Ministerio Público Federal.

Sin embargo, ante la obligación constitucional y la preocupación internacional de establecer mecanismos que den certeza a la toda persona sobre la actuación de las instituciones de seguridad pública, a través de herramientas que permitan a cualquier interesado conocer si una persona se encuentra privada de libertad y si su detención se da bajo los principios constitucionales y legales, se propone



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

evolucionar del SCD al Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones (Sistema de Consulta).

El Sistema de Consulta tiene por objeto que, a través de herramientas tecnológicas, cualquier persona pueda consultar si una persona se encuentra detenida, en qué lugar y ante qué autoridad; con la salvedad de que, tratándose de delincuencia organizada, sólo estará disponible la información si la persona se encuentra detenida y sobre la fecha de detención.

La operación del Sistema de Consulta del Registro estará a cargo de la Secretaría, la cual podrá implementar las herramientas tecnológicas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Consulta: almacenar, administrar y operar la información del Sistema, e instrumentar las acciones necesarias de coordinación interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de los fines del Sistema de Consulta.

El Sistema de Consulta 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.*

Adicionalmente, el Sistema de Consulta emitirá un número de registro de la persona detenida, de tal forma que haya conexión entre la información que capture la policía, el ministerio público, la autoridad penitenciaria o administrativa.

Finalmente, se prevé la cancelación de la información contenida en el Sistema de Consulta dentro de los cinco días naturales siguientes al que la persona detenida obtenga su libertad por la autoridad que la tenía a su disposición, y se establece que el Registro Nacional de Detenciones no generará antecedentes penales.

c) Niveles de consulta

La iniciativa de Ley propone que la Secretaría determine los perfiles de acceso al Registro en los siguientes niveles:

- i. Administrador: Perfil orientado a sujetos obligados que tienen acceso a todas las opciones del Registro;*
- ii. Supervisor: Perfil orientado a sujetos obligados que realizan funciones de supervisión dentro del registro;*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- iii. *Consulta: Perfil orientado a sujetos obligados que realizan funciones de consulta y generación de reportes dentro del Registro;*
- iv. *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, y*
- v. *Enlace Estatal o Institucional: Perfil orientado al personal que realiza las funciones de contacto y los trámites necesarios para la solicitud de cuentas de sujetos obligados de todas las dependencias que se encuentren en la entidad federativa o de todas las áreas de su institución ante la Secretaría.*

d) Suministro de la información

La iniciativa considera la obligación de todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención, de registrar a la persona detenida de manera inmediata y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia.

La información que deberá contener el registro inmediato será:

- i. *Nombre;*
- ii. *Edad;*
- iii. *Sexo;*
- iv. *Lugar y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma;*
- v. *Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención;*
- vi. *La autoridad a la que será puesto a disposición el detenido;*
- vii. *El señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista;*
- viii. *En caso de que lo proporcione, el nombre de algún familiar; y*
- ix. *Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información, que permitan atender el objeto de la presente ley.*

Asimismo, se establece la ampliación de la información del Registro a través de una actualización en la que se deberán adicionar el lugar y fecha de nacimiento del detenido, su escolaridad, estado civil, nacionalidad, ocupación, Clave Única del Registro de Población, huellas dactilares, fotografía del detenido, número de carpeta de investigación, adicciones, entre otros.

e) Disposiciones transitorias

Por otra parte, en los artículos transitorios se establece un plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto que expida la presente Ley, para que la Secretaría emita las disposiciones correspondientes



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

conforme a la presente Ley e instale el Registro Nacional de Detenciones y el Sistema de Consulta Pública. Al efecto, en el mismo sentido se prevé que las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del nuevo ordenamiento se cubran con cargo al presupuesto de la dependencia federal en cuestión.

Asimismo, de conformidad con el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, el régimen transitorio de la presente iniciativa contempla que la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto por la Ley que se propone expedir.

Igualmente, el régimen transitorio prevé que, para la debida instrumentación del Registro, se establecerán procesos graduales de implementación en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de forma que la Federación, las entidades Federativas y los Municipios, hagan las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de sus servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, se contempla que las instituciones de seguridad pública procurarán contar con dispositivos de geolocalización para registrar la ruta de traslado de las personas detenidas en el territorio nacional.

f) Migración

Es importante destacar que en la elaboración de la presente iniciativa se consideró contemplar en los supuestos de las personas detenidas, específicamente en la fracción IV del artículo 2, a las personas migrantes que transitan en el territorio nacional y que por su condición irregular son detenidas y trasladadas a una estación migratoria. Tan solo en los primeros 4 meses del año 2019, en México fueron detenidas más de 50 mil personas extranjeras derivado de su situación migratoria¹², y durante ese mismo periodo nuestro país triplicó el número de deportaciones de migrantes centroamericanos respecto del año anterior¹³.

¹² "Se disparan detenciones de migrantes en México", *El Universal*, 3 de mayo de 2019.
<https://www.eluniversal.com.mx/estados/se-disparan-detenciones-de-migrantes-en-mexico>

¹³ "México triplica las deportaciones de migrantes centroamericanos con López Obrador", *El País*, 8 de mayo de 2019,
https://elpais.com/internacional/2019/05/08/actualidad/1557337692_116128.html



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Esta propuesta se deriva, entre otras cosas, de las condiciones de alojamiento en las que se encuentran múltiples personas migrantes que son retenidas por las autoridades migratorias mexicanas y que en muchos casos son prolongadas. En este sentido, el Poder Judicial se ha pronunciado sobre la prolongación de las detenciones de las personas migrantes, como lo hizo el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Tesis Asilada, publicada el 9 de marzo de 2018, donde señaló que “en los casos en los que se reclame la prolongación del alojamiento temporal de un migrante en situación irregular en una estación migratoria, se actualiza dicha hipótesis [que la persona sea puesta en libertad]”. Esto significa que las detenciones que realizan autoridades migratorias mexicanas deben ser debidamente tratadas para que cumplan con el debido proceso, y por ello, desde el punto de vista de diversos actores políticos y sociales, estas detenciones deberían considerarse en la operación del Registro Nacional de Detenciones.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado, a través de una de sus sentencias, que las personas migrantes “deben ser detenidas en establecimientos específicamente destinados a tal fin que sean acordes a su situación legal y no en prisiones comunes”.¹⁴ Si bien, México cuenta con estaciones migratorias y con una legislación específica en materia migratoria, para cumplir a cabalidad con esta obligación, resultaría necesario que las detenciones de las personas migrantes fueran debidamente registradas y procesadas con los instrumentos que se prevé en la Ley Nacional del Registro de Detenciones propuesta.

Debe señalarse que las personas migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad que obliga al Estado mexicano a proteger sus derechos humanos y a otorgarles garantías de un debido proceso. Por ello, desde el punto de vista de diversos actores políticos y sociales, las personas migrantes deberían contar con los beneficios procesales y de protección que se prevén en el Registro Nacional de Detenciones que se pretende crear con esta Ley y que se otorgarán a todas las demás personas detenidas en México.

Los que suscribimos esta iniciativa, compartimos la preocupación acerca de la protección que el Estado mexicano debe asegurar a las personas migrantes que, provenientes de otros países y con diversas nacionalidades, ingresan a nuestro

¹⁴ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 9: Personas privadas de libertad. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 (pp. 34 – 35).



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

territorio, ya sea con la intención de residir, temporal o definitivamente, en México, o bien con la pretensión de arribar a Estados Unidos de América.

Desde hace tiempo el Instituto Nacional de Migración, como autoridad única en materia migratoria, recaba datos, personales y biométricos, de las personas migrantes que ingresan a territorio mexicano. Esos datos personales están protegidos por las leyes en la materia, siendo responsabilidad de la autoridad migratoria su legal manejo y custodia.

Las personas migrantes que ingresan a nuestro territorio sin cubrir previamente los requisitos establecidos por nuestra Ley pueden regularizar su situación para permanecer en México, o bien son retornadas de manera asistida a su país de origen. Esas personas no cometen un delito al ingresar a nuestro territorio, por lo que no deben ser equiparadas u homologadas a presuntos delincuentes, ni la información de sus datos personales y biométricos deben formar parte del registro de detenidos a que se refiere la presente Ley.

Sin embargo, consideramos que la protección de los derechos humanos de las personas migrantes se vería reforzada de instrumentarse un sistema de consulta que permita a los familiares o allegados a esas personas acceder a la información sobre su estancia en México, en los casos en que la autoridad mexicana, el Instituto Nacional de Migración, los rescata para su atención en las estaciones migratorias y la definición sobre su permanencia en nuestro país.

Por ese motivo, los que suscribimos la presente Iniciativa hacemos el compromiso de promover ante las autoridades de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional de Migración las adecuaciones pertinentes a la Ley en esa materia a fin de que cualquier persona con interés legítimo, como los familiares, puedan conocer la situación en que se encuentra una persona migrante cuando ha quedado bajo la protección y resguardo de la autoridad migratoria mexicana, preservando los parámetros de protección de datos personales y situaciones individuales de refugio o de seguridad nacional.

Ese compromiso habremos de cumplirlo a fin de que en el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la actual Legislatura el Senado reciba, estudie y dictamine las propuestas de reforma a la Ley de Migración.

Atendiendo lo anterior, los representantes de los grupos parlamentarios coincidimos en establecer un artículo transitorio con la finalidad de establecer en la Ley de Migración la obligación de crear un registro de personas migrantes



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

para que éstas cuenten con las mismas garantías procesales de protección y de seguridad que las previstas en esta Ley.

Ese compromiso habremos de cumplirlo a fin de que a más tardar en el primer período ordinario de sesiones del segundo año de la actual Legislatura el Senado reciba, estudie y dictamine las propuestas de reforma a la Ley de Migración.

Conclusiones

Como se ha señalado, el objetivo primordial de la presente Ley es la salvaguarda y protección de los derechos fundamentales de las personas detenidas en el territorio nacional, basada en una convicción garantista, de la misma forma que la implementación del proceso penal acusatorio o la aprobación de las leyes para combatir, erradicar la tortura y la desaparición forzada durante la pasada Legislatura, con las que se complementa en dicho sentido.

Por ello, debemos celebrar el hecho de que nuestra República esté incorporándose a los estándares internacionales en materia de protección de los derechos de las personas acusadas y privadas de su libertad, garantizando así el debido proceso y contribuyendo de manera fundamental a que el sistema penal de México sirva verdaderamente a la readaptación social y a la reconstrucción del tejido social, tan gravemente afectado por la implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública.”

V. Valoración jurídica de la minuta

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley, debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.

En este sentido, la expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones no solo resulta constitucional en términos generales, sino que deviene de un mandato constitucional directo establecido en la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala que el Congreso de la Unión estará facultado “Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

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**.

Así mismo, el artículo primero 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, dispone la obligación del Congreso de expedir, dentro del término de noventa días la ley aquí propuesta, por lo que es indudable su necesidad y oportunidad.

En cuanto al cumplimiento de las bases y directrices constitucionales, la minuta en estudio se apega de manera estricta al mandato constitucional y las desarrolla de manera efectiva.

Ahora bien, la norma en dictamen encuentra su sustento constitucional en los artículos 21, 71 fracción II, 72, 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre la materia que contempla la expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

De esta forma los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Carta Magna facultan expresamente al Congreso de la Unión para la creación de una norma que proceda a la creación de un Registro Nacional de Detenciones en los términos del artículo Cuarto fracción IV de los artículos Transitorios 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.

2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.

El Proyecto de Ley Nacional del Registro de Detenciones que se dictamina; contiene conforme lo ha dispuesto el artículo Cuarto fracción IV Transitorio del Decreto ante dicho, la creación de un Registro Nacional con una adecuada estructura de organización y clasificación para su uso y conservación, el trato y protección de los datos personales conforme los



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

derechos humanos, la actuación que deberá proveer en todo momento el Registro Nacional de Detenciones y los sistemas de seguridad que impidan la vulneración de sus bases de datos desde su recopilación y distribución cuando le sea requerida información.

Así el Registro Nacional de Detenciones concentrará a nivel nacional las referencias sobre “[...] las personas detenidas por la comisión o probable comisión de un hecho delictivo o una falta administrativa o de buen gobierno, [...]” para en lo particular y primordialmente prevenir la violación de derechos humanos de los detenidos como lo ha sido la tortura, la desaparición forzada y actos inhumanos o denigrantes. Que se funda en los términos y disposiciones de derechos humanos que prevé el artículo 21 de la Carta Magna.

Derivado del específico mandato constitucional de emitir la Ley de la Guardia Nacional, en el que se establecen las bases generales que se habrían de desarrollar en el ordenamiento en comento, el fin trascendente de este proyecto se encuentra justificado y ligado al cumplimiento de lo dispuesto en la fracción II 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”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, que textualmente dispone:

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:*

I. a III. (...)

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;*



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

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.*

Por lo que toca a las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación, el artículo 3 de la ley propuesta establece que 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.

Respecto del momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención, el artículo 17 establece claramente 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.

Así mismo, dispone como situación excepcional que 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.

Es destacable señalar que la minuta dispone adecuadamente que la ruta de traslado de una persona detenida pueda ser registrada mediante dispositivos de geolocalización.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En lo tocante al tratamiento de los datos personales de la persona detenida, se observan las reglas establecidas al efecto en la legislación en materia de transparencia y protección de datos personales, siendo responsabilidad de la autoridad competente su legal manejo y custodia.

En lo relativo a los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial, se observan también las reglas establecidas en la legislación general y federal en materia de transparencia, a efecto de no establecer restricciones indebidas o regímenes especiales, que ciertamente no se justifican.

En cuanto a las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso, se instrumenta un sistema de consulta que permite a los familiares o allegados a las personas detenidas acceder a la información que permita su localización. Por lo que hace al acceso general, se establece como facultad de la Secretaría de Gobernación, II. Implementar, administrar y operar el Sistema de Consulta que permita acceder a través de herramientas tecnológicas a la versión pública del Registro, lo que se dispone en el artículo 11, fracción II; así mismo, dicha secretaría establecerá y asignará las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados que hayan sido autorizados para acceder al sistema.

Respecto de las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, esto se desarrolla en el capítulo cuarto, correspondiente a la administración y operación del Registro, siendo destacable la obligación del Centro Nacional de Información de emitir los lineamientos para el adecuado funcionamiento, operación y conservación del Registro, para su uso homologado entre las instituciones de seguridad pública.

Finalmente, las reglas atinentes 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, el artículo 27 dispone que la Secretaría implementará los mecanismos de seguridad y de carácter operativo para el debido funcionamiento, autorización, cancelación y consulta del Registro.

Esto nos lleva a concluir que el decreto en análisis privilegia la libertad de los gobernados sin establecer restricciones indebidas a su esfera jurídica de derechos, mas allá de las estrictamente indispensables para la consecución del fin social superior que es la preservación del orden público y la paz social.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

3. El diseño normativo debe privilegiar, en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado, que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.

La obligación del Estado de proveer a los ciudadanos de un mecanismo legal que al mismo tiempo que mantiene un registro a nivel nacional que es útil para la "[...] prevención, investigación y sanción de un delito tipificado por la Ley [...]" con toda certeza, preserva con los más altos y modernos ingenios de seguridad los datos de las personas que le son confiados para su guarda y que por decantación dadas las funciones del mecanismo que se crea, obliga a todas las autoridades a superar su nivel en el manejo de datos bajo su custodia.

Esto nos lleva a concluir que el decreto en análisis privilegia la libertad de los gobernados sin establecer restricciones indebidas a su esfera jurídica de derechos, mas alla de las estrictamente indispensables para la consecución del fin social superior que es la preservación del orden público y la paz social.

4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

El texto legal utilizado en la norma que se dictamina, es ajustado en su entendimiento e interpretación legal a la literalidad, primer criterio de aplicación de cualquier norma, toda vez que no deja espacio a la duda en la ejecución que el legislador pretende para apoyar el desarrollo social y velar en forma efectiva a favor de los valores sociales y legalmente reconocidos a lo largo de nuestra Nación.

De esta forma, la norma cumple con eficiencia, literalidad en su construcción gramatical, en forma tal que se impide en todo caso, la controversia en el entendimiento, el uso de un lenguaje claro y objetivo, llano y directo, que respalda los derechos y obligaciones constitucionales de los gobernados permiten determinar, por todas las razones expresadas en este capítulo y a lo largo de este dictamen que debe ser y **ES DE APROBARSE EN SUS TÉRMINOS LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES, EN DICTAMEN.**



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de la minuta de mérito, en los términos siguientes:

VI. Consideraciones

Estas Comisiones Unidas coinciden en considerar viable y oportuna la reforma propuesta en la Minuta bajo análisis, de conformidad con los siguientes razonamientos:

PRIMERO. El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el Sistema Penitenciario Mexicano en los siguientes términos:

“se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

En relación con estas disposiciones generales, el diverso 16 Constitucional, en sus párrafos cuarto y quinto, prevé la creación de un registro de detenciones en los siguientes términos:

“La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

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.”

De esta forma, en seguimiento de las disposiciones en comento, la Minuta bajo análisis plantea la creación de una Ley Nacional cuyo objetivo es regular la integración y funcionamiento del Registro Nacional de Detenciones, garantizando el



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

control y seguimiento sobre forma en que se efectuó la detención de personas para, de esta forma, garantizar el pleno respeto y protección de sus derechos humanos.

El Registro consiste en una base de datos que concentra la información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme con las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal, o cívico, respectivamente. El planteamiento de la Minuta consiste en que dicho registro sea administrado y operado por la Secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan.

Conforme con estas disposiciones, las y 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.

Se advierte también que uno de los mayores avances que implica el contenido de esta Minuta es la utilización de medios tecnológicos, como la geolocalización, para la identificación y el seguimiento de las rutas trazadas para el traslado de las personas detenidas. Con respecto al ingreso de la información de la persona detenida, el Registro generará un número de registro de la detención, mismo que deberá de constar en el informe policial que se entregue al Ministerio Público o a la autoridad administrativa correspondiente al momento de la puesta a disposición del detenido.

Finalmente, otro de los avances que implica el planteamiento de un Registro Nacional de Detenciones es la publicidad de la información, ya que se establecerá un sistema de consulta que permitirá a cualquier persona la búsqueda de la información acerca de las personas detenidas.

SEGUNDA. La creación del Registro Nacional de Detenciones permite establecer un primer avance para contrarrestar diversos problemas sistémicos registrados en la etapa de la detención de los indiciados en México. Así lo revelan los estudios de diversas organizaciones que sostienen que no existe certeza para las personas que son arrestadas por parte de los cuerpos policiales.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En su informe “Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México”, Amnistía Internacional sostiene que:

“La investigación realizada para este informe mostró que en México no hay registros confiables de la detención que cumplan con los estándares internacionales señalados con anterioridad, lo que coincide con hallazgos de organismos internacionales, por ejemplo, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y el Comité contra la Desaparición Forzada, ambos de las Naciones Unidas.

La información recibida por la organización apunta a fallas principalmente en relación con el registro de la hora (e incluso el día) de la detención, las circunstancias del arresto y las personas intervinientes en el mismo. Los registros de detenciones repiten varias fallas, que más adelante se describen, con respecto a los informes policiales debido a que, para algunos operadores de justicia, dichos informes hacen las veces del registro de detenciones, y para muchos otros son la fuente de información para generar dichos registros”¹⁵.

Como se desprende del Informe en comento, la etapa de las detenciones constituye una de las más vulnerables en la cadena del proceso penal, dado que las fallas tanto en su ejecución como en el registro de las mismas, implica en repetidas ocasiones la violación de distintos derechos humanos, lo cual finalmente pone en riesgo al proceso penal en general.

Tan sólo entre los años 2010 y 2013, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 7, 000 denuncias de tortura y otros malos tratos formuladas contra agentes federales. El mismo reporte da cuenta de 188 quejas por posibles actos de tortura Informes anuales de la CNDH.

Amnistía Internacional señala en su documento 41/015/2014 que la tortura por parte de elementos de seguridad es una práctica generalizada en todo México. Además, la asociación internacional indica que las medidas adoptadas para prevenir esta situación han sido inadecuadas o no son aplicadas. En este documento, la institución internacional recomienda registrar adecuadamente todas las detenciones, los traslados y los informes médicos como un medio para prevenir la tortura.

¹⁵ Amnistía Internacional. *Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*. México: Amnistía Internacional, 2017. Pág. 25



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

El Estado mexicano ratificó en 1986 la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Un año después, fue ratificada la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. A partir de ese momento, diversas instancias internacionales han realizado observaciones respecto de las prácticas de tortura y otros malos tratos a personas detenidas. El texto *La Tortura en México: Una Mirada Desde Los Organismos del Sistema de Naciones Unidas*, editado de manera conjunta por la ONU y la CNDH, recopila los documentos relativos a la tortura. Una constante en todas las observaciones internacionales acerca del tema de tortura es la recomendación de establecer un registro de detenciones.

El Relator Especial sobre Tortura recomendó al Estado mexicano, en el año 2015, asegurar que los detenidos sean presentados prontamente al Ministerio Público o autoridad judicial, e instruir a los fiscales y jueces a controlar, detectar e investigar irregularidades en la detención. Esta medida requiere instrumentos que den cuenta de la situación de los detenidos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó, en el año 2007, que en el registro de ingresos se hagan constar los motivos que justifican la privación de libertad, la hora exacta del ingreso, la duración de la situación de la privación de libertad, la autoridad que la ordenó y la identidad de los funcionarios encargados de hacerla cumplir, así como información precisa acerca del lugar de custodia de la persona y la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura, creado a partir de la iniciativa de los miembros de la Organización de los Estados Americanos, recomendó, en el año 2010, que en el registro de ingresos se hagan constar los motivos que justifican la privación de libertad, la hora exacta del ingreso, la duración de la situación de la privación de libertad, la autoridad que la ordenó y la identidad de los funcionarios encargados de hacerla cumplir, así como información precisa acerca del lugar de custodia de la persona y la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad.

El Comité contra la Tortura, órgano que supervisa la aplicación de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, recomendó, en el año 2012, que el Estado mexicano debía asegurarse de que todos los sospechosos que sean objeto de una investigación penal sean inscritos sin demora en el registro de detención correspondiente, así como garantizar un control



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

estricto de los registros de detención y considerar el establecimiento de un registro central de todas las personas en custodia oficial.

En el año 2015, el Relator Especial sobre Tortura, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para examinar las cuestiones relativas a la tortura, recomendó asegurar el registro inmediato y completo de la detención, seguido de un examen médico riguroso que registre cualquier evidencia o alegación de tortura o malos tratos, y la inmediata notificación a la persona de elección del detenido, y establecer sanciones para su incumplimiento.

Por estas consideraciones y, en aras de una mayor garantía del respeto y la protección de los derechos humanos, estas Comisiones Unidas estiman indispensable la creación del Registro Nacional de Detenciones en la forma plantada por la Minuta que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro Nacional de Detenciones.

TERCERA. El 26 de marzo de 2019 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.

El artículo Cuarto Transitorio del citado Decreto, establece que 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;
4. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;
5. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;
6. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

7. 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
8. 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.

CUARTA. El Estado mexicano contaba con tres bases de datos para identificar a las personas detenidas y privadas de libertad:

1. El Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Fiscalía General de la República (SIREDA), el cual contiene la información de las personas que se encuentran detenidas en alguna de las Agencias del Ministerio Público ya sea Federal o del Fuero Común;
2. El Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP), que alberga la información de las personas que se encuentran cumpliendo pena bajo la custodia del Estado en los establecimientos de detenciones federales y estatales, y
3. El Registro Administrativo de Detenciones, que concentra la información de las personas que son detenidas por las Instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno.

QUINTA. La reforma parte de la premisa de que estos instrumentos han sido insuficientes para atender la obligación de contar con un registro eficiente, exacto y accesible que permita identificar y localizar a las personas detenidas por la probable comisión de un delito o por una posible infracción administrativa.

SEXTA. La Ley propone un sistema de información denominado: Registro Nacional de Detenciones, el cual tiene por objeto establecer un banco de datos actualizado con información que permita identificar y localizar a las personas detenidas por la probable comisión de un delito o por una posible infracción administrativa, durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico, respectivamente, para lo cual:

- El Registro Nacional de Detenciones fungirá como una herramienta que le permitirá a los ciudadanos conocer si una persona se encuentra privada de su libertad y si su detención se da bajo los principios Constitucionales y legales.
- La operación del Sistema de Consulta del Registro estará a cargo de la Secretaría, quien podrá implementar las herramientas tecnológicas necesarias para el



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

cumplimiento de los objetivos del Sistema de Consulta; almacenar, administrar y operar la información del Sistema, e instrumentar las acciones necesarias de coordinación interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de los fines del Sistema de Consulta.

• El Registro deberá emitir un reporte que contendrá, por lo menos, los siguientes elementos:

1. La autoridad o institución que efectuó la detención;
2. La autoridad que tiene a su disposición a la Persona Detenida;
3. El domicilio del lugar donde se encuentra la Persona Detenida;
4. Nombre de la persona detenida;
5. Edad;
6. Sexo;
7. Lugar y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma;
8. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención;
9. La autoridad a la que fue puesto a disposición y dirección a donde será trasladado el detenido;
10. Descripción de estado físico aparente;
11. Objetos que le fueron encontrados;
12. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información, que permitan atender el objeto de la presente ley, y
13. Se establece la ampliación de la información del Registro a través de una actualización en la que se deberán adicionar el lugar y fecha de nacimiento del detenido, su escolaridad, estado civil, nacionalidad, ocupación, Clave Única del Registro de Población, huellas dactilares, fotografía del detenido, número de carpeta de investigación, adicciones, entre otros.

SÉPTIMA. La Ley Nacional del Registro de Detenciones señala:

• La aplicación de esta Ley será de observancia general en todo el territorio nacional, lo que propicia que se unificaran los esquemas de información en relación a las personas detenidas, dando paso a un sistema que permita la concentración e intercambio de información de aquellas instituciones que tengan a su cargo la seguridad pública.

• Contiene una serie de principios con los cuales deberán actuar las autoridades que tengan acceso al Registro Nacional, dichos principios son relevantes ya que evidencian un compromiso por parte del Estado mexicano de realizar el Registro Nacional de Detenido de manera objetiva, transparente y bajo el máximo respeto a los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que México es parte.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- Especifica el tratamiento de los datos personales de las personas, estableciendo una serie de obligaciones para los Usuarios que tengan acceso al Registro señalando que los mismos deberán proteger y garantizar los principios que establece la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y, que los Usuarios deberán adoptar las medidas necesarias para mantener actualizados los datos personales en su posesión.

- Las facultades a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Establece que el Centro Nacional de Información de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá emitir los lineamientos para el adecuado funcionamiento y operación del Registro, así como para su uso homologado entre las Instituciones de Seguridad Pública.

- Busca la profesionalización de las tareas encomendadas a los usuarios miembros de la Secretaría en materia de Registro de Personas Detenidas por lo que establece una serie de niveles a fin de especializar a los servidores públicos que tenga a su cargo la operación del Registro Nacional de Detención.

- Señala que los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública deberán realizar el registro de las personas detenidas que estén bajo su custodia de manera inmediata.

- Se enlistan los requisitos mínimos que deberá contener el registro inmediato que la autoridad realice al momento de aprehender a un probable delincuente o aquella persona que haya cometido una falta a una norma administrativa, lo que no exime a la autoridad que realizó la detención, de la obligación de emitir su respectivo informe policial y demás documentos que refiera el Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Se hacer referencia a las detenciones que se practiquen por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, las cuales únicamente deberán dar aviso de manera inmediata a las Instituciones, a efecto que realicen el registro que señala el artículo 19.

- Señala que 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 competencia.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- Establece un Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones el cual tiene como objeto que, a través de herramientas tecnológicas, se pueda consultar si una persona se encuentra detenida y la ubicación física de la misma, y en su caso, la autoridad a cuya disposición se encuentre.
- Especifica que el Sistema de Consulta no contraviene con el principio de presunción de inocencia ni con el principio de protección de datos personales, como lo establece el artículo 35 de la Ley, ya que se menciona que la información contenida en el mismo será cancelada dentro de los cinco días naturales siguientes al que la Persona Detenida obtenga su libertad por la autoridad que lo tenía a su disposición, por lo que se garantiza que no habrá registro de su procedimiento penal o de su sanción administrativa.

OCTAVA. Por lo anteriormente expuesto, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados, los integrantes de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el Proyecto de Decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

VII. Régimen Transitorio

Estas dictaminadoras consideran adecuado el contenido del régimen transitorio que propone la iniciativa de mérito en función de que las disposiciones transitorias establecen un plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto que expida la presente Ley, para que la Secretaría emita las disposiciones correspondientes conforme a la presente Ley para instalar el Registro Nacional de Detenciones y el Sistema de Consulta público.

VIII. Impacto Regulatorio

La presente propuesta se relaciona con las minutas por las que se expiden la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y se reforma la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismos que han sido estudiados y cuentan con proyecto de dictamen, por lo que el impacto regulatorio se encuentra debidamente contemplado y los instrumentos legales involucrados, perfectamente armonizados.

Por lo anteriormente expuesto, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados, los integrantes de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Gobernación y Población,



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el Proyecto de Decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

IX. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES

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

LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto 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 autoridad.

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

- I. **Centro Nacional de Información:** el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- 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;
- III. **Ley:** la Ley Nacional del Registro de Detenciones;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- 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;
- V. **Registro:** al Registro Nacional de Detenciones;
- VI. **Secretaría:** a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
- VII. **Sistema de Consulta:** al Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones, y
- 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.

Artículo 3. 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.

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.

Artículo 5. 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.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Artículo 6. El número de registro de la detención que otorgue el Sistema de Consulta tendrá la finalidad de establecer el seguimiento a la persona detenida, hasta que es puesta en libertad por parte de la autoridad competente en cualquiera de las etapas del proceso penal o administrativo.

Capítulo II

Principios que Rigen el Registro Nacional de Detenciones

Artículo 7. Las autoridades con acceso al Registro se regirán por los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, eficiencia, honradez, lealtad, imparcialidad, proporcionalidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y responsabilidad en el tratamiento de datos personales y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

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.

Capítulo III

Tratamiento de los Datos Personales de la Persona Detenida

Artículo 9. 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.

Artículo 10. 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.

Capítulo IV

Administración y Operación del Registro



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

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 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



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

IX. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 12. El Centro Nacional de Información emitirá los lineamientos para el adecuado funcionamiento, operación y conservación del Registro, para su uso homologado entre las instituciones de seguridad pública; asimismo, podrá utilizar la información para realizar estudios especializados y para la integración de 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.

Capítulo V Niveles de Acceso a la Información del Registro

Artículo 13. 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.

Artículo 14. La Secretaría 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, con base en las disposiciones jurídicas que al respecto se emitan. Los titulares de las unidades administrativas de las instituciones de seguridad pública solicitarán a la Secretaría las claves de acceso.

Artículo 15. La Secretaría implementará lineamientos de revisión y control, con el objeto de garantizar un adecuado uso y tratamiento de los datos personales, en términos de la ley en la materia.

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

- I. **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;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- II. **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;
- III. **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;
- IV. **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
- V. **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.

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.

Capítulo VI Procedimiento para el Suministro, Intercambio y Actualización de Información del Registro

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.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

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 refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales.

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

Artículo 20. Una vez ingresada la información de la persona detenida, el Registro generará un número de registro de la detención, mismo que deberá de constar en



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

el informe policial que se entregue al Ministerio Público o a la autoridad administrativa correspondiente al momento de la puesta a disposición del detenido.

Artículo 21. 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.

Artículo 22. En los casos en que las instituciones de procuración de justicia o aquellas que conozcan de faltas administrativas no ratifiquen la detención realizada por la autoridad, inmediatamente después de decretar la libertad de la persona detenida se dejará constancia de ello y realizará la actualización de información en el Registro.

Artículo 23. La actualización de la información del Registro que lleven a cabo las instituciones de procuración de justicia o administrativas deberán 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;
 - d) Estado civil;
 - e) Escolaridad;
 - f) Ocupación o profesión;
 - g) Clave Única de Registro de Población;
 - h) Grupo étnico al que pertenezca;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- 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.

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

Artículo 25. 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. La



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

actualización deberá vincularse con la base de datos a cargo de las autoridades penitenciarias que contengan la información de las personas privadas de su libertad.

Capítulo VII Consulta de Información

Artículo 26. Los titulares de las instituciones de seguridad pública fungirán como supervisores del debido cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.

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.

Artículo 28. Los sujetos obligados serán responsables de la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra este Registro en el ámbito de su competencia. Su violación se sancionará de acuerdo con la responsabilidad civil, penal o administrativa a que diera lugar, en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 29. 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.

Artículo 30. La persona privada de la libertad y su representante legal, tendrán acceso a la información contenida en el Registro, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita la Secretaría.

Capítulo VIII Sistema de Consulta del Registro Nacional de Detenciones

Artículo 31. El Sistema de Consulta del Registro es una herramienta tecnológica que permite a cualquier persona realizar una búsqueda sobre personas detenidas.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Artículo 32. El Sistema de Consulta del Registro estará a cargo de la Secretaría, la cual para su operación tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Implementar las herramientas tecnológicas para su debido funcionamiento;
- II. Almacenar y administrar la información, en términos de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y protección de datos personales, e
- III. Instrumentar las acciones de coordinación con los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de los fines del Sistema de Consulta.

Artículo 33. Toda persona interesada podrá tener acceso al Sistema de Consulta, para lo cual deberá proporcionar los datos de la persona que desea localizar, en los términos que disponga la presente Ley y los lineamientos emitidos por la Secretaría.

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.

Artículo 35. 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 materia.

Artículo 36. Cuando una persona sea liberada por la autoridad correspondiente, en términos de ley, dentro de los cinco días siguientes será cancelada la información en el Sistema de Consulta; no obstante, quedará en el Registro de manera permanente.

El Registro no genera antecedentes penales.

Transitorios



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

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

Segundo. El Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá emitir las disposiciones jurídicas a que se refiere el artículo 13 de esta Ley, en un plazo máximo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Tercero. La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional.

En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuarto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de este Decreto se cubrirán con cargo al presupuesto de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados vinculados a la materia de la presente 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.

Sexto. En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del Registro, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo a lo siguiente:

- a) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos federales, en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.
- b) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al 1 de abril del año 2020.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

c) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo, a más tardar al 1 de abril del año 2021.

La Federación, las entidades federativas y los municipios, dentro de los plazos señalados en este artículo, harán las previsiones necesarias para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del Registro.

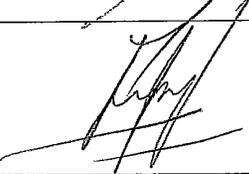
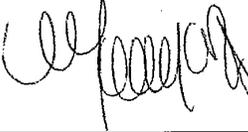
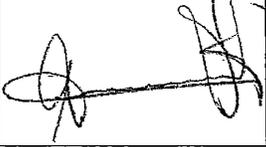
Séptimo. Las instituciones de seguridad pública procurarán contar con dispositivos de geolocalización para registrar la ruta de traslado de las personas detenidas en medida de sus posibilidades y su disponibilidad presupuestaria.

Octavo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las previstas en la presente Ley.

**Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro
a los 23 días del mes de mayo de 2019.**

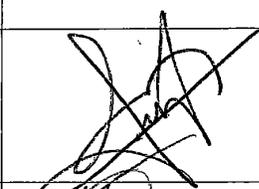
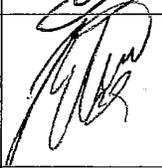
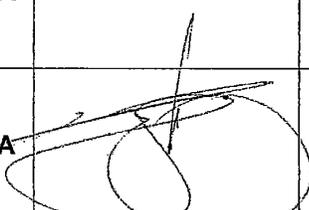


Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. María del Rosario Guzmán Avilés	PAN			
Dip. Lizbeth Mata Lozano	PAN			
Dip. Mariana Rodríguez Mier y Terán	PRI			
Dip. Ana Ruth García Grande	PT			
Dip. Juan Carlos Villarreal Salazar	MC			
INTEGRANTES				
Dip. Armando Contreras Castillo	MORENA			
Dip. María Elizabeth Díaz García	MORENA			
Dip. Edgar Guzmán Valdéz	MORENA			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. María Roselia Jiménez Pérez	PT			
Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña	PRD			
Dip. José Elías Lixa Abimerhi	PAN			
Dip. María Teresa López Pérez	MORENA			
Dip. Luis Enrique Martínez Ventura	MORENA			
Dip. Marco Antonio Medina Pérez	MORENA			
Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez	PRI			
Dip. Esmeralda de los Ángeles Moreno Medina	PES			

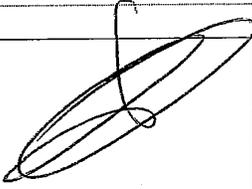
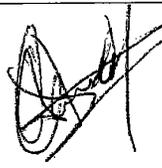
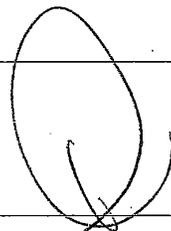


Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Ximena Puente De La Mora	PRI			
Dip. Nancy Claudia Reséndiz Hernández	PES			
Dip. Jorge Romero Herrera	PAN			
Dip. Rubén Terán Águila	MORENA			
Dip. María Luisa Veloz Silva	MORENA			
Dip. Lorena Villavicencio Ayala	MORENA			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Luis Enrique Miranda Nava	PRI			
Dip. Eudoxio Morales Flores	PES			
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA			
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	MC			
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez				

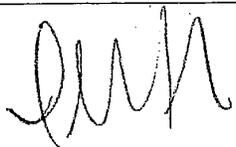
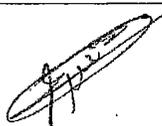
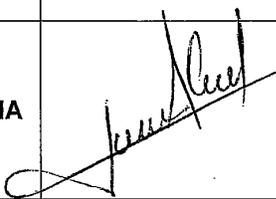


Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM			
INTEGRANTES				
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI			
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD			
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI			
Dip. José Guillermo Aréchiga Santamaría	MORENA			
Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	MORENA			

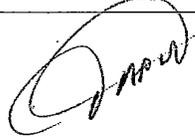
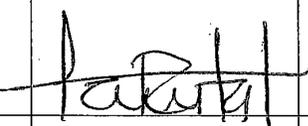
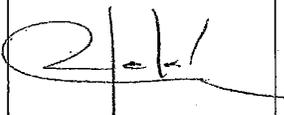


Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Miguel Ángel Chico Herrera	MORENA			
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA			
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			
Dip. Lizeth Amayani Guerra Méndez	MORENA			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Gobernación y Población, que contiene minuta con proyecto de decreto que expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PES			
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández	PAN			
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			

El presidente diputado Porfirio Muñoz Ledo: De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara, se cumple la declaratoria de publicidad.