

## nota informativa

---

Ciudad de México, 17 de febrero de 2023

# Claves jurídicas de la sentencia de la SCJN avalando constitucionalidad de la Ley Nacional del Registro de Detenciones

A continuación, se realiza un análisis de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019 acerca de los artículos 19 y quinto transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, presentada por la Comisión Nacional del Derechos Humanos (CNDH).

## 1. Antecedentes

- La Guardia Nacional fue creada por Decreto publicado en el DOF del 26 de marzo de 2019, mediante una reforma al artículo 21 constitucional.
- En el artículo Quinto transitorio ("Quinto Transitorio") del Decreto relativo a normas constitucionales acerca de la Guardia Nacional, publicado en dicho DOF del 26 de marzo de 2019, se estableció que el presidente de la República puede disponer de la Fuerza Armada Permanente ("FAP") en tareas de seguridad pública durante un periodo de 9 años a partir del 27 de marzo de 2019, sujetándose su participación en tales tareas a precisas limitantes establecidas en el mismo transitorio.
- En el DOF del 27 de mayo de 2019, se publicó la Ley Nacional del Registro de Detenciones (la "Ley"), a la luz de lo establecido en el Artículo 21 Constitucional, reformado según publicación en el DOF del 26 de marzo de 2019.
- La Comisión Nacional de Derechos Humanos ("CNDH") promovió la Acción de Inconstitucionalidad 63/2019 ("AI"), demandando la invalidez de los artículos 19 y quinto transitorio de la Ley.
- La Suprema Corte de Justicia de la nación ("SCJN"), resolvió dicha AI el 24 de enero de 2023, declarando parcialmente procedente tal AI, como se mencionará más adelante en este escrito.

## 2. Artículos relevantes de la Constitución y de la Ley aplicables al caso

### A) de la Constitución:



**a) Artículo 16, párrafo V:**

"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". (Este registro constituye un DH de primer rango en protección del detenido para evitar desapariciones forzadas, torturas, etc.; comentario nuestro éste).

**b) Artículo 21, en su parte conducente:**

[...] "La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. 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 esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil (negrilla nuestra), disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

**a) ...**

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

**c) a e) ...**

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional (negrilla nuestra), cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública (negrilla nuestra), que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la



disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género".

- c) Artículo 5° transitorio del Decreto relativo a normas constitucionales acerca de la Guardia Nacional**, publicado en el DOF del 26 de marzo de 2019. (Dicho transitorio fue reformado conforme a lo publicado en el DOF del 18 de noviembre de 2022, con el fin de ampliar el plazo del uso de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública).

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

- i. Extraordinaria ("nn"), de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;
- ii. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;
- iii. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y
- iv. Subordinada y complementaria ("nn"), de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública solo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

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

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

## **B) De la Ley:**

### **a) 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 ("nn"). 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".



#### b) Artículo 19 cuestionado por la CNDH en su AI:

"Cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo -como lo es la fuerza armada permanente- a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente ("nn"), brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley". (Comentario en cursivas nuestro).

#### c) Quinto transitorio de la Ley:

"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". ("nn"). (Esta parte en negrilla es la clave de toda la cuestión como se verá; comentario nuestro éste).

### 3. ¿Qué se demandó en su Acción de Inconstitucionalidad por la CNDH?

- La omisión legislativa de ejercicio obligatorio, al no prever en la Ley las acciones que el personal de dicho Registro deberá llevar a cabo cuando ocurran hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos, en términos de lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada el 26 de marzo de 2019.
- Invalidez de los artículos 19 y **quinto transitorio de la Ley** (en torno a este artículo quinto transitorio de la Ley, gira lo esencial del asunto analizado).

Es decir, la CNDH cuestionó la constitucionalidad de la última parte de dicho transitorio (la no aplicación del artículo 19 de la Ley) porque consideró o que evitaba el registro (cosa que no se sostiene obviamente según consideraron correctamente todos los ministros) en una incorrecta interpretación de la misma, o que atentaba contra la seguridad jurídica al poner en manos de las fuerzas armadas permanentes una tarea (el registro) que corresponde a la autoridad civil, dándose el caso que dichas fuerzas no avisen a la autoridad civil de la detención (argumento válido de la CNDH apoyado por los tres ministros que votaron en contra de la mayoría en este punto crucial de la AI).

### 4. Resolución del pleno de la SCJN sobre la Acción de Inconstitucionalidad

Como resultado del análisis de las impugnaciones formuladas por la CNDH, **determinó dicho pleno que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa de ejercicio obligatorio**. En cuanto a este resolutive, los 11 ministros estuvieron de acuerdo por obvias razones. Por ello, la SCJN ordenó al Congreso de la Unión legislar dentro de los dos periodos ordinarios de sesiones siguientes a la notificación de los puntos resolutive de la sentencia que analizamos, a fin de subsanar dicha omisión.

Por otra parte, en la parte medular de la AI, el pleno de la SCJN validó los artículos 19 de la Ley y el quinto transitorio de la misma, argumentando que dicho quinto transitorio "conlleva que la fuerza armada permanente que realice tareas de seguridad pública está sujeta a la ley -cosa obvia-, y que no deberá dar aviso (a la policía civil) en términos del artículo 19, sino que debe



realizar directamente el registro inmediato", según paralogismo -sofisma- del ponente apoyado por la mayoría de ministros. En este punto: ocho votos a favor de lo propuesto por el ministro ponente, y 3 en contra de los brillantes ministros Piña, Aguilar y Pérez Dayán.

Debe recordarse lo que dicen el artículo 19 y el quinto transitorio de la Ley arriba transcritos:

El citado artículo 19 prevé que, "cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo ("nn") -como en el caso de la fuerza armada permanente-, a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso inmediatamente de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente.

Por otra parte, el artículo quinto transitorio de la Ley dispone, entre otros aspectos, "que la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en esa ley, sin que le sea aplicable lo dispuesto en el artículo 19 del mismo ordenamiento".

## **5. Crítica a lo resuelto por el pleno de la SCJN sobre la validez del artículo quinto transitorio de la Ley en su relación con el artículo 19 de la misma**

Por un lado, el ponente del proyecto de la sentencia aquí analizada sucintamente en el Apartado A de dicho proyecto, habló del Marco internacional del registro de detenciones. Destacó la importancia de este registro para salvaguardar los DH de los detenidos y prevenir la desaparición forzada, tortura, tratos crueles o degradantes.

También dio cuenta de que la Corte Interamericana de DH, había condenado al Estado Mexicano por irregularidades en los procesos de detención, y de la necesidad de que dicho Estado cuente con herramientas adecuadas para evitar tales irregularidades como un registro que diera cuenta de los datos de las personas detenidas, y de la complejidad de la situación en materia de seguridad pública y del uso de las fuerzas armadas en México en materia de seguridad pública.

De lo dicho al respecto, dada dicha compleja situación y dicho uso de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, ajena a las tareas naturales de tales fuerzas armadas, debe haber una debida diligencia en la salvaguarda de los DH de los detenidos civiles cuando se trate de la actuación de las fuerzas armadas en materias de apoyo -extraordinario y subordinado- a las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública.

Precisamente dicha debida diligencia fue echada a un lado por el pleno (salvo por los tres ministros mencionados) de la SCJN al declarar la validez del artículo quinto transitorio de la Ley en relación con el artículo 19 de la misma, al conferirle a la fuerza armada permanente el no dar aviso a la autoridad civil, conforme lo establece el Quinto Transitorio (de la reforma a la Constitución antes citado), y el artículo 19 de la Ley al hablar de las autoridades que realicen tareas de apoyo a la autoridad policial civil respectiva.

Por otro lado, en el Apartado B del proyecto de sentencia del ponente se trató el tema de la omisión del Congreso antes mencionada. Como antes se dijo, no hubo mayor problema para declarar que hubo tal omisión y que se debía corregir.



En el crucial Apartado C de la misma, en la parte relativa al quinto transitorio de la Ley, el ponente hizo caso omiso de la correcta argumentación de la CNDH en cuanto que la última parte de dicho transitorio vulnera la seguridad jurídica de los detenidos al exceptuar a las fuerzas armadas permanentes de dar aviso a la fuerza civil de tal detención, autorizando a las primeras a registrar ellas misma la detención. Dicha argumentación de la CNDH fue avalada por los ministros que votaron en contra de la mayoría.

En puridad, el pleno declaró constitucionales dos artículos de la Ley que se contradicen recíprocamente, el 19 que es consistente con la Constitución y el Quinto Transitorio (constitucional multicitado) y la última parte del quinto transitorio de la Ley que exenta a las fuerzas armadas permanentes de lo correctamente establecido en dicho artículo 19 de la Ley: algo verdaderamente incoherente lógicamente y jurídicamente, y sobre todo contrario a los artículos 21 Constitucional y Quinto Transitorio -de la reforma citada de la Constitución-.

La mayoría del pleno recurrió a interpretaciones sofistas para evitar que las fuerzas armadas permanentes se subordinen a las civiles como lo establece la parte esencial de la Constitución en esta materia, incluyendo la letra y espíritu del Quinto Transitorio antes citado. Y que además al declararlos constitucionales echan por la borda lo dicho en el Apartado A de la sentencia relativo a lo establecido y recomendado por la Corte Interamericana de DH.

El núcleo del bloque constitucional (garantías y DH establecidos en la propia Constitución y en normas y precedentes de derecho internacional de DH) deja en claro, como lo señalaron los ministros que votaron en contra de la validez de los artículos cuestionados por la CNDH, que las tareas de las fuerzas armadas permanentes en materia de seguridad pública, deben ser de índole excepcional, extraordinaria, subordinada y complementaria a las fuerzas de seguridad civiles, que por su naturaleza deben estar en manos de civiles por la experiencia histórica, nacional e internacional, que arroja la evidencia que en ciertos contextos la intervención de dichas fuerzas armadas representa un riesgo para el respeto a los DH, como bien lo señaló el ministro Aguilar.

Dicho bloque fue la primera premisa de la sentencia contenida en el Apartado A de la misma y antes comentado, pero en la conclusión de la mayoría de ministros, tal premisa se olvidó y echó por la borda a base de paralogismos por no decir de sofismas jurídicos.

De manera brillante y contundente, la ministra Piña señaló al respecto: validar la última parte del quinto transitorio de la Ley, "implica desconocer el carácter subordinado y complementario que, conforme a la Constitución, debe tener su participación en tareas de seguridad pública, pues sus labores se estarían extendiendo a las facultades de las instituciones policíacas". Es decir, tal extensión equivale a vulnerar lo establecido en la primera parte de dicho artículo quinto transitorio de la Ley, y del Quinto Transitorio de la reforma a la Constitución antes mencionada, que dice:

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

Es decir, **la SCJN autorizó a las fuerzas armadas permanentes el sustituir a las autoridades civiles en violación a la Constitución misma:** artículo 21 en la parte conducente y Quinto Transitorio de la reforma constitucional mencionada antes. Las tareas naturales de dichas fuerzas armadas son en materia de seguridad nacional, no de seguridad pública, conforme a la Constitución, por ello,



según lo establecido en dicho Quinto Transitorio constitucional, las tareas de apoyo de las fuerzas armadas permanentes a la autoridad policial civil en materia de seguridad pública, deben estar subordinadas a esta última.

Por ende, debió declararse la invalidez de esa parte del quinto transitorio de la Ley, para evitar que las fuerzas armadas permanentes no cumplan con lo establecido en la Ley a la luz de la Constitución misma, es decir, no cumplan con dar aviso de toda detención de civiles a la autoridad civil, a fin de que ésta haga el registro respectivo.

## 6. Conclusiones

El avisar a las fuerzas civiles es una salvaguarda esencial para la garantía del respeto a los DH del detenido. **La SCJN debió tomar en cuenta la vulnerabilidad de los DH cuando intervienen las fuerzas armadas permanentes en tareas que por naturaleza no le corresponden**, las que, por ende, deben ser llevadas a cabo con estricto apego a la Ley sin excepción alguna, a la luz de lo establecido en el bloque constitucional citado.

Es muy grave lo que resulta eventualmente del contenido de esta sentencia. Por ello, **es de vital importancia para los juristas y la ciudadanía en general saber a qué atenerse en esta materia en extremo delicada en el contexto de las libertades y de los genuinos DH** fundados en la dignidad de la persona humana.

---

### Área de Derechos Humanos de ECIJA México

socios.mexico@ecija.com

info.mexico@ecija.com