SEN. ROBERTO GIL ZUARTH
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE
P R E S E N T E.

La que suscribe ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ, Senadora de la República a la LXIII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 fracción II del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración del Pleno de esta Soberanía la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL OCTAVO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ARRAIGO, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El inicio de la operación en todo el territorio mexicano del nuevo sistema de justicia penal acusatorio ha traído consigo la apertura para discutir la pertinencia de diversas figuras jurídicas en el orden legal de nuestro país en el marco de un contexto democrático de derecho. Asimismo, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, ofrece mecanismos que, en el pasado, eran de difícil aplicación por la falta de desarrollo jurisprudencial del artículo 133 constitucional.

El texto del artículo 1° constitucional prevé la integración de los tratados internacionales como fuente de derechos humanos garantizados en el orden jurídico mexicano. Aunque antes de esta reforma era factible afirmar que la figura del arraigo establecía una abierta contradicción con el lenguaje de los tratados internacionales que protegen la libertad personal, la unidad de las fuentes, a partir de la reforma del artículo 1° constitucional, nos obliga a buscar una interpretación donde ninguna de las normas puede prevalecer sobre la otra.

Es indispensable que en la discusión sobre los procedimientos penales que eran aplicables antes del 18 de junio de este año, se tome en cuenta de manera primordial la derogación del uso del arraigo penal.

El arraigo, que ya existía en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996) y el Código de Procedimientos Penales (1999), fue posteriormente incluido en el párrafo octavo del artículo 16 constitucional como parte del paquete de reformas en materia de seguridad pública y justicia penal aprobado en junio del 2008.

Con esta reforma constitucional, al Ministerio Público se le otorgó la facultad de detener —para investigar la conducta de una persona de la que se sospechaba estar vinculada a la delincuencia organizada— por un plazo de 40 días, prorrogables por un lapso igual en los siguientes términos:

> La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

De manera general, el arraigo puede definirse como "una medida excepcional que sirve para preservar la eficacia de la consignación, y en su caso, de la sentencia definitiva condenatoria porque permite al Ministerio Público tener al inculpado a su disposición durante la investigación que realice en la etapa de la averiguación previa"[1].

No obstante, al comparar los tiempos y objetivo de esta medida con los estándares internacionales de derechos humanos como los artículos 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos

[1] Díaz de León, Marco Antonio, *El arraigo y la prohibición de abandonar una demarcación geográfica en el Código Federal de Procedimientos Penales*. En García Ramírez, Sergio y Vargas, Casillas Leticia (coord.), *Las reformas penales de los últimos años en México 1995–2000*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, pág. 85.

7 y 8 de la Convención Americana, es posible advertir que constituye una restricción del derecho a la libertad y seguridad personal.

En ese contexto, la introducción en la Constitución del arraigo, legitimó el ejercicio excesivo del poder punitivo del Estado, manifestado en el ámbito penal, ya que la autoridad pudo contar con amplios márgenes de actuación y discrecionalidad que sin duda, iban más allá de los derechos y garantías establecidos en la propia Constitución y de los estándares internacionales de derechos humanos.

A más de 19 años de la incorporación del arraigo en el ordenamiento jurídico, es escasa la información pública y disponible, que permita conocer los impactos que ha tenido dicha medida, tanto en la persecución de la delincuencia organizada, como en la relación del Estado con la sociedad en un marco de restricción del ejercicio de derechos humanos y garantías jurídicas.

El Estado mexicano fue observado en varias ocasiones por la introducción y uso de esta figura en la investigación de delitos. La postura del Estado mexicano de mantener esta medida, a pesar de los informes de organismos internacionales y nacionales que documentaron graves violaciones a derechos humanos, se recibió como una muestra de la falta de voluntad política por avanzar hacia esquemas de seguridad ciudadana, en donde la persona sea el centro de las acciones estatales.

Uno de los principales argumentos para incluir el arraigo en el ordenamiento jurídico fue el hecho de dotar a las autoridades de herramientas adecuadas para combatir a la delincuencia organizada.

En la práctica, esto implicó darles concesiones a los agentes del Ministerio Público con el pretexto de que fueran "eficientes", sin embargo, más allá de concederles facultades punitivas excediendo los estándares internacionales de derechos humanos, lo que provocó fue el efecto contrario.

El Estado mexicano optó por legitimar, desde la ley, la restricción de derechos como la libertad y la seguridad personal, y permitir que los agentes del Ministerio Público, ocuparan el arraigo para "integrar

investigaciones a modo" en vez de realizar investigaciones apegadas a los estándares de derechos humanos.

Sin embargo, los procesos de transición política y consolidación democrática que se dieron en América Latina –y que impactaron en nuestro país–, se enfocaron en replantear el papel de las instituciones creadas para proveer justicia y seguridad pública, ya que la mayoría de los problemas de violaciones a derechos humanos surgían por los abusos cometidos por parte de éstas.

El cuestionamiento del desempeño de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia, dieron origen a una profunda reingeniería del sistema penal. Es así como en la misma reforma de 2008, se publicó el decreto que modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de todo un nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral, basado en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Es importante subrayar que la reforma que da pie a la creación del sistema de justicia penal acusatorio tuvo una *vacatio legis* de ocho años en los siguientes términos:

> El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

Los años posteriores a la reforma constitucional, la mayoría de las instituciones de seguridad pública, seguían fuertemente apegadas al sistema autoritario y funcionando con graves deficiencias como la corrupción, el bajo profesionalismo y los nexos con la delincuencia, utilizando la figura del arraigo de manera discrecional y sin controles claros de lo que sucedía mientras una persona se encontraba sujeta a esta medida.

En 2009, un año después de que se elevara a rango constitucional el arraigo, el Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas, advirtió

en su informe que "el arraigo es una institución mexicana que brinda al Ministerio Público tiempo para investigar (...) que lejos de ser una figura menos invasiva de la libertad, crea un limbo procesal por un tiempo que excede lo razonable, que da lugar a serias violaciones a los derechos humanos como la comisión de tortura, y actos crueles inhumanos y degradantes".[2]

En 2010, en el marco del Quinto Informe Periódico de México,[3] el Comité de Derechos Humanos cuestionó que el Estado mexicano haya restringido algunos derechos en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada, sin declarar un estado de excepción, como el caso del arraigo, que prevé la posibilidad de detener a una persona sin cargos durante un máximo de 80 días, sin ser llevado ante un juez y sin las necesarias garantías jurídicas.[4]

En ese mismo año 2010, durante la misión oficial de la Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados en nuestro país, destacó el carácter arbitrario del arraigo, su incompatibilidad con el principio de presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal (...) lo que coloca los incentivos en dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad.[5]

Recientemente, Juan Méndez, Relator Especial de la ONU contra la Tortura, refirió en su visita a México, que la tortura sigue siendo un delito altamente cometido en nuestro país y que "se registra principalmente después de la privación de la libertad de las personas y antes de la puesta a disposición de la justicia para obtener confesiones e información de los detenidos sin

---

[2] El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, aprobado por la Resolución de la Asamblea General del 9 de enero de 2003, A/RES/57/199, crea el Subcomité para la Prevención de la Tortura el cual llevara a cabo visitas *in-situ* para inspeccionar lugares de detención en conjunción con los órganos nacionales de visitas.

[3] El artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos detalla el sistema de informes que deben realizar los Estados parte del Pacto, facultando al Comité de Derechos Humanos a estudiarlos y transmitir sus comentarios generales.

[4] Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, numeral 11, pág. 4.

[5] Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Visita a México, Consejo de Derechos Humanos, 17 período de sesiones, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril 2011, numerales 63 y 64, pág. 15

haberse iniciado una investigación, en la mayoría de los casos, en situaciones relacionadas con delitos asociados a la delincuencia organizada".[6]

En otras palabras, ha sido gracias a este espacio de 40 a 80 días de arraigo que permite a los agentes policiales actuar de manera impune, sin controles de ningún tipo, para utilizar la tortura y otras formas de malos tratos para obtener confesiones de personas de las que se sospecha estar vinculadas con el crimen organizado.

Al día de hoy, todas las entidades federativas del país, así como la federación, han realizado la declaratoria de vigencia del sistema de justicia penal acusatorio. Mediante estas declaratorias, la vigencia del decreto publicado el 18 de junio de 2008 es integral, por lo que es necesario recordar lo que establece el artículo décimo primero de esta reforma, el cual establece lo siguiente:

> **Décimo Primero.** En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.
>
> Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

La interpretación lógica jurídica de este artículo Décimo Primero indica que hoy en día, ningún Ministerio Público puede solicitar el arraigo de persona alguna, puesto que prevalece lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales en lo referente a las medidas cautelares. Por ello, es indispensable derogar del texto constitucional aquellos preceptos que no tienen vigencia en el contexto jurídico de nuestro país, para evitar tentaciones maliciosas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente:

---

[6] Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Versión electrónica: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL OCTAVO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ARRAIGO.

ARTÍCULO ÚNICO. Se DEROGA el octavo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

...

...

...

...

...

Se deroga.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

TRANSITORIO

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

Dado en el Senado de la República, el día 10 de agosto de 2016.