



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, EN MATERIA DE ARRAIGO.

La suscrita Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo previsto por los artículos 8, párrafo 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, promuevo la presente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se derogan los artículos 12, 12 bis, 12 ter, 12 quáter y 12 quintus de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el objeto de suprimir la medida precautoria de arraigo, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes.

La figura del arraigo data del 27 de diciembre de 1983, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma del Código Federal de Procedimientos Penales, en el cual –entre otras cuestiones– se adicionó el artículo 133 bis para incorporar una facultad a cargo del Ministerio Público para detener a una persona con motivo de una averiguación previa y para garantizar su debida integración, previo a solicitar la orden de aprehensión.

En aquella ocasión, el contenido del artículo adicionado fue el siguiente:

Artículo 133 bis.- Cuando con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias

personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que éste, oyendo al indiciado, resuelva el arraigo con vigilancia de la autoridad, que ejercerán el Ministerio Público y sus auxiliares. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, no pudiendo exceder de 30 días, prorrogables por igual término a petición del Ministerio Público. El juez resolverá, escuchando al Ministerio Público y al arraigado, sobre la subsistencia o el levantamiento del arraigo.

Asimismo, se reformó el artículo 205 del Código referido para contemplar la figura del arraigo en aras de asegurar la presencia del imputado en el proceso, en los siguientes términos:

Artículo 205.- Cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable el imputado no deba ser internado en prisión preventiva y existan elementos para suponer que podrá sustraerse a la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá solicitar al juez, fundada y motivadamente, o éste disponer de oficio, con audiencia del imputado, el arraigo de éste con las características y por el tiempo que el juzgador señale, sin que en ningún caso pueda exceder del máximo señalado en el artículo 113-bis o bien tratándose de la averiguación previa o bien en el proceso por el término constitucional en que este deba resolverse.

En complemento a lo anterior, el 7 de noviembre de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expidió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en cuyo artículo 12 se facultó al juez para dictar arraigo



con el propósito de asegurar la debida averiguación correspondiente, en los siguientes términos:

Artículo 12.- El juez podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público de la Federación y tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales del inculpado, el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud, con vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares, mismo que se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, sin que exceda de noventa días, con el objeto de que el afectado participe en la aclaración de los hechos que se le imputan y pueda abreviarse el tiempo de arraigo.

La siguiente reforma se presentó el 8 de febrero de 1999, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de una nueva modificación al Código Federal de Procedimientos Penales, en materia de arraigo, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 133 Bis.- La autoridad judicial podrá, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo domiciliario o imponer la prohibición de abandonar una demarcación geográfica sin su autorización, a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia. Corresponderá al Ministerio Público y a sus auxiliares vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

El arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica se prolongarán por el tiempo estrictamente indispensable, no debiendo exceder de treinta días naturales, en el caso del arraigo, y de sesenta días naturales, en el de la prohibición de abandonar una demarcación geográfica.

Cuando el afectado pida que el arraigo o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica queden sin efecto, la autoridad judicial decidirá, escuchando al Ministerio Público y al afectado, si deben o no mantenerse.

En esa oportunidad también se reformó el artículo 178 del Código referido para establecer el delito de desobediencia a un mandato de arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica.

Con estos antecedentes, el 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual –entre otras modificaciones– se incorporó la figura del arraigo al artículo 16 constitucional como una medida precautoria para evitar que el acusado pudiera evadirse de la acción de la justicia.

Habrá que precisar que el propósito de esta reforma constitucional fue sustituir al sistema penal inquisitivo por el acusatorio con la incorporación de una serie de garantías procesales que tendían a proteger a los sujetos a proceso y a las víctimas, lo que sin duda contrastaba con la figura del arraigo.

En su oportunidad, esta medida se justificó en un contexto de incremento alarmante de la delincuencia, para aplicarse a sujetos que solían vivir en la clandestinidad, que pertenecían a complejas estructuras delictivas que fácilmente podían evadir los

controles del movimiento poblacional, o bien, ante una duda razonable de que su estadía en libertad obstaculizaría a la autoridad, afectaría a los órganos de justicia o a los medios de prueba.¹

Así, se adicionaron los párrafos séptimo y octavo al contenido del entonces artículo 16 constitucional para elevar a rango constitucional el arraigo y, además, establecer qué debía entenderse por delincuencia organizada, como causal de procedencia de dicha medida precautoria, tal como actualmente sigue vigente:

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.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

¹ Véase dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, relativo al proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del sistema penal acusatorio, disponible para consulta en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/12/asun_2399867_20071211_1197398397.pdf

Para ajustar el texto legal a la reforma constitucional, el 23 de enero de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma a diversas disposiciones en materia penal. Así, se modificó nuevamente el contenido del artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 133 Bis.- La autoridad judicial podrá, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves, 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. Corresponderá al Ministerio Público y a sus auxiliares vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

El arraigo domiciliario se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable, no debiendo exceder de cuarenta días.

El afectado podrá solicitar que el arraigo quede sin efecto, cuando considere que las causas que le dieron origen han desaparecido. En este supuesto, la autoridad judicial escuchará al Ministerio Público y al afectado, y resolverá si debe o no mantenerse.

Artículo 12.- El Juez podrá dictar el arraigo, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, en los casos previstos en el artículo 2o. de esta Ley y con las modalidades de lugar, tiempo, forma y medios de realización señalados en la solicitud, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado



se sustraiga a la acción de la justicia, sin que esta medida pueda exceder de cuarenta días y se realice con la vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y la Policía que se encuentre bajo su conducción y mando inmediato en la investigación.

La duración del arraigo podrá prolongarse siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, sin que la duración total de esta medida precautoria exceda de ochenta días.

Finalmente, el 5 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, se abrogó el Código Federal de Procedimientos Penales y con él la figura del arraigo, aunque actualmente persiste tanto en la Constitución, como en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Como se observa, la evolución histórica de la figura del arraigo ha transitado de los criterios de oportunidad, procedencia, el procedimiento y los plazos para su ejecución.

De inicio, se concibió como una medida cautelar a cargo del Ministerio Público que debía autorizar una autoridad jurisdiccional únicamente tomando en cuenta los hechos imputados y las circunstancias personales del indiciado. Inicialmente el arraigo tenía como límite treinta días prorrogables por un periodo igual.



Posteriormente, el plazo se amplió a noventa días en el caso de delitos de delincuencia organizada, se adicionaron las modalidades de “arraigo domiciliario”, así como la prohibición de abandonar una demarcación geográfica.

Con la reforma constitucional se establecieron las bases para la concesión del arraigo únicamente para casos de delincuencia organizada y cuando éste resultase necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos y para evitar la sustracción de la acción de la justicia. Entonces también se elevó el plazo de treinta a cuarenta días y hasta ochenta en caso de prórroga.

A pesar de que, con posterioridad, se incorporó en el Código la procedencia de arraigo para los casos de delitos graves, esta disposición perdió vigencia con la emisión del Código Nacional Adjetivo Penal.

Lo anterior y la tendencia a la baja en el uso de esta medida precautoria –como lo veremos en un apartado posterior– pone de manifiesto la necesidad de que el Congreso de la Unión y el órgano revisor de la Constitución valoren la pertinencia de mantener esta figura en el orden jurídico.

Con ello en mente, el 21 de febrero pasado, presenté ante esa H. Soberanía iniciativa con proyecto de Decreto para derogar el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, con el objeto de suprimir la figura del arraigo del texto constitucional. En función de lo anterior, la presente iniciativa pretende armonizar el contenido de la Ley Secundaria con la derogación de dicha medida precautoria.

II. Qué es el arraigo.

Conforme a lo aquí expuesto, el arraigo constituye una medida de carácter precautorio que se impone a una persona eventualmente sujeta a un proceso penal

que le impide trasladarse de un lugar a otro, por un mandamiento judicial, a petición del Ministerio Público, con el propósito de garantizar 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.

De lo anterior se desprenden los siguientes elementos:

1. Es una **medida precautoria**, es decir, que se impone con el propósito de asegurar el resultado de un proceso, en este caso la persecución de los delitos y la impartición de justicia;
2. Es de **carácter temporal**, estamos hablando de cuarenta días en condiciones ordinarias que pueden prorrogarse por un plazo igual –es decir, hasta ochenta días– a petición del Ministerio Público;
3. Es una **medida judicial**, pues una autoridad jurisdiccional debe autorizar su concesión atendiendo a las circunstancias del delito que persigue o a las particularidades del inculpado, y
4. Es **previa** a la solicitud de orden de aprehensión o vinculación a proceso, lo que implica un acto privativo de libertad sin que se encuentre fundado y motivado en la posible comisión de un delito.

III. Orden jurídico nacional.

a) Nacional.

Como se señalaba anteriormente, el párrafo octavo del artículo 16 constitucional establece que 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.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada dispone que el Juez de control podrá **decretar el arraigo**, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, tratándose de los delitos previstos en esta Ley, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia.

El mismo precepto precisa que el arraigo no podrá exceder de cuarenta días, y se realizará con la vigilancia de la autoridad del agente del Ministerio Público de la Federación y la Policía que se encuentre bajo su conducción y mando inmediato en la investigación.

Además, que la duración del arraigo podrá prolongarse siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, sin que su duración total exceda de ochenta días.

El artículo 12 bis de la Ley en cita indica que el arraigo o su ampliación debe ser resuelta por una autoridad judicial de forma inmediata, en un plazo que no exceda de seis horas a partir de que se haya recibido.

Para efectos de lo anterior, en la solicitud deben expresarse las modalidades de lugar, tiempo, forma, así como las autoridades que lo ejecutarán.

El artículo 13 Ter precisa los siguientes elementos que debe contener la resolución judicial en materia de arraigo:

- i. El nombre y cargo del Juez de control que lo autoriza y la identificación del proceso en el cual se ordena;
- ii. Los datos de identificación de la persona que estará sujeta a la medida de arraigo;
- iii. Hechos que la ley señale como delitos, por los cuales se realiza la investigación;
- iv. El motivo del arraigo, debiendo especificar si es necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos, o si existe riesgo fundado de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia;
- v. El día, la hora y lugar en que iniciará la ejecución de la medida de arraigo, y
- vi. Las autoridades que realizarán la ejecución del arraigo.

El artículo 12 quáter prevé la posibilidad de que el Ministerio Público pueda subsanar las deficiencias de la solicitud en caso de que ésta sea negada, así como la procedencia del recurso de apelación para controvertirla.

Finalmente, el artículo 12 quintus de la misma Ley dispone que el agente del Ministerio Público de la Federación debe notificar la resolución a la persona sujeta al arraigo y a su defensor, así como cuando concluya dicha medida.

b) Internacional.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En su artículo 9, párrafo 3, señala que es derecho de toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal, ser llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, quien tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos. Respecto a la libertad personal, el artículo 7, párrafo 3, establece que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. El párrafo 5 del mismo precepto dispone que toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

Asimismo, el párrafo 2 del artículo 8 de la Convención garantiza el derecho de toda persona inculpada de un delito a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legítimamente su culpabilidad.

En cuanto al derecho de tránsito, el artículo 22 reconoce el derecho a circular por el territorio de un Estado parte, a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio, por lo que su restricción solo se justifica si así lo dispone una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

IV. Criterios y pronunciamientos de órganos nacionales e internacionales.

A. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El primer antecedente del que se tiene registro aconteció en 1999, cuando la Primera Sala de la Corte resolvió la contradicción de tesis 3/1999, sustentadas por una parte, por los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Penal del Primer Circuito y Primero del Décimo Octavo Circuito y, por otra, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

En esa ocasión, sin entrar al fondo de la constitucionalidad de la medida precautoria, la Primera Sala concluyó que el entonces denominado **arraigo domiciliario constituía un acto de afectación y restricción a la libertad personal, así como a la libertad de tránsito**, por lo que resultaba susceptible de suspensión para efectos de lo previsto en la Ley de Amparo.²

Posteriormente, el 6 de septiembre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2003, el Pleno de la Corte estimó que **el arraigo es una medida precautoria incompatible con las garantías de libertad personal que establece la Constitución**, ya que tratándose de su afectación, restricción o privación, solo se permite en ciertos casos previstos expresamente en la misma Norma Fundamental: flagrancia, urgencia en delitos graves, mediante orden de aprehensión, auto de formal prisión y prisión preventiva.

Con base en lo anterior, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la figura del arraigo prevista en la legislación procesal de Chihuahua, en tanto que ésta no constituye una de las modalidades constitucionalmente admitidas.

² Jurisprudencia 1a./J. 78/99, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“ARRAIGO DOMICILIARIO, ORDEN DE. AFECTA LA LIBERTAD PERSONAL.”**

El 25 de febrero de 2014, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2012, el Pleno de la Corte consideró que, a raíz de la reforma constitucional del 2008 en la que se restringió la figura del arraigo a delitos en materia de delincuencia organizada, esa medida únicamente resultaba al alcance de las autoridades federales.

Así, al haber quedado en competencia exclusiva de la Federación legislar en materia de delincuencia organizada, la facultad de solicitar, otorgar o conceder **órdenes de arraigo se reservó para el Ministerio Público y las autoridades judiciales del orden federal**, por ende, esa materia quedó vedada para su reglamentación a cargo de las entidades federativas.

B. Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Las sentencias más relevantes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a la figura del arraigo son las siguientes:

1. Caso Andrade Salmón vs Estado Plurinacional de Bolivia (2016).³ Se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la violación a los derechos de propiedad y de **circulación** en perjuicio de María Nina Lupe del Rosario Andrade Salmón, por la duración de tres procesos penales seguidos en su contra, así como la imposición de medidas cautelares de fianza y de **arraigo** que le fueron impuestas.

En este caso, la Corte estimó –pese al reconocimiento estatal de la ilegal e indebida detención–, que se violó el derecho de circulación contenido en los artículos 22.1 y

³ Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Caso Andrade Salmón vs Bolivia (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible para consulta en la siguiente liga electrónica:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_330_esp.pdf

22.2 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos,⁴ por la **falta de fundamentación de las medidas de arraigo impuestas**, por su dilación desproporcionada, así como por la falta de revisión periódica de las mismas.

La Corte consideró que las medidas cautelares que afectan la libertad personal y el derecho de circulación tienen un **carácter excepcional**, ya que se encuentran limitadas por el derecho a la presunción de inocencia y a los principios de necesidad y proporcionalidad, además que no pueden constituirse en un sustituto de la pena privativa de la libertad ni cumplir con los fines de la misma.

2. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs México (2022).⁵ Se refiere a la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por la violación de los derechos a la integridad personal, libertad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial, contenidos en los artículos 5, 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de las obligaciones de respeto y de adoptar disposiciones de derecho interno contenidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Lo anterior, por la detención ilegal y arbitraria de Jorge Marcia Tzompaxtle Tecpile, Gerardo Tzompaxtle Tecpile y Gustavo Robles López por parte de agentes policiales en una carretera entre la ciudad de Veracruz y la Ciudad de México, ocurrida el 12 de enero de 2006.

⁴ El artículo 22.1 de la Convención establece que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene **derecho a circular** por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales” mientras que el artículo 22.2 dispone que “toda persona tiene **derecho a salir libremente de cualquier país**, inclusive del propio”, y el artículo 22.3 dispone que: “el ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”.

⁵ Sentencia de 7 de noviembre de 2022. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible para consulta en la siguiente liga electrónica: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_470_esp.pdf

En el análisis del caso, la Corte concluyó que la figura del arraigo prevista en el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996, así como en el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales de 1999, contenían cláusulas que por sí mismas resultaban **violatorias del derecho a no ser privado arbitrariamente, al control judicial de la privación de la libertad, a la razonabilidad de la prisión preventiva, a la garantía de audiencia, a la presunción de inocencia y al derecho a no declarar contra sí mismo**. Por ello, la Corte concluyó que el Estado incumplió su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno en relación con la libertad personal y la presunción de inocencia en perjuicio de los referidos afectados.

Para la Corte, cualquier figura de naturaleza pre-procesal que busque restringir la libertad de una persona para llevar a cabo una investigación sobre delitos que ella presuntamente habría cometido, resulta intrínsecamente contraria a la Convención y vulnera los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia.

Por lo anterior, se concluyó que el Estado mexicano **debe dejar sin efectos la normatividad relacionada con el arraigo en el derecho interno**, como medida restrictiva de la libertad para fines investigativos.

En función de ello, en el apartado de “Garantías de reparación”, el Estado Mexicano manifestó “su apertura para el debate público de los mecanismos de control y restricciones de la figura de arraigo luego de su transformación a partir de la entrada en vigor del sistema penal acusatorio” y propuso la organización de un parlamento abierto para discutir la diversidad de posturas respecto a esta figura y **generar un diálogo democrático en el seno del Congreso de la Unión**, lo que podría concluir en la eliminación del arraigo.

V. Pronunciamientos de especialistas en la materia.

La opinión en la comunidad académica y de especialistas prácticamente es unánime al condenar la utilización de la figura del arraigo porque es violatoria de una infinidad de derechos que le asisten a cualquier persona que se le prive de su libertad.

El 15 de abril de 2015, el entonces Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aseveró que el arraigo es una práctica que pone en riesgo las garantías de libertad personal y es contraria al principio de presunción de inocencia.⁶

Para el entonces Ombudsperson, resulta necesario adoptar medidas para superar las prácticas contrarias a los derechos humanos, como podrían ser la mejora de los mecanismos de procuración e impartición de justicia, atendiendo a parámetros internacionales y con la menor restricción a la libertad de las personas.

El 27 de abril de 2018, en el curso de un proceso de reforma constitucional, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos expresó que el arraigo infringe normas de tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y su eliminación ha sido recomendada reiteradamente por diversos mecanismos y organismos internacionales de derechos humanos, tanto en las Naciones Unidas como en el Sistema Interamericano.⁷

En 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llamó al Estado mexicano a adecuar el ordenamiento jurídico interno –incluyendo las normas

⁶ Comunicado de prensa CGCP/086/15, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible para consulta en la siguiente liga electrónica:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2015/COM_2015_086.pdf

⁷ <https://hchr.org.mx/comunicados/la-onu-dh-saluda-la-aprobacion-del-proyecto-de-reforma-constitucional-para-la-eliminacion-del-arraigo-en-mexico/>

constitucionales y legales– que mantengan la figura del arraigo, a fin de eliminar definitivamente dicha figura, además, mientras ello ocurra, recomendó a los operadores jurídicos a dejar de aplicar la figura del arraigo mediante un ejercicio del control de convencionalidad, a la luz de los estándares internacionales correspondientes.⁸

Para la Organización Amnistía Internacional, las debilidades del sistema de justicia, leyes deficientes, la casi absoluta impunidad y la mala preparación de la policía son una mezcla peligrosa que hace que los arrestos y las detenciones arbitrarias sean una realidad cotidiana que abre la puerta a otras violaciones de derechos humanos persistentes en México, como la tortura y otros malos tratos, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, por ello –entre otras conclusiones– recomendó al Congreso de la Unión la eliminación de la figura del arraigo de la Constitución y las leyes secundarias.⁹

Para la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., el arraigo constituye una forma de detención arbitraria contraria a las obligaciones en materia de derechos humanos que México ha adquirido y viola –entre otros–, los derechos de libertad personal, legalidad, presunción de inocencia, las garantías del debido proceso y el derecho a un recurso efectivo, al tiempo que amplía las posibilidades de una persona a ser sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹⁰

⁸ Comunicado de prensa 130 del 2021, de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, disponible para consulta en la siguiente liga electrónica:

<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=es/cidh/prensa/comunicados/2021/130.asp>

⁹ Conclusiones del estudio denominado “Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México”, a cargo de la Organización Amnistía Internacional, disponible para consulta en la siguiente liga: <https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2020/06/Falsas-Sospechas.pdf>

¹⁰ Informe ante el Comité contra la Tortura con motivo de la revisión de los 5º y 6º informes periódicos de México, a cargo de la Asociación Civil Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, disponible para consulta en la siguiente liga electrónica:

https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/CMDPDH_OMCT_Mexico_CAT49_sp.pdf

La Organización Internacional Human Rights Watch también se ha pronunciado en contra de esta medida precautoria indicando que contraviene los principios más fundamentales de la Constitución mexicana en cuanto a las garantías frente a detenciones arbitrarias y ofrece a los agentes del Ministerio Público un incentivo perverso para privar a personas de su libertad sin antes haber efectuado una investigación exhaustiva. La única forma –indica dicha organización– para asegurar investigaciones eficientes y profesionales, así como para contrarrestar abusos y negligencia es eliminar el arraigo completamente de la Constitución.¹¹

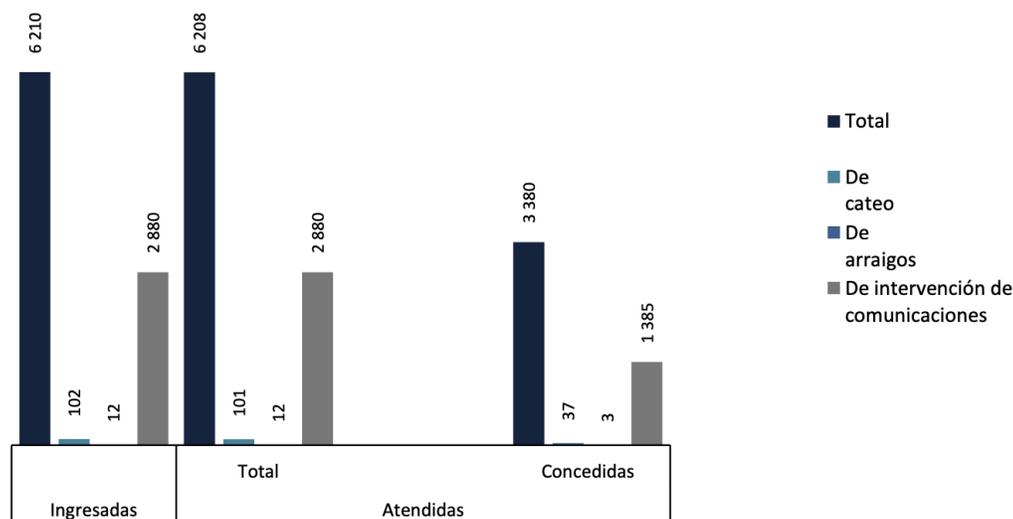
VI. Estadísticas en materia de arraigo.

En los últimos años las estadísticas muestran una tendencia claramente a la baja sobre las solicitudes de arraigo que se presentan por parte de los agentes del Ministerio Público Federal, lo que indica que se trata de una figura a la que afortunadamente se recurre cada vez menos, por lo que la necesidad de su imposición para asegurar el éxito de una investigación resulta –por decir lo menos– cuestionable.

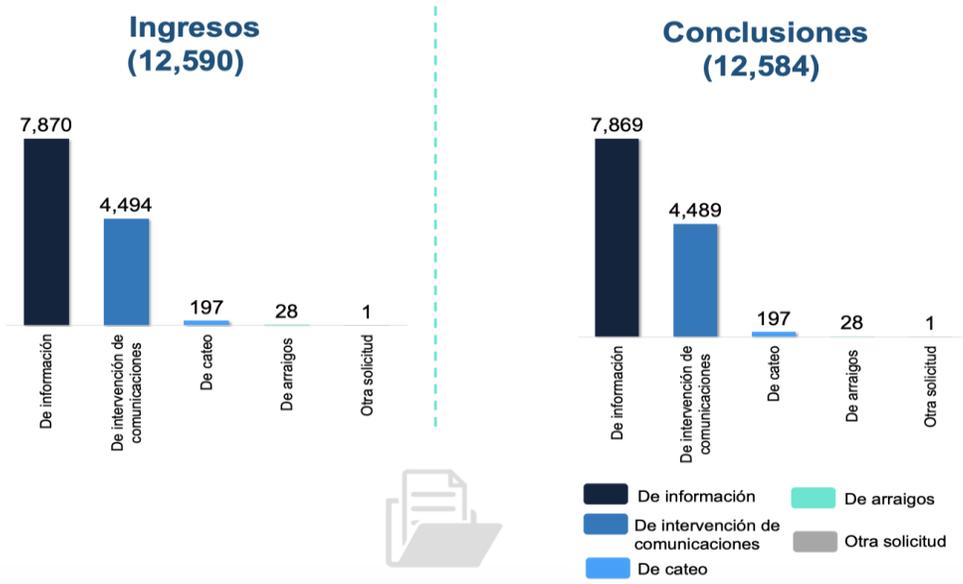
De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal que elabora el INEGI cada año, en el 2017 solamente ingresaron 12 solicitudes de arraigo al Centro Nacional de Justicia Especializado en Control de Técnicas de Investigación, Arraigo e Intervención de Comunicaciones del Poder Judicial de la Federación, como se muestra en la tabla que se inserta enseguida.¹²

¹¹ <https://www.hrw.org/es/news/2013/04/25/mexico-debe-eliminar-el-arraigo-de-la-constitucion>

¹² https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2018/doc/resultado_2018.pdf

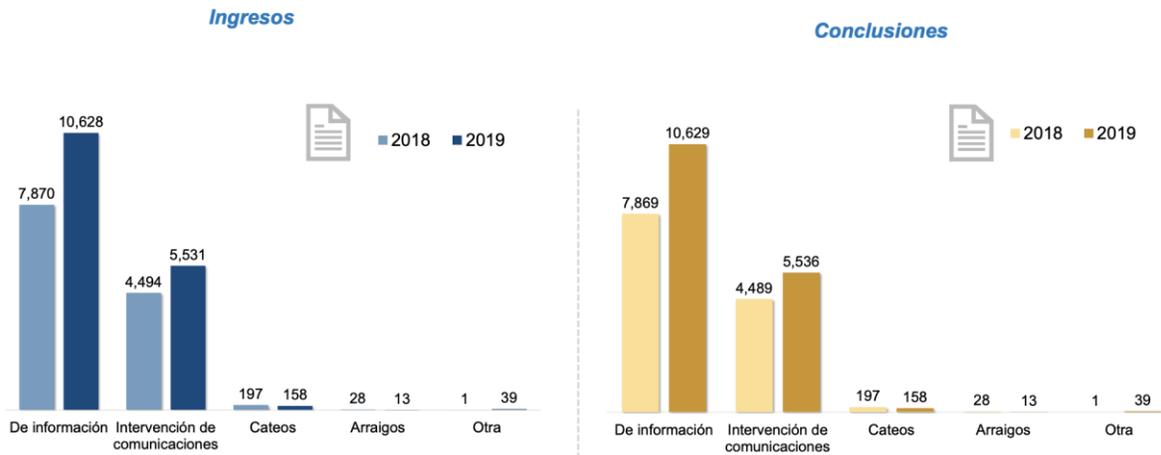


Para 2018, ingresaron 28 solicitudes de arraigo y se resolvieron las mismas, es decir, un incremento de 16 solicitudes respecto al año anterior.¹³

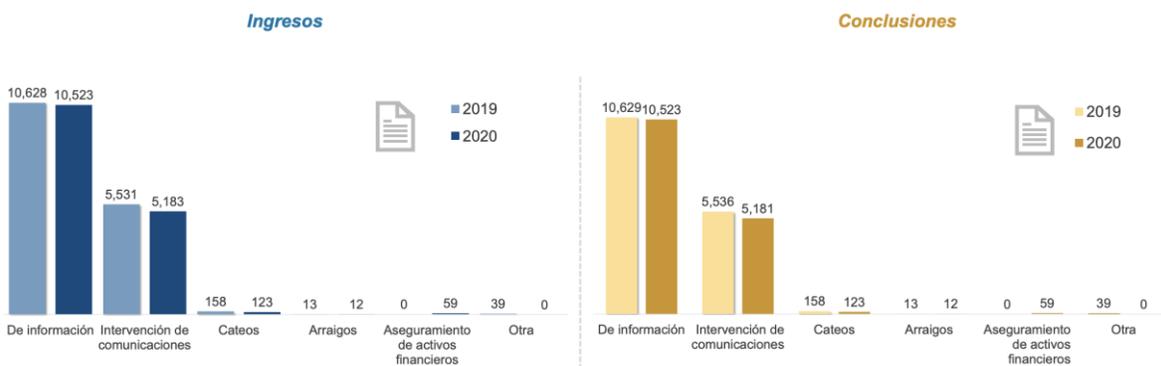


¹³ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2019/doc/resultados_cnijf2019.pdf

En 2019, ingresaron 13 solicitudes de arraigo, es decir, 15 menos que en el año anterior.¹⁴



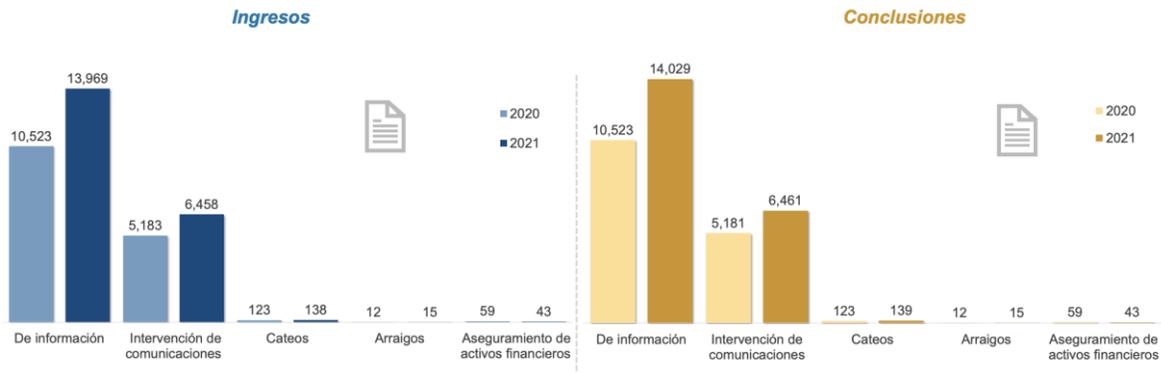
En 2020, la cifra también disminuyó al registrarse solamente 12 solicitudes de arraigo, una menos que el año anterior.¹⁵



¹⁴ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2020/doc/cnijf_2020_resultados.pdf

¹⁵ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2021/doc/cnijf_2021_resultados.pdf

En 2021, ingresaron 15 solicitudes de arraigo al mismo Centro en cita, lo que representó un aumento de tres solicitudes respecto al año anterior.¹⁶



Si bien en el último año que reporta el INEGI, la cifra de arraigos aumentó ligeramente respecto al ejercicio anterior, lo cierto es que las cifras son mínimas si se comparan con los índices de incidencia delictiva nacional y con los objetivos que presuntamente persigue esta medida precautoria, que están previstos en la Constitución.

VII. Justificación y propósito de la iniciativa.

El arraigo es una medida precautoria de base constitucional que permite al Ministerio Público privar de la libertad de tránsito a una persona, previa autorización de la autoridad judicial, para garantizar la investigación de un delito, la protección personas y bienes y evitar la sustracción de la acción de la justicia.

La figura es pre-procesal porque se impone con antelación al inicio del proceso penal, cuando las diligencias de investigación no están concluidas o con elementos

¹⁶ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2022/doc/cnijf_2022_resultados.pdf

suficientes para solicitar al órgano jurisdiccional la sujeción a proceso de una persona.

La principal crítica que recibe esta medida es que resulta violatoria a los derechos esenciales de toda persona como la libertad personal y la libertad de tránsito, además, también vulnera –como ya se dijo– principios y garantías esenciales inherentes al proceso penal como la presunción de inocencia, la garantía de audiencia, el derecho de defensa, el derecho a la revisión de una detención por parte de autoridad judicial, entre muchos otros.

La imposición de esta medida no solo es arbitraria, genera también malas prácticas en las policías y los agentes a cargo de la investigación de los delitos, pues provoca y coloca a los sujetos privados de su libertad en condiciones de abuso y violación de sus derechos humanos y susceptibles a actos de tortura y otros tratos degradantes.

La imposición del arraigo es claramente incompatible con los derechos y garantías que reconoce la Constitución y diversos tratados internacionales de los que México es parte y que se obligó a su cumplimiento, así como a la adecuación de su orden interno, en caso de existir contradicciones.

Así lo concluyó con toda claridad la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por ello determinó que el Estado Mexicano debe llevar a cabo las acciones necesarias para **eliminar de su orden jurídico la figura del arraigo**, tanto en la Constitución como en las normas secundarias.

El propio Estado Mexicano –a través de sus representantes– reconoció los problemas que generan la previsión constitucional y la aplicación de esta medida

cautelar en el orden penal, por lo que sugirió que una de las medidas de reparación será el análisis –en sede legislativa– de la pertinencia de mantener o eliminar al arraigo como medida privativa de la libertad y el derecho de tránsito de toda persona.

Ha quedado de manifiesto también la poca utilidad que representa actualmente dicha figura para la correcta administración e impartición de justicia, así como para la investigación y esclarecimiento de conductas ilícitas.

Por todo lo anterior, como se anticipaba, el pasado 21 de febrero presenté ante el Pleno de ese órgano parlamentario, iniciativa con proyecto de Decreto para derogar el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, que contempla la figura del arraigo y los requisitos para su procedencia.

En el artículo transitorio segundo de dicha iniciativa, se precisa que el Congreso de la Unión cuenta con un plazo de ciento ochenta días naturales para armonizar la legislación secundaria con la reforma constitucional, es decir, para eliminar la figura del arraigo en el eslabón legislativo inmediato inferior.

En ese contexto, presento esta iniciativa que busca derogar los cinco artículos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que prevén la medida precautoria del arraigo, su procedencia, características, así como las obligaciones y derechos que surgen tanto para la persona sujeta a dicha medida, como para el Ministerio Público.

Con lo anterior, se pretende que el Estado Mexicano –por conducto del Congreso de la Unión– dé cumplimiento a la sentencia condenatoria que impuso la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la utilización de una medida cautelar

contraria a una multiplicidad de derechos que asisten a toda persona sujeta a un proceso penal.

VIII. Contenido de la iniciativa.

La presente iniciativa propone derogar los artículos 12, 12 bis, 12 ter, 12 quáter y 12 quintus de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el objeto de suprimir la medida precautoria de arraigo.

Para mayor comprensión de la iniciativa que se propone, se presenta la siguiente tabla comparativa en la que se aprecia en la primera columna el texto vigente de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y en la segunda columna la propuesta de reforma resaltada en negritas:

LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE DEROGACIÓN
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO CUARTO DEL ARRAIGO</p> <p>Artículo 12.- El Juez de control podrá decretar el arraigo, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, tratándose de los delitos previstos en esta Ley, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia.</p> <p>El arraigo no podrá exceder de cuarenta días, y se realizará con la vigilancia de la autoridad del agente del Ministerio Público de la Federación y la Policía que se encuentre bajo su conducción y mando inmediato en la investigación.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO CUARTO (SE DEROGA).</p> <p>Artículo 12.- (SE DEROGA).</p>

<p>La duración del arraigo podrá prolongarse siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, sin que su duración total exceda de ochenta días.</p>	
<p>Artículo 12 Bis.- La petición de arraigo o su ampliación deberá ser resuelta por la autoridad judicial de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del agente del Ministerio Público de la Federación, en un plazo que no exceda de las seis horas siguientes a que se haya recibido.</p> <p>En la solicitud, se deberán expresar las modalidades de lugar, tiempo, forma, así como las autoridades que lo ejecutarán.</p>	<p>Artículo 12 Bis.- (SE DEROGA).</p>
<p>Artículo 12 Ter.- La resolución judicial que ordena el arraigo deberá contener cuando menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El nombre y cargo del Juez de control que lo autoriza y la identificación del proceso en el cual se ordena; II. Los datos de identificación de la persona que estará sujeta a la medida de arraigo; III. Hechos que la ley señale como delitos, por los cuales se realiza la investigación; IV. El motivo del arraigo, debiendo especificar si es necesario para el éxito de la investigación, para la protección de personas, de bienes jurídicos, o si existe riesgo fundado de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia; V. El día, la hora y lugar en que iniciará la ejecución de la medida de arraigo, y VI. Las autoridades que realizarán la ejecución del arraigo. <p>Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutive de la orden de arraigo deberán transcribirse y entregarse al agente del Ministerio Público de la Federación.</p>	<p>Artículo 12 Ter.- (SE DEROGA).</p>
<p>Artículo 12 Quáter.- En caso de que el Juez de control niegue la orden de arraigo o su ampliación, el agente del Ministerio Público de la Federación, podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden.</p>	<p>Artículo 12 Quáter.- (SE DEROGA).</p>



La negativa a la solicitud o ampliación de arraigo admite la apelación, la cual debe ser resuelta en un plazo no mayor de doce horas contadas a partir de que se interponga.	
Artículo 12 Quintus.- El agente del Ministerio Público de la Federación, notificará la resolución a la persona sujeta al arraigo así como a su defensor. De la misma forma procederá al fenecimiento de la medida.	Artículo 12 Quintus.- (SE DEROGA).

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta H. Soberanía el siguiente

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGAN LOS ARTÍCULOS 12, 12 BIS, 12 TER, 12 QUÁTER Y 12 QUINTUS DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, ASÍ COMO EL TITULADO DEL CAPÍTULO CUARTO DEL ORDENAMIENTO, CON EL OBJETO DE SUPRIMIR LA MEDIDA PRECAUTORIA DE ARRAIGO.

Artículo Único: Se derogan los artículos 12, 12 bis, 12 ter, 12 quáter y 12 quintus de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el objeto de suprimir la medida precautoria de arraigo, para quedar como sigue:

**CAPÍTULO CUARTO
(SE DEROGA).**

Artículo 12.- (SE DEROGA).

Artículo 12 Bis.- (SE DEROGA).

Artículo 12 Ter.- (SE DEROGA).



Artículo 12 Quáter.- **(SE DEROGA).**

Artículo 12 Quintus.- **(SE DEROGA).**

TRANSITORIO.

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

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República, a 1 de marzo de 2023.

SENADORA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS.