



AVISO LEGAL

Capítulo de libro: *Apuntes para un registro nacional de personas extranjeras detenidas en México*

Autor del capítulo: Pérez Bravo, Mauro

Título del libro: *Biometría, datos personales y derechos humanos de la migración en tránsito en Colombia y México*

Autores del libro: Neira Orjuela, Fernando; García García, Luz María; Pérez Bravo, Mauro; Moreno Velásquez, Carolina; Bedoya Bedoya, María Rocío; Puente de la Mora, Ximena; Almanza-Vides, Karen; Quintero Ramos, Meudis; Díaz Arrieta, Ingris; CaicedoJaimes, Yanet.

Colaboradores del libro: Neira Orjuela, Fernando (coordinador).

ISBN del libro impreso: 978-607-30-9134-3

ISBN del libro en PDF: 978-607-30-9109-1

DOI del libro: <https://doi.org/10.22201/cialc.9786073091091e.2024>

Trabajo realizado con el apoyo del Programa UNAM-PAPIT-IN303220

Forma sugerida de citar: Pérez, M. (2024). *Apuntes para un registro nacional de personas extranjeras detenidas en México*. En F. Neira (coord.). *Biometría, datos personales y derechos humanos de la migración en tránsito en Colombia y México* (97-122). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Ediciones y Gráficos Eón. <https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/>

- © Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
Av. México-Coyoacán, núm. 421
Colonia Xoco, Benito Juárez, C.P. 03330
Ciudad de México, México.

D.R. © 2024 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.

- © Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
<https://cialc.unam.mx>
Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgbi.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Usted es libre de:

- > Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- > Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- > Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- > No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- > Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

APUNTES PARA UN REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS EXTRANJERAS DETENIDAS EN MÉXICO

Mauro Pérez Bravo

Introducción

Son múltiples las problemáticas a las que se enfrentan las personas migrantes que transitan por el territorio mexicano: delitos, agresiones, violaciones sexuales, extorsiones, negación de servicios básicos, discriminación y flora y fauna agresiva, por mencionar algunas. Aunado a ello, las arbitrariedades y los abusos de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en muchas ocasiones, que además derivan en violaciones a los derechos humanos, son las dificultades más complejas que tienen que resistir las personas migrantes en tránsito por México.

Lo anterior se debe en gran medida al confuso sistema burocrático del Gobierno Federal y de los gobiernos locales, que menoscaban la posibilidad de las personas migrantes para realizar un ejercicio adecuado y óptimo de sus derechos humanos.

Por otra parte, la poca capacitación del personal de las fiscalías y policías locales, la aplicabilidad de leyes y procedimientos jurídicos poco claros, dificultan en mayor medida que las personas migrantes puedan acudir a denunciar que han sido víctimas de delitos o de violaciones a los derechos humanos. En este contexto, ¿por qué es importante contar con un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas (RNPEMD)? A la fecha del presente trabajo de investigación, no se cuenta con un

RNPEMD,¹ el cual se considera importante y urgente porque su implementación puede ayudar a prevenir y combatir una de las violaciones más graves a los derechos humanos de las que se han documentado numerosos eventos en México: la desaparición forzada de personas extranjeras, cometida por agentes del Estado y por particulares con aquiescencia de éste.

Es de capital importancia anotar que en el presente texto se ha optado por usar el vocablo “personas extranjeras detenidas”, toda vez que las personas que ingresan a una Estación Migratoria son personas extranjeras sujetas a un procedimiento administrativo migratorio; luego entonces, si usamos únicamente el vocablo “personas migrantes detenidas”, se puede confundir con que únicamente las personas migrantes en situación migratoria irregular pueden o deben estar en una estación migratoria, cuando las personas extranjeras pueden seguir su procedimiento administrativo migratorio en total libertad, sin estar detenidas.

Así pues, en este trabajo ahondaremos en la importancia de contar con un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas como una herramienta para combatir las desapariciones forzadas de personas migrantes en situación migratoria regular o irregular, refugiadas o cualquier persona extranjera.

En esta reflexión, se hará especial énfasis en el estudio sobre la protección de datos personales de migrantes en dicho registro; es decir, buscamos desarrollar las problemáticas y los desafíos en la protección de datos personales en el RNPEMD. Para ello, dividimos la presente investigación en tres capítulos: 1) Contexto de la desaparición forzada de personas migrantes en México; 2) Construcción del Registro Nacional

¹ Es importante puntualizar que, en octubre de 2022, el Servicio Jesuita a Migrantes, en conjunto con la Clínica Jurídica para Refugiados “Alaide Foppa” de la Universidad Iberoamericana, promovieron un juicio de amparo en contra de la omisión del Congreso de la Unión de la armonización de la Ley de Migración con la Ley Nacional de Detenciones, a fin de crear el Registro Nacional de Personas Migrantes Detenidas. El Juzgado Décimo Quinto de Distrito de la Ciudad de México concedió el amparo para que el Congreso de la Unión legislara sobre la creación del registro. La sentencia no es definitiva y el Congreso puede recurrirla, por lo que no hay fecha cierta para que se comience a legislar sobre la temática.

de Detención de Personas Migrantes y 3) Protección de datos personales en la detención migratoria.

La hipótesis de la cual partimos es que la creación del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas puede ser una herramienta fundamental en el combate a la desaparición de personas migrantes en tránsito por México, refugiadas, o personas extranjeras en situación migratoria regular o irregular, al poder contar con mayor certeza sobre su ubicación, a la par que con un RNPEMD puede ser viable la creación de protocolos y mecanismos jurídicos que moderarían y delimitarían las funciones de la autoridad migratoria, en el momento de ejecutar las detenciones, los tiempos de la misma y el seguimiento para el traslado de la persona a su lugar de alojamiento.² El abordaje de la reflexión que presentamos será prioritariamente jurídico, por lo que acudiremos a la normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos, migración y protección de datos personales, a fin de obtener un balance normativo de los retos y desafíos en la materia, y su aplicabilidad en el ámbito de la detención.

En la última parte de este trabajo, se ahondará, de forma particular, sobre el conflicto jurídico que encontramos en la protección de datos personales que debe realizarse en un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas, el cual se rige al mismo tiempo por un esquema de seguridad nacional, ya que el Instituto Nacional de Migración es considerado una instancia de seguridad nacional,³ según el “Acuerdo por

² Al momento de la elaboración del presente trabajo, la autoridad migratoria mexicana, el Instituto Nacional de Migración, continúa usando “eufemismos” en sus acciones de control, revisión y verificación migratoria, ya que señala como “rescates” a las detenciones y a las privaciones de la libertad las refiere como “alojamientos”. Es importante tener claridad en estos términos adecuados que usa el Instituto Nacional de Migración, ya que en estos eufemismos se escoden violaciones a los derechos humanos y se invisibilizan las afectaciones que padecen las personas migrantes y refugiadas en su tránsito por México.

³ Las instancias de seguridad nacional son, de acuerdo con el artículo 6, fracción II de la Ley de Seguridad Nacional: “aquellas instituciones y autoridades que, en función de sus atribuciones, participan directa o indirectamente en la seguridad nacional, entendida ésta como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”. Gobierno

el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como instancia de Seguridad Nacional” de fecha 18 de mayo de 2005.⁴

Comencemos, pues, por contextualizar la problemática de la desaparición forzada de personas migrantes, para adentrarnos posteriormente en el análisis sobre la necesidad de contar con un RNPEMD, y, finalmente, reflexionar sobre la seguridad nacional y la protección de datos personales de extranjeros en detención.

Desaparición forzada de personas migrantes

Las personas se ven obligadas a migrar porque en sus lugares de origen padecen guerras, hambruna, pobreza o violencia generalizada, como en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras, por mencionar algunos países. De acuerdo con un informe de 2016, elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y UNICEF: “La pobreza extrema provoca flujos migratorios de manera que estas dos variables explican en conjunto 64.9% de la disminución de la cantidad de niñas y niños menos pobres en las escuelas”.⁵

En Guatemala, como en muchos otros países, la pobreza es una condición estructural que afecta el ejercicio de los derechos humanos de las personas que ahí residen. Al no encontrar circunstancias que permitan su libre e íntegro desarrollo, a las personas de este país no les queda más opción que migrar, abandonar sus hogares y emprender la búsqueda de mejores oportunidades de vida. En este contexto, UNICEF reitera que “el indicador de pobreza multidimensional total permite evidenciar que 54.8% de los hogares en los que habitan miembros me-

de México. En <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535140/Instancias_SegNal.pdf>.

⁴ Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2005. En <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005#gsc.tab=0>.

⁵ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales-UNICEF, *Generando evidencia presupuestaria para una mayor y mejor inversión en la niñez y adolescencia hondureña* (Tegucigalpa: UNICEF, 2017), 27.

nores de dieciocho años viven en situación de pobreza no sólo monetaria, sino también y, de forma simultánea, en situación de privación en al menos dos dimensiones de derechos”.⁶ Es así como las condiciones de pobreza, desempleo o violencia en las que viven las personas migrantes en sus lugares de origen, las orillan a encaminarse hacia las únicas alternativas viables para tener una vida digna: la migración.

Las opciones viables para un desarrollo integral de la población afectada de Guatemala, Honduras y El Salvador son reducidas. Ante tales circunstancias, lo mejor que puede hacer para alejarse de la pobreza o de la violencia es migrar hacia otro país, y en el caso de las personas de Centroamérica, el destino más común es Estados Unidos.

Por muchos años, una de las principales ciudades de Honduras, San Pedro Sula, fue considerada como una de las ciudades más peligrosas del mundo; aunado a la pobreza y falta de trabajo en la región, la migración se convertía en la única puerta de salida para las personas que ahí residían. Como dato relevante, la UNICEF señaló que entre 2008 y 2016, aproximadamente, un niño se convertía en víctima de homicidio cada día en Honduras. Lo anterior nos proporciona un panorama sobre las condiciones complejas en el país para el desarrollo íntegro de la región.⁷

¿Cuál es la situación de México como país de tránsito y paso obligado para llegar a Estados Unidos?, ¿cuáles son los principales peligros a los que se enfrenta la población migrante? De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los robos, secuestros y las amenazas de la delincuencia organizada son las tres principales afectaciones que sufre la población migrante que transita por México en su objetivo de llegar a Estados Unidos.⁸ Lo anterior hace que su recorrido por el

⁶ UNICEF, *Pobreza multidimensional infantil y adolescencia en Guatemala: privaciones a superar* (Guatemala: UNICEF, 2016), 29.

⁷ UNICEF, *Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro* (12 de febrero de 2018). En <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Desarraigados_en_Centroamerica_y_Mexico.pdf>.

⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los desafíos de la migración y los albergues como oasis. Encuesta Nacional de Personas Migrantes en Tránsito por México* (México: UNAM/CNDH, 2018), 114.

territorio nacional deba ser monitoreado por organismos públicos defensores de derechos humanos, así como por diversas organizaciones de la sociedad civil, a fin de garantizar el respeto y ejercicio de sus derechos humanos.

De los problemas señalados, nos concentraremos específicamente en uno: la desaparición forzada.

A nivel nacional, actualmente, el marco normativo aplicable en materia de desaparición forzada recae principalmente en tres ordenamientos jurídicos: 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 2) Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDF);⁹ y 3) Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas (LFDEAPD).¹⁰ Cabe señalar que, entre 2015 y 2018, hubo un cambio en las legislaciones en la materia a fin de combatir el delito de desaparición forzada hasta llegar a los estándares que actualmente nos rigen. Antes de la publicación de las leyes General y Federal sobre Desaparición Forzada, este delito se encontraba tipificado en el Código Penal Federal, concretamente en sus artículos 215-A, 215-B, 2015-C y 2015-D, los cuales fueron derogados debido a la entrada en vigor de las nuevas leyes especializadas en la materia.

El artículo 2015-A del Código Penal Federal de 2013 tipificaba el delito de la desaparición forzada en los siguientes términos: “Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”. Como podemos apreciar, este artículo atribuía el delito de la desaparición forzada únicamente a servidores públicos, y las penalidades podían aumentar o disminuir en relación con las circunstancias en las que se hubiese cometido el delito, es decir, acorde a las atenuantes y agravantes. Esta cuestión es sumamente importante, ya que, de acuerdo con lo establecido en el Có-

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 17 de noviembre de 2017.

¹⁰ *Ibid.*, 22 de junio de 2018.

digo Penal Federal, sólo los servidores públicos podían cometer el delito de desaparición forzada, excluyendo de la conducta delictiva a los particulares.

Además de las leyes señaladas, en México existían otros instrumentos institucionales para el combate del delito de la desaparición forzada: 1) el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas¹¹ y 2) la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas.¹² En la iniciativa para expedir la LGMDF, los legisladores expusieron motivos y circunstancias en los que buscaron justificar la expedición de una nueva ley especial aplicable para los casos de desaparición forzada. Uno de estos motivos fue la poca efectividad con la que contaban los ministerios públicos para atender el alto índice de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación¹³ que se integraban con motivo de las denuncias por desaparición forzada: “En diversos estados, las agencias del Ministerio Público son insuficientes, su tasa de efectividad es muy baja y en promedio se resuelven alrededor de 13 por ciento de las averiguaciones previas que se inician”.¹⁴ En este mismo sentido, el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas señaló en su Informe lo siguiente:

Al Comité le preocupan también los informes que dan cuenta de una serie de obstáculos que no permitirían que las investigaciones de las

¹¹ Se publicó un extracto en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de septiembre de 2015.

¹² Creada mediante Decreto Oficial, el 9 de septiembre de 2015.

¹³ Se denomina Averiguación Previa o Carpeta de Investigación a la acción que hace el Ministerio Público de integrar en un expediente la denuncia sobre un delito en particular. En el Sistema Inquisitivo Mixto, se denomina averiguación previa, y en el Sistema Acusatorio, carpeta de investigación. En 2015, el sistema penal mexicano se encontraba en fase de tránsito de un sistema a otro, por lo que los ministerios públicos manejaban averiguaciones previas y carpetas de investigación al mismo tiempo.

¹⁴ Citado en “Iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar el Delito de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Personas Cometidas por Particulares”, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. En <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/11/asun_3456539_20161130_1479495181.pdf>.

desapariciones forzadas se realicen de manera eficaz, incluyendo: *a)* el hecho de que en varios casos las autoridades competentes no habrían iniciado las investigaciones con la debida celeridad inmediatamente luego de haber recibido información acerca de una posible desaparición forzada; y *b)* la calificación de los hechos con base en otros delitos en numerosos casos en los que habrían existido indicios para suponer que se podría haber cometido una desaparición forzada.¹⁵

En este mismo sentido, el doctor José Antonio Guevara Bermúdez señala la discordancia que existe tanto en la procuración como en la impartición de justicia, en el caso de los delitos de desaparición forzada:

De acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR), que es el órgano encargado de la persecución de los delitos en México, se reportaron un total de 732 averiguaciones previas (investigaciones) iniciadas en el fuero federal por el delito de desaparición forzada de 2006 a marzo de 2017, de las cuales la PGR solamente judicializó 19. En total, el Poder Judicial emitió, en ese mismo periodo, 9 sentencias condenatorias sobre desaparición forzada, sólo 7 de ellas por expedientes iniciados después de 2006 (CJF, 2017), cifra que evidentemente no corresponde con la magnitud del fenómeno de desaparición.¹⁶

Se puede apreciar que la estructura administrativa encargada de investigar los delitos de desaparición forzada realizaba una labor deficiente que no permitía contar con una sólida estrategia en el combate contra el delito referido. Ahora bien, toda vez que las autoridades correspon-

¹⁵ Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención* (5 de marzo de 2015). En <<https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2020/09/G1504366.pdf>>.

¹⁶ José Antonio Guevara Bermúdez y Lucía Guadalupe Chávez Vargas, “La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México”, *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 166 (2018): 166. En <<https://www.cmdpdh.org/publicaciones/pdf/cmdpdh-la-impunidad-en-el-contexto-de-la-desaparicion-forzada.pdf>>.

dientes se encontraban rebasadas en sus atribuciones, competencias y facultades, los legisladores señalaron la necesidad de contar con un marco jurídico especializado que dotara de una estructura jurídica de actuación a las autoridades competentes, a fin de poder combatir eficazmente el delito de desaparición forzada. Es así como se expidieron la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.

Ya en la LGMDF, en su artículo 27, se tipifica el delito de desaparición forzada de la siguiente manera:

Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

A diferencia de lo que se señalaba en el Código Penal Federal, en la nueva ley se precisa que incluso los particulares, con anuencia de servidores públicos, podían cometer el delito de desaparición forzada. Además, se especifica el marco jurídico de actuación para la Comisión Nacional de Búsqueda y para el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; en consecuencia, el 16 de febrero de 2018, se emitió el Acuerdo A/13/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada.

A nivel internacional como marco jurídico en la materia, tenemos principalmente dos cuerpos normativos: 1) la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y 2) la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Veamos en ambos casos qué debemos entender por desaparición forzada:

| <i>Convención Internacional</i> | <i>Convención Interamericana</i> |
|--|--|
| <p>Artículo 2: A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupo de personas que actúan con la autorización, el apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.</p> | <p>Artículo 2: Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.</p> |

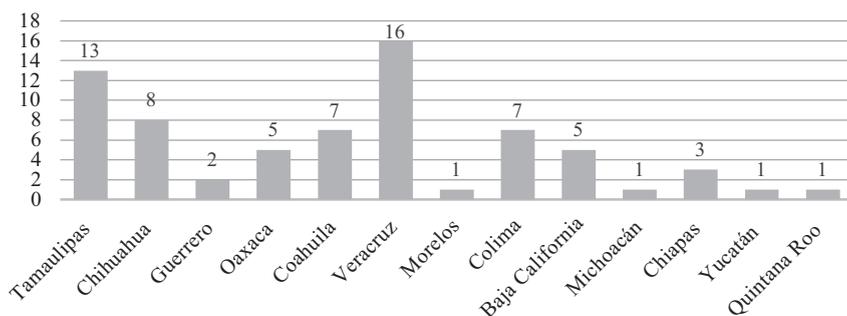
Como podemos apreciar, son pocas las diferencias en los conceptos que manejan la Convención Internacional y la Convención Interamericana. Básicamente, refieren y manejan conceptos que tratan de señalar la misma acción: arresto, detención, secuestro o cualquier forma de privación de la libertad. Ambas convenciones coinciden en que los agentes del Estado, o los particulares, cometen delito de desaparición forzada cuando se niegan a dar información que obstaculice la localización de las personas víctimas de este delito. De dichas Convenciones, México sólo ha suscrito y ratificado la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el 4 de junio de 1994.¹⁷

El 27 de julio de 2007, el Estado mexicano fue enterado del informe de fondo emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco, quien fue detenido en el estado de Guerrero por el Ejército mexicano el 25 de agosto de 1974. El señor Rosendo Radilla Pacheco fue visto por última vez en dicha fecha en un cuartel cerca del poblado de Atoyac de Álvarez, en la

¹⁷ Como documento internacional adicional, México firmó y ratificó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas el 18 de diciembre de 1992.

misma entidad federativa. Estos acontecimientos denunciados ante las instancias mexicanas correspondientes, y posteriormente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), dieron lugar a la declaratoria de responsabilidad del Estado mexicano por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como a la falta de investigación y sanción de los responsables. El Estado mexicano fue condenado, entre otros resolutivos, a adoptar diversas reformas legislativas pertinentes para adecuarlas a los estándares en la materia y a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En el caso de desaparición forzada, desde 2011 hasta 2016, la entonces Procuraduría General de la República,¹⁸ a través de la Subdirección de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, reportó que en dicho periodo existieron 40 expedientes de investigación sobre el delito de desaparición forzada. Las víctimas que se derivan de los expedientes citados se encontraron distribuidas de la siguiente manera:

Número de personas víctimas de desaparición forzada por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Procuraduría General de la República, por medio del oficio SJA/DGAJ/02618/2016.

¹⁸ Cuando se hicieron las solicitudes de acceso a la información, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, se realizaron a la Procuraduría General de la República; sin embargo, a la fecha, esta institución se denomina Fiscalía General de la República.

En total, hubo 70 víctimas de desaparición forzada en un periodo de 5 años. Los estados con mayor número de víctimas por desaparición forzada fueron Veracruz y Tamaulipas.

Ahora bien, ¿qué sucede con las personas migrantes que fueron víctimas de desaparición forzada? La Fiscalía General de la República (FGR) reportó que entre los años 2014 al 2017, se encontraron las siguientes personas extranjeras víctimas de desaparición forzada:

Personas extranjeras víctimas del delito de desaparición forzada

| <i>Concepto</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Estados Unidos | 1 | 0 | 2 | 0 |
| India | 1 | 0 | 1 | 0 |

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Fiscalía General de la República, por medio del oficio FGR/UTAG/DG/001705/2019.

En un rango más amplio, de 2006 a 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reportó únicamente una queja por el hecho violatorio de desaparición forzada de personas, y con sujeto tipo migrante.¹⁹ Es decir, los datos señalados nos permiten estimar que existe un menguado índice de denuncias por delitos de desaparición forzada en el caso de las personas migrantes. Aparentemente, se podría concluir que el delito de la desaparición forzada tiene una baja incidencia y repercusión dentro de la población migrante en su tránsito por México. Sin embargo, organismos internacionales han advertido lo contrario:

También se ha informado de varios casos de migrantes en México que fueron capturados presuntamente por la policía federal, estatal o municipal o por personal de los servicios de migración y entregados a organiza-

¹⁹ Oficio 76826 emitido por la Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Sistema de Gestión de ese Organismo Nacional, con los filtros de búsqueda “hecho violatorio: desaparición forzada” y “sujeto tipo: migrante”.

ciones delictivas que los retienen para cobrar un rescate, o secuestrados en las rutas migratorias conjuntamente por oficiales y miembros de organizaciones delictivas. En otros casos, se informa que las organizaciones criminales han capturado a migrantes con el apoyo, directo o indirecto, el consentimiento o la aquiescencia del Estado. La desaparición de 72 migrantes a finales de marzo de 2011 en Tamaulipas también correspondería a esta descripción. El GTDFI recibió múltiples testimonios de casos en que la privación de la libertad, aun pudiendo enmarcarse bajo el delito de desaparición forzada, es clasificada bajo delitos distintos, tales como el secuestro o el abuso de autoridad. En muchas otras ocasiones, los casos de desapariciones forzadas son eufemística y popularmente denominados como “levantones”. Adicionalmente, en múltiples casos, las personas son simplemente consideradas “extraviadas” o “perdidas” sin considerar que pudieron haber sido víctimas de una desaparición forzada, particularmente grupos como mujeres, menores y migrantes.²⁰

Asimismo, la CIDH ha manifestado en distintas ocasiones su preocupación por la vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México:

La Relatoría recibió el testimonio de migrantes que fueron secuestrados y lograron escapar, así como de personas que buscan a familiares que intentaron emigrar y de los cuales no tienen noticias desde hace meses e incluso años. En San Fernando, estado de Tamaulipas, la delegación visitó las terminales de autobús donde se registraron varios episodios de secuestros de personas en marzo de 2011. La delegación recibió a cientos de personas que se trasladaron desde El Salvador, Guatemala y Honduras en la Caravana Paso a Paso hacia la Paz, la cual estaba compuesta por 500 personas, entre ellas 150 familiares de migrantes desaparecidos

²⁰ Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las Desapariciones Forzadas en el Contexto de Migración, 10. En <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disappearances/StudyMigration_UnofficialSP.pdf>.

y migrantes que fueron secuestrados. Los testimonios recibidos revelan la tragedia de los migrantes en su tránsito por México.²¹

Dicho comunicado de prensa, así como los informes relacionados con el caso Ayotzinapa, desatacan la participación de autoridades ya sea por complicidad, colaboración y/o aquiescencia en la desaparición forzada de personas, dentro de las cuales suelen estar personas migrantes.

Por ello, es de suma importancia atender con mayor rigor metodológico, técnico y jurídico, las denuncias realizadas ante las autoridades federales, a fin de que se cuente con más información para detectar cuáles son los puntos institucionales que se deben fortalecer en la estructura de procuración de justicia y tener carpetas de investigación sólidamente integradas con apego a los principios de legalidad y debido proceso.

Hacia la construcción del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas

Antes de ahondar en los alcances del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas, es de suma importancia precisar que, desde nuestra perspectiva, la detención migratoria tendría que ser el último recurso del Instituto Nacional de Migración, como mecanismo para atender la migración irregular o gestionar los flujos migratorios. Es decir, la detención migratoria no debería ser la regla, sino una excepción ante un evento migratorio que amerite el aseguramiento de la persona. ¿Qué evento migratorio podría ameritar la detención de una persona? Únicamente actividades ilícitas o delictivas, es decir, una falta administrativa no podría ameritar una detención de más de 15 días como lo establece la Ley de Migración, y si es delito, entonces la detención ten-

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes en México de la CIDH a México* (2 de agosto de 2011), 8. En <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/ANEXO.82-11.pdf>>.

dría que llevarse a cabo bajo los supuestos jurídicos del proceso penal, pero nunca del migratorio.

Es de resaltar que, en septiembre de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el plazo de detención de 15 días en las estaciones migratorias, ya que no es proporcional con el límite marcado de 36 horas, como lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para mejor instrucción, sugerimos revisar la tesis 1a./J. 111/2023 (11a.), en donde se podrán estudiar los argumentos y alcances de este criterio.²² En 2019, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²³ señaló que la detención migratoria tendría que ser una alternativa y no una acción constante dentro de las políticas de actuación del INM. Retomamos algunas de sus consideraciones al respecto:

- 1) La condición de estancia no documentada es una responsabilidad de tipo administrativo que se debe sancionar con multa o hasta 36 horas de arresto.
- 2) Es una medida desproporcionada al tratarse de la privación de la libertad de una persona extranjera por encontrarse en contexto de migración no documentada.
- 3) Propician el riesgo de violaciones a los derechos humanos.
- 4) En muchas ocasiones, el tiempo de internamiento supera el plazo establecido por la ley.

Desde nuestro punto de vista, actualmente, la política migratoria del Gobierno de México prioriza la detención migratoria como la única vía posible para atender la migración irregular. En este sentido, queremos enfatizar que nuestra visión es que la detención migratoria debe ser el último recurso utilizado como mecanismo de la gestión migratoria. Bajo este supuesto, es que podemos comenzar a reflexionar sobre la importancia de un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas.

La pregunta que planteamos en este momento es: ¿puede el Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas ayudar en el combate y la

²² En <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027177>>.

²³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México. Hacia un modelo alternativo a la detención* (México: CNDH, 2019), 271.

eliminación de la desaparición forzada de personas migrantes? Nuestra respuesta es sí.

Consideramos que el RNPEMD puede ser una vía y herramienta en la búsqueda y localización de personas y, sobre todo, en la prevención de la comisión del delito de desaparición forzada. Veamos lo que dice la ley. El artículo 4º de la Ley Nacional de Registro de Detenciones señala: “El Registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y tiene por objetivo prevenir la violación a los derechos humanos de la persona detenida, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada”. Como se puede apreciar, el objetivo del Registro de Detenciones se identifica cabalmente con lo que buscamos: combatir la desaparición forzada. Hasta el momento, no existe un mecanismo para monitorear si un adecuado registro de personas detenidas ha ayudado a disminuir los índices de desaparición forzada, esto por muchas circunstancias complejas en el aparato burocrático de acceso a la justicia; sin embargo, es importante el principio de publicidad en las detenciones para la ubicación de las personas que son detenidas.

Como se ha mencionado, la lucha que el Estado mexicano ha realizado para combatir la desaparición forzada de personas ha visto pocos resultados, debido a la complejidad de acreditar el tipo penal, así como a la falta de confianza en las instituciones públicas encargadas de la procuración de justicia para las investigaciones respectivas. Sin embargo, el RNPEMD y su legislación podrían proporcionar algunos criterios para prevenir la desaparición forzada, ya que establecerían límites jurídicos en el actuar de las autoridades migratorias que realizan labores de detención, en este caso, del Instituto Nacional de Migración. El RNPED tendría que seguir la misma estructura que el ya existente Registro Nacional de Detención, y se registraría por los mismos principios: disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, eficiencia, honradez, lealtad, imparcialidad, proporcionalidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y responsabilidad en el tratamiento de datos personales. Estos principios ya se encuentran contemplados en el artículo 7 de la Ley Nacional de Registro de Detenciones y se aplican al Registro Nacional de Detenciones. Para el caso de la RNPED, consideramos que puede ir en la misma ruta en los protocolos, lineamientos, plazos y demás figuras jurídicas del Registro Nacional de Detenciones y ahora adminicular-

las con las actividades que realiza el Instituto Nacional de Migración en el momento de realizar las detenciones migratorias.

En este punto, es preciso ahondar en un dilema legislativo: la Ley de Migración no contempla la “detención migratoria”. La fracción XXIV del artículo 3° de la Ley de Migración señala lo siguiente: “Para efectos de la presente Ley, se entenderá por presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno”. La presentación o alojamiento al que se refiere esta fracción de la Ley de Migración no es otra cosa que la detención de personas migrantes y la posterior privación de su libertad en los espacios denominados Estaciones Migratorias, que son centros de detención migratoria: “Otra expresión metafórica con uso eufemístico es *alojar*, *alojados*, etc., también empleado por la LM (2011), para referir al hecho de la privación de la libertad que experimentan los migrantes al ser conducidos a la estación migratoria”.²⁴ En efecto, coincidimos con el profesor Torre Cantalapiedra sobre detectar eufemismos que hace la autoridad migratoria para referirse a la detención migratoria, como “presentación”.

Encontramos, pues, una disyuntiva de carácter nominativo, toda vez que la Ley Nacional de Registro de Detenciones señala en su artículo 8° transitorio:

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.

Como se puede apreciar, en la Ley Nacional de Registro de Detenciones, el Estado mexicano acepta explícitamente que el Instituto

²⁴ E. Torre Cantalapiedra, “Uso de eufemismos en los discursos del Instituto Nacional de Migración sobre la migración en tránsito por México”, *Andamios* (2019): 401.

Nacional de Migración realiza labores de detención migratoria, aunque la Ley de Migración no lo considere así.

En este sentido, es pertinente reflexionar en una ambigüedad que señala la Ley Nacional de Registro de Detenciones en el mismo artículo 8° transitorio: “crear un registro de personas migrantes detenidas”. Este artículo transitorio no especifica si las personas detenidas a las que se refiere son las que se encuentran en las Estaciones Migratorias o en los Centros Penitenciarios.

Actualmente, el único mecanismo que existe para que las organizaciones de la sociedad civil, defensores y defensoras, así como personas en lo general, puedan localizar a una persona que ha sido detenida por el Instituto Nacional de Migración y llevada a una Estación Migratoria, es a través de una solicitud de gestión al Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración.²⁵ Sin embargo, este mecanismo no siempre resulta efectivo, en virtud de que no está reglamentado o señalado en alguna normatividad que permita contar con la certeza en la agilidad de los procesos y en la facilidad para acceder a la información que soliciten las organizaciones defensoras de derechos humanos, acorde a temporalidades definidas en cuerpos normativos especializados.

Hemos reflexionado sobre la problemática de la desaparición forzada de personas migrantes en México y las implicaciones de un Registro Nacional de Personas Migrantes Desaparecidas. Pasemos ahora al estudio de la protección de datos personales en la detención migratoria, ya que éste es uno de los puntos en los que nos interesa ahondar y revisar, a fin de conocer con mayor detalle el alcance legislativo sobre estos dos elementos: detención migratoria y datos personales.

²⁵ El Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) es un órgano de carácter consultivo y de apoyo, cuyo objetivo es emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de política migratoria, fungiendo como una plataforma de diálogo formal entre la sociedad civil y el INM. El CCINM se encarga de formular propuestas, intercambiar opiniones, proponer acciones de coordinación con las entidades federativas y de concertación con organizaciones de la sociedad civil, academia y otros actores relevantes. En <<https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/consejo-ciudadano-del-instituto-nacional-de-migracion>>.

Protección de datos personales y detención migratoria

Como se ha mencionado, el RNPED podría seguir la misma ruta para su implementación que el Registro Nacional de Detenciones. En cuanto a datos personales, la Ley Nacional de Registro de Detenciones señala un capítulo específico para el tratamiento de datos personales de las personas detenidas. El capítulo III de la Ley Nacional del Registro de Detenciones contiene dos artículos relacionados con la protección de datos personales, que a la letra señalan:

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 éstos son proporcionados directamente por la persona detenida hasta en tanto se acredite lo contrario.

Como se puede apreciar, estos dos artículos detallan las condiciones de protección de los datos personales de quien se encuentre en situación de detención; sin embargo, no son muy amplias las especificaciones sobre la protección de sus datos personales.

Es importante precisar que la protección de los datos personales de los migrantes en situación de detención debe regirse bajo los mismos estándares de protección de datos que para todas las personas. En el numeral decimoprimer de los Lineamientos para el Funcionamiento,

Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones, se señala lo siguiente:

En todo momento, los datos personales de las personas físicas identificadas o identificables estarán sujetos a lo dispuesto por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público, así como a los supuestos de confidencialidad establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y las demás relativas y aplicables en la materia, con la finalidad de proteger los datos de las personas detenidas.²⁶

La problemática que detectamos en la recolección de datos personales en el momento de la detención y el aseguramiento de personas migrantes es que el Instituto Nacional de Migración se encuentra regido también bajo el esquema de seguridad nacional. Por lo anterior, encontramos la primera limitante, misma que está contemplada en el artículo 06 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados: “El derecho a la protección de datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros”. Como se puede apreciar, bajo la figura de seguridad nacional, la protección de los datos personales de personas migrantes tendría una modalidad más restrictiva y, por tanto, más discrecional, al permitirle al Instituto Nacional de Migración un margen amplio de discrecionalidad al no tener mecanismos para el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación u oposición). Tal es el caso de lo señalado en el artículo 72 de la misma Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que a la letra dice: “El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el

²⁶ Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones. En <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579606&fecha=22/11/2019#gsc.tab=0>.

consentimiento del titular, en los siguientes supuestos: IX. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional”. Ahora, si revisamos la Ley de Seguridad Nacional, en este ordenamiento jurídico, no se advierte una ruta de protección sobre datos personales y mucho menos de personas migrantes.

Las estaciones migratorias, como espacios en donde se encuentran detenidas las personas migrantes, son consideradas como unidades o lugares de seguridad nacional. A la fecha de elaboración del presente documento, no es posible saber en tiempo real cuántas personas migrantes están detenidas en todas las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración en el país; esto debido a que no existen mecanismos públicos que permitan conocer el número real o la ubicación de las personas migrantes detenidas. Esto es más complicado de lo que parece: el único medio posible es a través de la Plataforma Nacional de Transparencia,²⁷ cuando se realice alguna solicitud de acceso a la información en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual, en efecto, no sería en tiempo real, sino acorde a los tiempos que marca la ley y las restricciones mismas.

La plataforma de almacenamiento con que cuenta el Instituto Nacional de Migración para concentrar los datos de las personas migrantes detenidas es el Sistema de Control de Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM), el cual es administrado por la Dirección General de Control y Verificación Migratoria. Empero, no es posible acceder a esta plataforma o sistema de forma pública si no es, como se señaló, a través de una solicitud de transparencia o por requerimiento de la autoridad competente. Esperar el proceso de acceso a la información, en ninguna forma, podría ayudar a la pronta localización de la persona migrante detenida, ya que el SICATEM es restringido bajo el principio de la protección de datos personales y de la seguridad nacional.

La pregunta que se deriva de lo anterior es: ¿cómo garantizar la protección de los datos personales de migrantes que se encuentran en detención si están bajo un esquema de seguridad nacional?

²⁷ En <<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>>.

Los esfuerzos por mantener un control seguro, apegado a criterios constitucionales y convencionales de protección de datos personales en la detención migratoria, bien podrían retomarse bajo las recomendaciones que ya se han hecho en detenciones derivadas de procesos penales; por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias recomienda que

[...] se fortalezca el registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas, incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan.²⁸

Estos criterios desarrollados por el Grupo de Trabajo podrían aplicarse en los protocolos de atención a personas migrantes que han sido detenidas, de lo cual se derive un Registro que sea público y accesible para cualquier persona interesada, tal como lo señala la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Como se mencionó en páginas anteriores, el objetivo básico de un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas es localizar a una persona detenida por el Instituto Nacional de Migración, garantizar que las condiciones de detención migratoria hayan sido dentro del tiempo legal establecido y, de esta forma, tener un monitoreo objetivo del lugar de ubicación de la persona. Sin embargo, si el INM está incluido en un esquema de seguridad nacional, ¿es posible que se pueda acceder a la información de la persona? No está del todo claro, ya que el acceso a la información, así como el derecho de protección de datos personales, se encuentra limitado a lo que se señale en un esquema de seguridad nacional.

²⁸ Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C., *Protocolo de Control de Detenciones para la Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio* (México: INSYDE, 2016), 130.

Adicional a lo anterior, otra problemática que se detecta en la detención migratoria y la protección de datos personales es que la creación del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas necesariamente conlleva una armonización entre la Ley de Migración y la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la cual, en su artículo 5, señala lo siguiente: “La Secretaría contará con un Sistema de Consulta de 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”. ¿Cómo armonizar versiones públicas de datos de personas migrantes detenidas cuando al mismo tiempo el INM se tiene que regir bajo un esquema de seguridad nacional?

Veamos lo que nos señalan los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Principio de Tshwane):

El acceso a la información, al facilitar el escrutinio público de los actos del Estado, no sólo previene abusos por parte de funcionarios públicos, sino que además permite que la población intervenga en la definición de las políticas del Estado y, por ende, constituye un elemento clave para la preservación efectiva de la seguridad nacional, la participación democrática y la formulación de políticas sólidas.²⁹

Como podemos apreciar, de acuerdo con los Principios Thswane, se hace hincapié en la importancia de transparentar el ejercicio de la actividad administrativa, en este caso, insistir en la transparencia de los procesos administrativos de aseguramiento y alojamiento de personas migrantes (detención), actividad que realiza el Instituto Nacional de Migración bajo criterios discrecionales y arbitrarios.

Al momento de realizar este trabajo de investigación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acorde a su comunicado 19/2023 de fecha 24 de enero de 2023, informó de acciones de inconstitucionalidad

²⁹ Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información. Principios de Tshwane. En <[https://www.justiceinitiative.org/uploads/eecb593a-d6f8-4dfa-b3cd-0d3f671a626c/tshwane-espanol-10302014%20\(1\).pdf](https://www.justiceinitiative.org/uploads/eecb593a-d6f8-4dfa-b3cd-0d3f671a626c/tshwane-espanol-10302014%20(1).pdf)>.

promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley Nacional de Registro de Detenciones, ya que, según el organismo constitucional autónomo, el Congreso de la Unión fue omiso al no prever las acciones que se llevarían a cabo cuando ocurran hechos que afecten o pongan en riesgo la seguridad en el almacenamiento de datos. Un punto que se derivó de esta discusión versó sobre si las Fuerzas Armadas se encuentran obligadas a dar parte del aviso policial para su registro en la base de datos. Al respecto, la SCJN informó: “si bien la Fuerza Armada permanente no está obligada a dar aviso de la detención a una autoridad policial para que ésta genere el registro, no implica que éste no se lleve a cabo, pues dicha Fuerza Armada permanente es la que debe efectuarlo de manera directa o indirecta, por lo cual deberá disponer de cuentas de acceso a la base de datos”.³⁰ Esta argumentación nos interesa en el presente trabajo, porque no hay que pasar por alto que la Guardia Nacional, como cuerpo de seguridad de carácter más militar que civil, también realiza detenciones migratorias, por lo que los mecanismos de control y protección de datos personales no sólo deben incluir al Instituto Nacional de Migración, sino a la Guardia Nacional, y obligar a las autoridades a que se apeguen al marco normativo, a fin de que el Registro Nacional de Personas Migrantes Detenidas cumpla con su cometido: combatir la desaparición forzada de personas migrantes.

Conclusiones

En el presente texto ahondamos en la reflexión académica de las implicaciones y la necesidad de contar con un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas. Esto nos llevó a analizar los retos de la armonización entre varias leyes, con el fin de contar con los estándares mínimos de garantía en la protección de los datos personales de migrantes que han sido detenidos por el Instituto Nacional de Migración.

³⁰ En <<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7205>>.

Consideramos que este ejercicio de reflexión es relevante, ya que partimos de la hipótesis de que el Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas podría ser un instrumento que serviría para reducir las condiciones que permiten la desaparición forzada de personas migrantes. Sin embargo, en el camino de nuestro análisis, se desarrolló una problemática medular: la seguridad nacional.

La colisión entre el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y la seguridad nacional, en tema de detención de personas migrantes, ha llevado a plantear nuevos retos no sólo a nivel legislativo, sino también ético y político.

El actual Registro Nacional de Detenciones permite el acceso a los datos abiertos por procedimientos penales o por procedimiento administrativo sancionador; no obstante, en ninguno de los casos estos procedimientos se rigen bajo un esquema de seguridad nacional. En cambio, la detención migratoria, el procedimiento administrativo migratorio y, en general, la política migratoria de México, están sujetos a lineamientos de seguridad nacional, por lo que esto repercutiría en la administración de datos personales.

Con lo anterior, queremos señalar que la creación del Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas llevaría a un choque entre aspectos jurídicos, éticos y políticos: la migración irregular no es un delito, pero se rige por un esquema de seguridad nacional; el acceso a la información es un derecho, pero estaría limitado por el esquema de seguridad nacional, y cuál sería la ponderación para acceder a datos de personas detenidas en un proceso penal y otras en un proceso migratorio.

El acceso a datos, sobre todo personales, requiere altos estándares de protección a fin de que su almacenamiento, uso y disposición sean acordes a los lineamientos internacionales, se salvaguarden los derechos de las personas migrantes detenidas y, al mismo tiempo, se pueda garantizar su ubicación.

Finalmente, se retoma de nueva cuenta el artículo 8º transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones que, a la letra, señala:

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 perso-

nas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las previstas en la presente ley.

Consideramos que este artículo transitorio no especifica si se refiere a las personas migrantes detenidas en estaciones migratorias o en centros penitenciarios, ello porque la Ley de Migración en ningún momento considera que el Instituto Nacional de Migración realiza “detenciones”, sino que son aseguramientos y alojamientos; en consecuencia, habría nuevamente una incertidumbre o conflicto de aspectos jurídicos porque se habla de detención migratoria, pero no sobre qué autoridad es la que realiza estas detenciones.

Existe una urgencia no sólo de crear un Registro Nacional de Personas Extranjeras Detenidas, sino de cambiar la dinámica de protección de datos personales de migrantes, sobre todo por el aspecto radicado en la seguridad nacional. Cualquier esfuerzo en avanzar en la protección de los derechos humanos, como lo es el derecho a la protección de datos personales, requiere un cambio en la gobernanza migratoria para poder llevar a cabo su ejecución ya no desde la seguridad nacional, sino desde el ámbito humanitario. Sin lo anterior, todo esfuerzo en modificar o cambiar la política migratoria de protección de datos personales será poco fructífera y sin un impacto positivo viable a largo plazo.