

Arraigo judicial: datos generales, contexto y temas de debate

SUMARIO

<i>Resumen</i>	2
<i>Generalidades</i>	6
<i>Contexto</i>	15
<i>El arraigo en las entidades federativas</i>	30
<i>Propuestas legislativas</i>	35
<i>El arraigo en tres países de América Latina</i>	41
<i>Arraigo y derechos humanos</i>	46
<i>Justicia en México y opinión pública</i>	51

Resumen

En 2008 se introdujeron varias reformas constitucionales encaminadas a reformar el sistema de justicia penal y mejorar la seguridad pública.

Una de las figuras incorporadas en esas reformas fue el arraigo penal.

De acuerdo con la Constitución la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, siempre que sea necesario para el éxito de una investigación, para la protección de personas y bienes, o cuando exista el riesgo de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

El arraigo tiene una duración de 40 días, pero puede extenderse a 80 días bajo una nueva orden judicial.

El arraigo ha sido cuestionado por diferentes organizaciones defensoras de Derechos Humanos, quienes argumentan que constituye una forma de detención arbitraria y que viola los derechos de libertad personal, legalidad, presunción de inocencia, así como las garantías del debido proceso y el derecho a un recurso efectivo y que además, amplía las posibilidades de una persona de ser sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Aunque existen discrepancias acerca de los datos estadísticos reales de los arraigos decretados en México en los ámbitos federal y local, las cifras divulgadas por organizaciones defensoras de Derechos Humanos, señalan que un promedio de 1.82 personas son puestas bajo arraigo cada día en el ámbito federal y 1.12 personas en el ámbito local.

Las medidas de arraigo implementadas entre 2008 y 2010 han propiciado que se presenten ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) al menos 120 quejas. De esas, 38% estaban relacionadas con una posible detención arbitraria, 41% con presuntos casos de tortura u otros tratos crueles o inhumanos, y 26% reclamaban tanto una detención arbitraria como tortura.

En diciembre de 2008, el Consejo de la Judicatura Federal, un órgano administrativo del Poder Judicial, creó los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervenciones de Comunicaciones (JFECAIC). Estos tribunales especializados se encargan de emitir las órdenes de arraigo solicitadas por el Ministerio Público.

La reforma constitucional del 2008 autorizó el uso del arraigo exclusivamente para delitos relacionados con el crimen organizado. Sin embargo, el artículo décimo primero transitorio de dicha reforma establece que tal medida se aplicará a todos los delitos graves contemplados en el Derecho Penal hasta 2016, año en que las autoridades federales asumirán la competencia exclusiva sobre los delitos relacionados con el crimen organizado.

En un lapso de 5 años, el número de casos concedidos por jueces a solicitud de la PGR repuntó en 250%.

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), entre 2009 y 2010, los jueces de distrito especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones libraron alrededor de 8,600 medidas cautelares, de las cuales más de 1,200 fueron arraigos.

Mayoritariamente, la duración de los arraigos es de 40 días –94% de estos tienen esa duración- seguidos de los arraigos por 80, 30 y 19 días, que abarcan el restante 6%.

Michoacán, Chihuahua, Baja California, el Estado de México, el Distrito Federal, Nuevo León y Tamaulipas, son las entidades que concentran los más altos porcentajes de arraigos de competencia federal.

Concepto, alcances, antecedentes y competencias

GENERALIDADES

Alcances y concepto

De acuerdo con el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, el arraigo en materia penal se da 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”.

El arraigo es considerado como una medida precautoria dictada por el juzgador, a petición de parte, cuando hubiere temor de que se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda. Tiene por objeto impedir que el arraigado abandone el lugar del juicio sin dejar un apoderado que pueda contestar la demanda, seguir el proceso y responder de la sentencia que se dicte.

En materia penal, el arraigo es la medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad del inculpado en la investigación previa o durante el proceso.

Se ha cuestionado al arraigo señalando que opera como una prisión preventiva en donde la autoridad investigadora pese a no haber acreditado la probable responsabilidad de una persona en la comisión de un delito la priva de su libertad.

A pesar de que diversos estudiosos del tema han considerado inadecuada la participación castrense en casos de arraigo, en ocasiones éste es llevado a cabo en instalaciones militares, a donde se canalizan principalmente los casos de policías municipales sospechosos de estar involucrados con el crimen organizado.

En respuesta a varias solicitudes de información emitidas por organismos defensores de Derechos Humanos, como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) ha admitido que las instalaciones militares son utilizadas para mantener personas bajo arraigo.

Antecedentes

La figura del arraigo en México fue incorporada al sistema penal mexicano por primera vez en 1983 tras la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales, en donde se introdujo como una medida preventiva para garantizar la disponibilidad de los acusados durante la investigación preliminar y el proceso penal.

Con dicha reforma el arraigo era publicado bajo solicitud del Ministerio Público cuando la naturaleza del conflicto o la pena no requiriera prisión preventiva y existiera una base bien fundada para suponer que el acusado podía evadir la justicia. Esta forma de detención preventiva podía aplicarse hasta por 30 días, con posibilidad de que un juez la renovara a petición del Ministerio Público. Sin embargo, el código no especificaba el lugar en donde debía llevarse a cabo la detención, lo que permitía que se llevara a cabo en instalaciones especiales, hoteles u hogares privados.

En 1984, la figura del arraigo fue incorporada a la normatividad penal en el *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales* como una herramienta que permitiera retener a personas con el objeto de que declararan acerca de un delito.

La reforma constitucional de 2008 autorizó el uso de arraigo exclusivamente para los delitos relacionados con el crimen organizado. Sin embargo, del contenido del artículo décimo primero transitorio del decreto presidencial por el cual se publicó la reforma constitucional se desprende que esta medida se aplicará en todos los delitos graves contemplados por el derecho penal hasta 2016.

Uno de los aspectos que fue más cuestionado en el proceso de implementación de la figura del arraigo, es que puede llegar a vulnerar el principio constitucional de presunción de inocencia establecido en el artículo 20 apartado B.

De acuerdo con las modificaciones al marco legal constitucional y secundario tanto de 1983 como de 2008, el arraigo está diversificado en nuestra legislación, siendo procedente tanto en el fuero común como en el fuero federal y existe tanto en el procedimiento de investigación o indagatoria, como en el proceso jurisdiccional penal, lo mismo para delitos de delincuencia organizada, como para delitos federales graves.

Competencias

De acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Penales, es competencia del Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

En la etapa de averiguación previa, corresponderá al Ministerio Público solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa

En los casos de delitos graves, la autoridad judicial podrá --a petición del Ministerio Público-- decretar el arraigo del indiciado siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes o cuando exista riesgo de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

La normatividad señalada establece en sus artículos 2, 133 bis, 205, 256 y 367, las modalidades procesales que reviste la figura del arraigo penal en el ámbito federal.

Según la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Juez podrá dictar el arraigo a solicitud del Ministerio Público de la Federación, en los casos de delincuencia organizada tratándose de: a) terrorismo; b) terrorismo internacional; c) delitos contra la salud; d) falsificación de moneda; e) operaciones con recursos de procedencia ilícita; f) acopio y tráfico de armas; g) tráfico de indocumentados; h) tráfico de órganos; i) corrupción y pornografía de menores; j) turismo sexual y lenocinio; k) tráfico de menores; l) robo de vehículos; m) trata de personas; y k) secuestro.

De acuerdo con esta ley, el arraigo será decretado: I.- Siempre que sea necesario para el éxito de la investigación; II.- Para la protección de las personas y de bienes jurídicos; III.- Cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

El arraigo se realizará con la vigilancia del 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.

Poder Judicial, estadísticas y debate

CONTEXTO

Previo a la reforma constitucional de 2008, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que las medidas cautelares --como la prisión preventiva-- sirven para asegurar la presencia de personas en el periodo probatorio de un procedimiento judicial (por ejemplo, acusados, sospechosos, testigos, etc.) o para asegurar las pruebas, garantizando así el acceso del ministerio público a dichas personas.

Sin embargo, la Suprema Corte también ha considerado al arraigo como una restricción de la libertad personal, por lo cual el acto de la autoridad que lo ordena puede ser susceptible de ser suspendido a través del Juicio de Amparo. Pese a ello, no ha habido jurisprudencia sobre el arraigo que contradiga o revoque esa constatación judicial.

Diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitidas antes de la reforma constitucional de 2008, establecían que el arraigo era una violación del derecho a la libertad personal. No obstante, algunos juzgadores habían rechazado las peticiones de amparo al respecto, alegando que los arraigos no violaban la libertad personal, ni constituían actos de privación de la libertad, sino que eran simplemente “actos de molestia” argumentando que su propósito era ayudar en la investigación de delitos y evitar la evasión de la justicia, más no perseguían privar a una persona de su libertad.

De acuerdo con esa lógica, el arraigo ha sido considerado como una medida temporal para garantizar la adecuada recolección de pruebas y la verificación de información durante una investigación, lo que –bajo esa perspectiva-- no produce el mismo efecto que una detención o encarcelamiento.

A partir de 2009 entraron en operación los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, conocidos como “Juzgados de Control”, que funcionan los 365 días del año las 24 horas del día, competentes para resolver las solicitudes que presenten vía electrónica la Procuraduría General de la República, el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional y la Policía Federal en toda la República.

Según datos de la Suprema Corte de Justicia entre 2009-2010, el Poder Judicial concedió las siguientes medidas cautelares:

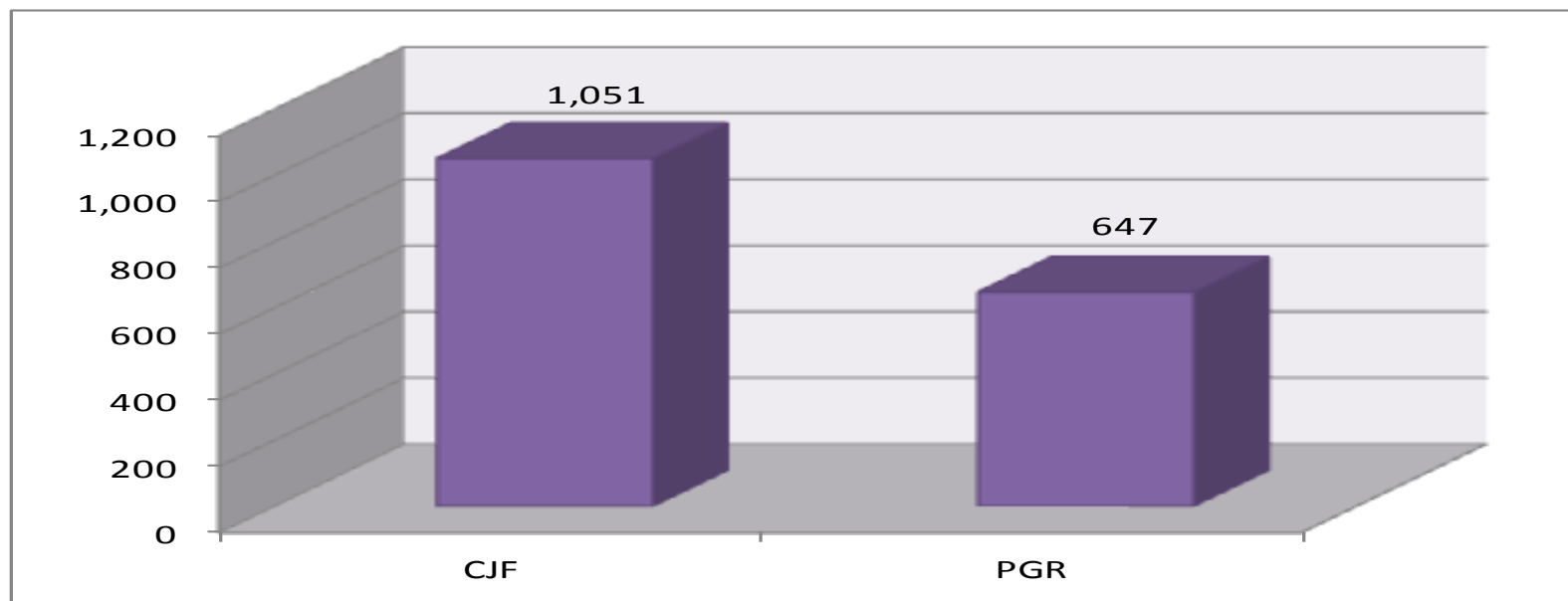
Actividad de los Juzgados de Distrito Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones (2009-2010)

Medidas cautelares	2009	2010
Cateos	3,457	3,715
Arraigos	556	772
Intervención de comunicaciones	26	118
Autorizaciones para requerir información a compañías telefónicas	1	0
Total	4010	4605

Fuente: Guillermo I, Ortiz Mayagoitia, Informe anual de labores 2010, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 72.

Sin embargo, existen discrepancias respecto a la cantidad total de ordenes de arraigo emitidas a nivel nacional. La PGR ha reconocido que entre junio de 2008 y abril del 2010 se emitieron 647 solicitudes de arraigo en todo el país. En contraste, el Consejo de la Judicatura Federal informó que entre junio de 2008 y mayo de 2010, había mil 51 órdenes de arraigo otorgadas por jueces federales.

Comparativo de ordenes de arraigo informadas por el Consejo de la Judicatura Federal y la Procuraduría General de la República (Junio de 2008-abril/mayo 2010)



Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Washington D.C. 2011.

Por otro lado, en su tercer informe anual (2009), el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el Poder Judicial concedió más del 90% de las solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 556 fueron arraigos. Igualmente se destaca que en el primer año de la puesta en marcha de los JFECAI, el Poder Judicial autorizó un promedio de 12 órdenes de arraigo por día.

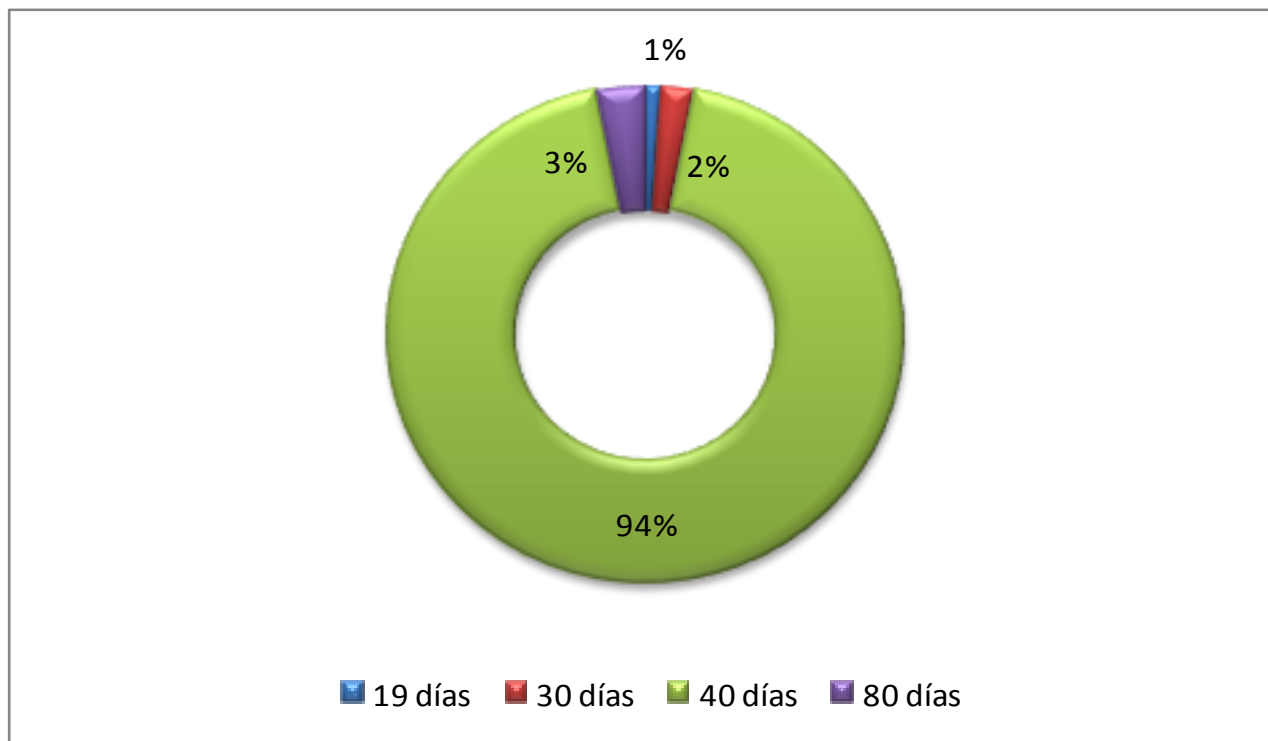
Según la Procuraduría General de la República (PGR), entre septiembre de 2010 y junio de 2011, se obtuvieron 453 ordenes de arraigo para 1,579 personas.

Previo a las reformas constitucionales en materia penal de 2008, anualmente cerca de 36 mil personas en el país eran puestas a disposición de un juez y no era posible demostrar su responsabilidad. De ese total, 12 mil personas no eran sometidas al proceso porque el juez consideraba que no había elementos suficientes; 9 mil no fueron sentenciados porque los argumentos de la acusación se fueron debilitando o se mostraron insuficientes y 15 mil recibieron sentencias absolutorias.*

* Iniciativa que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo, presentada el 21 de abril de 2010, por la Dip. Teresa Guadalupe Reyes Sahagún.

Actualmente, el Ministerio Público puede solicitar a un juez una orden de arraigo hasta por 40 días, plazo que puede ser extendido hasta 80 días.

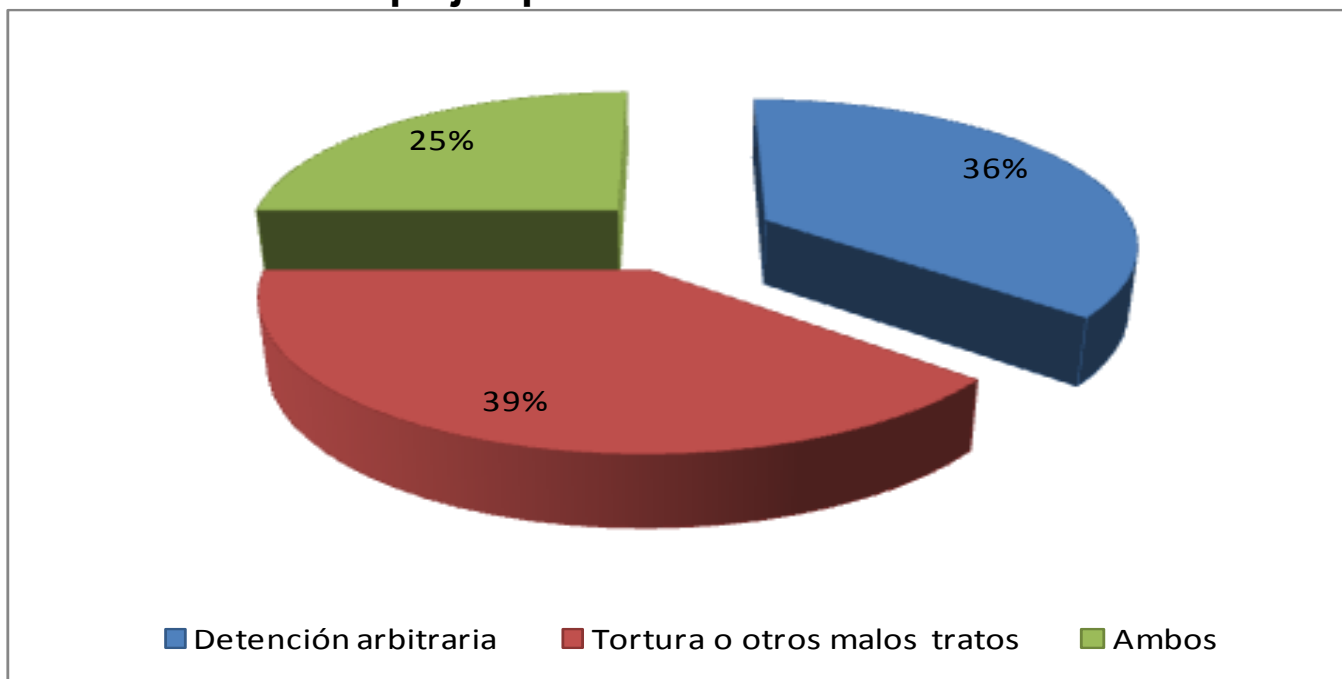
Porcentajes de duración de las órdenes de arraigo (Junio 2008-abril 2010)



Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* "Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", Washington D.C. 2011.

Los arraigos decretados entre 2008 y 2010 han propiciado que se presenten ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) al menos 120 quejas con ese motivo. Esas quejas argumentaban: a) detenciones arbitrarias; b) casos de tortura, otros tratos crueles o inhumanos; c) tanto detenciones arbitrarias como torturas.

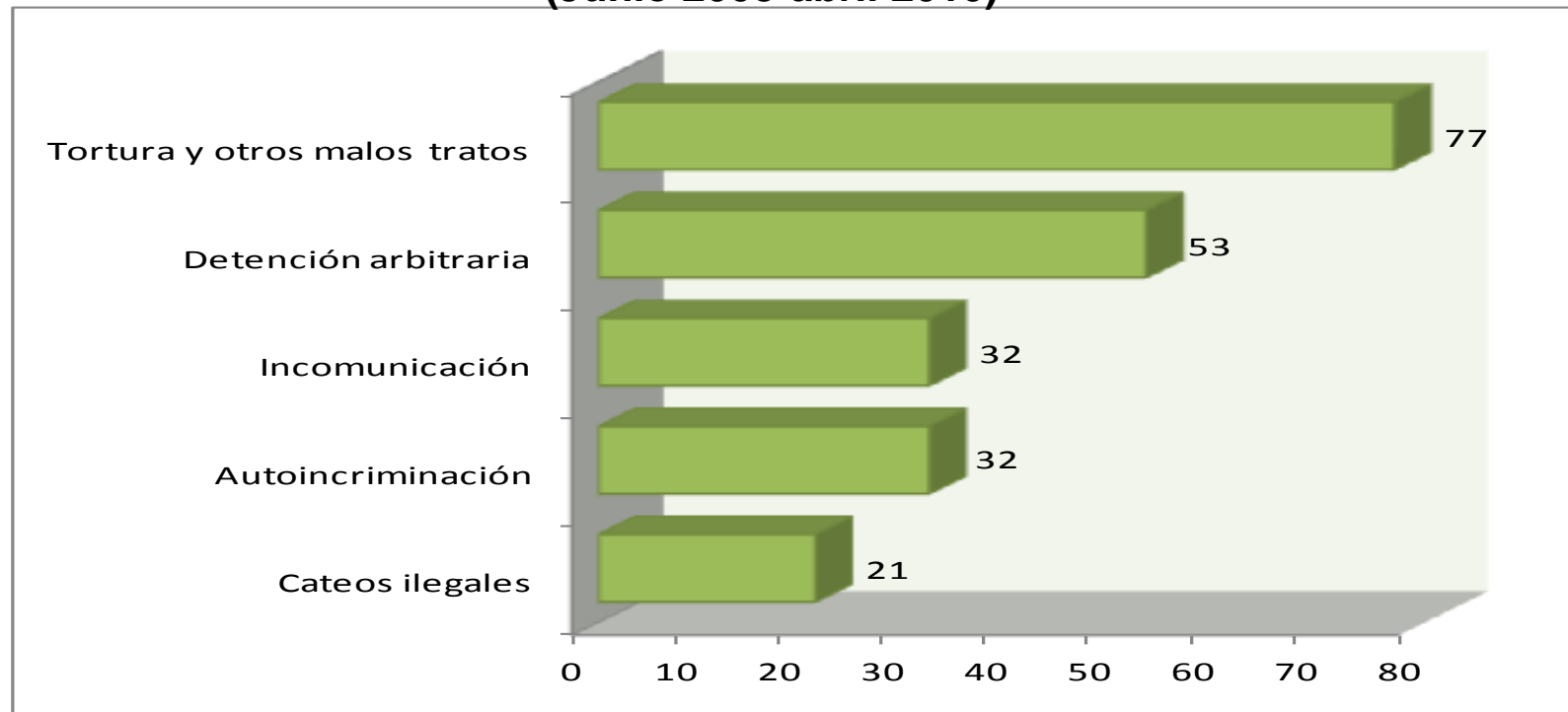
Porcentajes de violación de derechos humanos en quejas presentadas ante la CNDH



Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Washington D.C. 2011.

Se ha cuestionado que el uso del arraigo amplía la posibilidad de que una persona sea torturada debido a los limitados controles legales y la escasa revisión judicial de la aplicación de esta figura. Según el Subcomité de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Tortura, la mitad de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente.

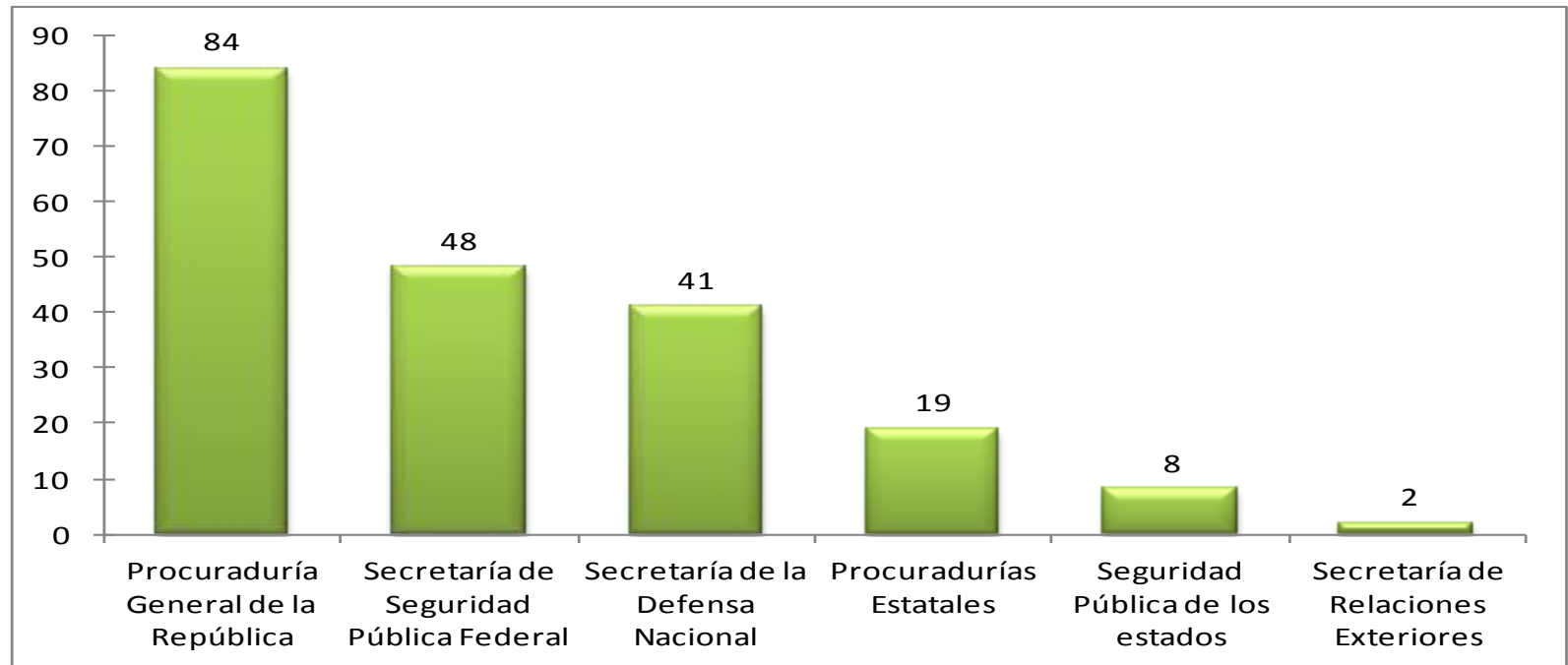
Número de quejas por arraigos ante la CNDH (Junio 2008-abril 2010)



Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* "Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", Washington D.C. 2011.

Los informes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) han señalado que el Poder Judicial concedió más de 90% de las solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 556 fueron arraigos. En el primer año de la puesta en marcha de los juzgados del ramo, el Poder Judicial concedió un promedio de 12 órdenes de arraigo por día.

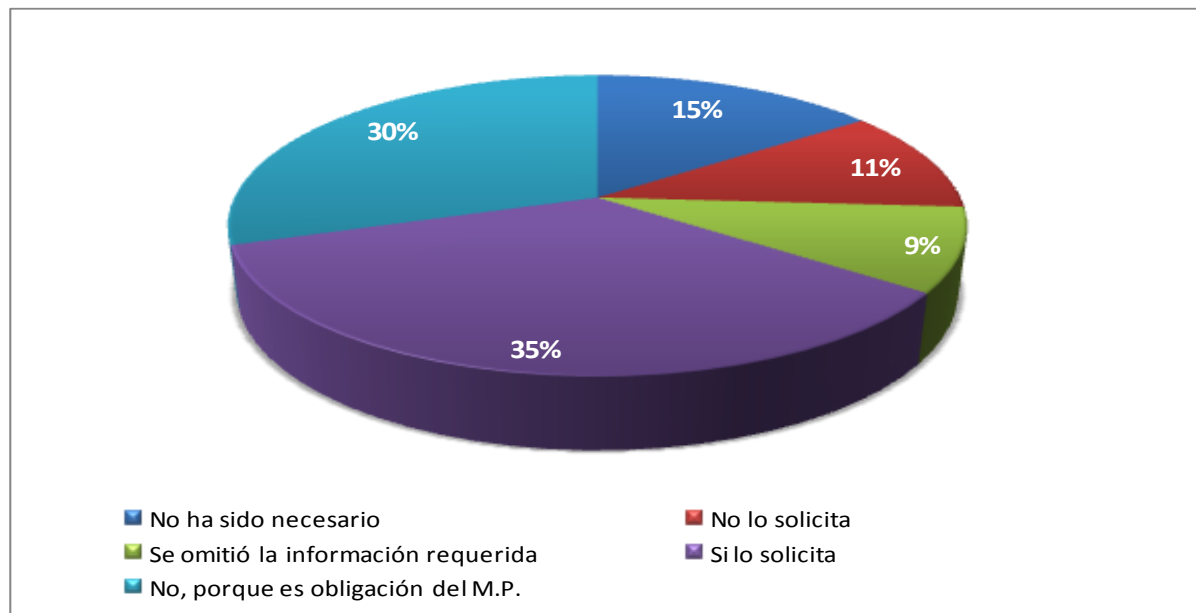
Quejas presentadas por arraigos ante la CNDH Autoridades involucradas (número de casos)



Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Washington D.C. 2011.

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre julio de 2008 y abril de 2010, 38% de las quejas recibidas fueron por detención arbitraria y el 41% por tratos crueles, inhumanos o degradantes -ya sea antes de ser arrestados y detenidos o durante la detención-. Entre los casos de tortura y tratos crueles, las quejas especifican golpes, lesiones y fracturas, así como uso de descargas eléctricas en genitales y otras partes del cuerpo. También se registraron largos periodos de aislamiento que entorpecieron la defensa.

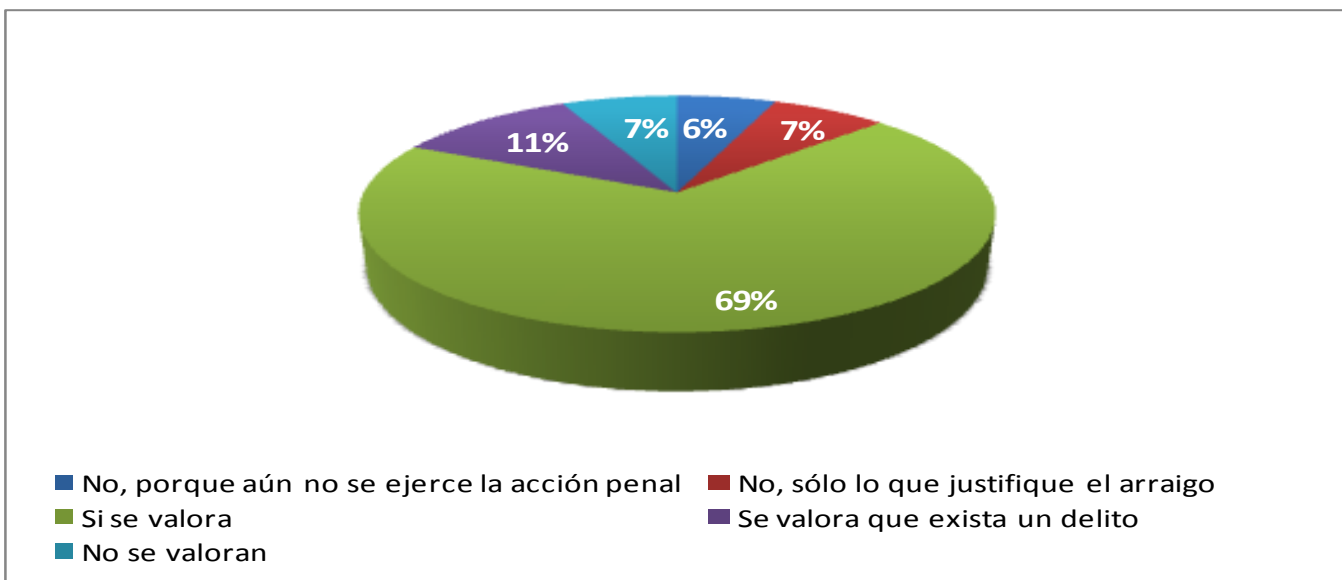
Consulta a jueces penales ¿Solicita al M.P. las medidas de protección para el arraigado?



Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* "Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", Washington D.C. 2011.

Se ha señalado de forma reiterada que la aplicación de la figura del arraigo es tan amplia que permite al Estado castigar a víctimas y a testigos por igual. Hasta la fecha, el alcance y los límites del arraigo no han sido regulados de manera precisa, hecho que -de acuerdo con los especialistas- ha impedido que las protecciones del debido proceso a las personas sometidas al arraigo sean realmente garantizadas.

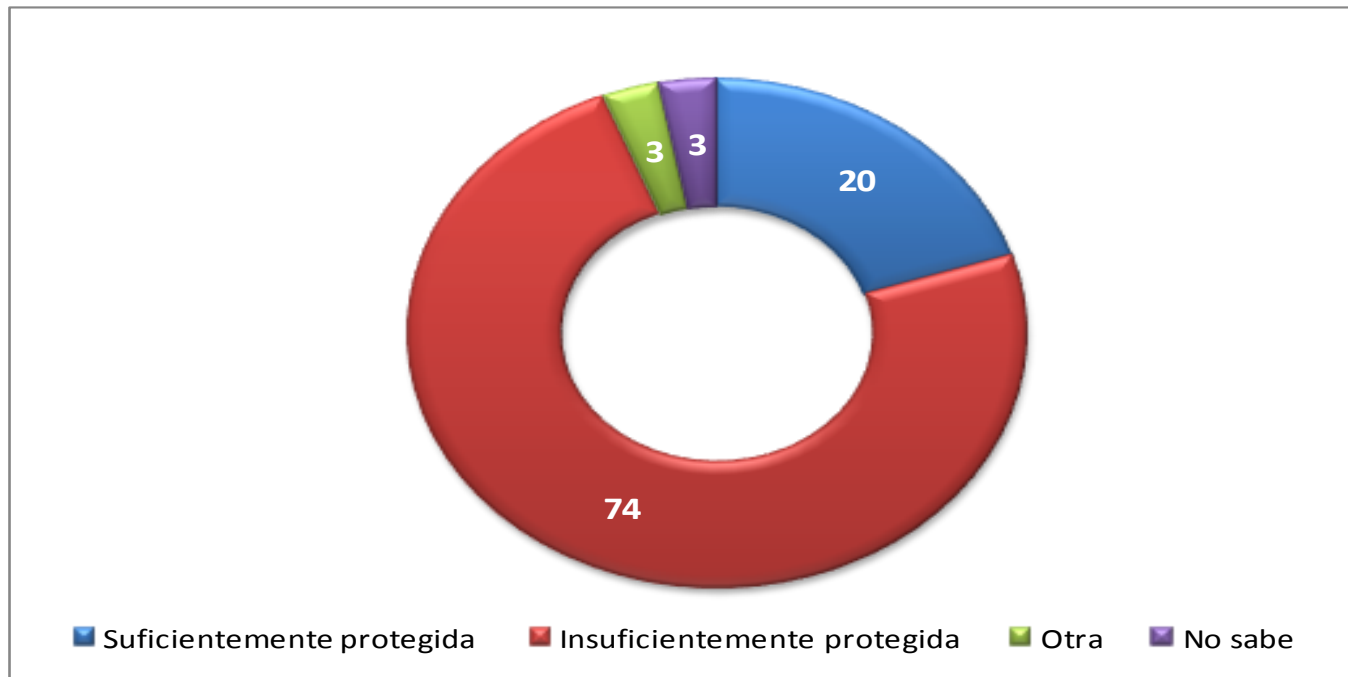
Consulta a jueces penales
¿Valora los elementos de prueba para considerar al arraigado como probable responsable?



Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* "Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", Washington D.C. 2011.

Según la PGR, las mil 579 personas arraigadas entre el 1 de septiembre de 2010 y el 30 de junio de 2011, cumplieron esa medida cautelar en el Centro de Investigaciones Federales y en el Centro de Mando de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

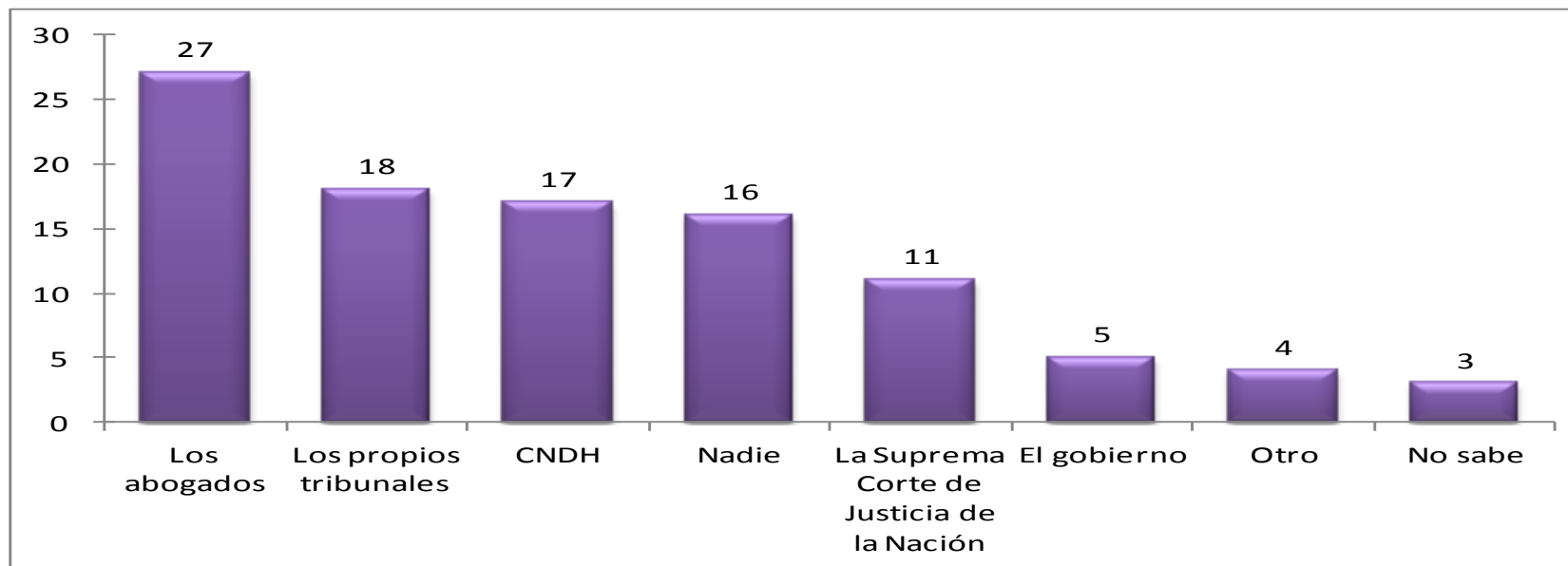
¿La gente está protegida o no contra los abusos de la autoridad? (Porcentajes)



Fuente: "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1,500 usuarios de 18 años y más. Septiembre de 2009. Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión.

Actualmente el Centro de Investigaciones Federales –que es la instancia de la PGR responsable de la conducción y administración de los Centros Federales de Arraigo-, pasó de estar adscrita a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) a la Agencia Federal de Investigación (AFI).

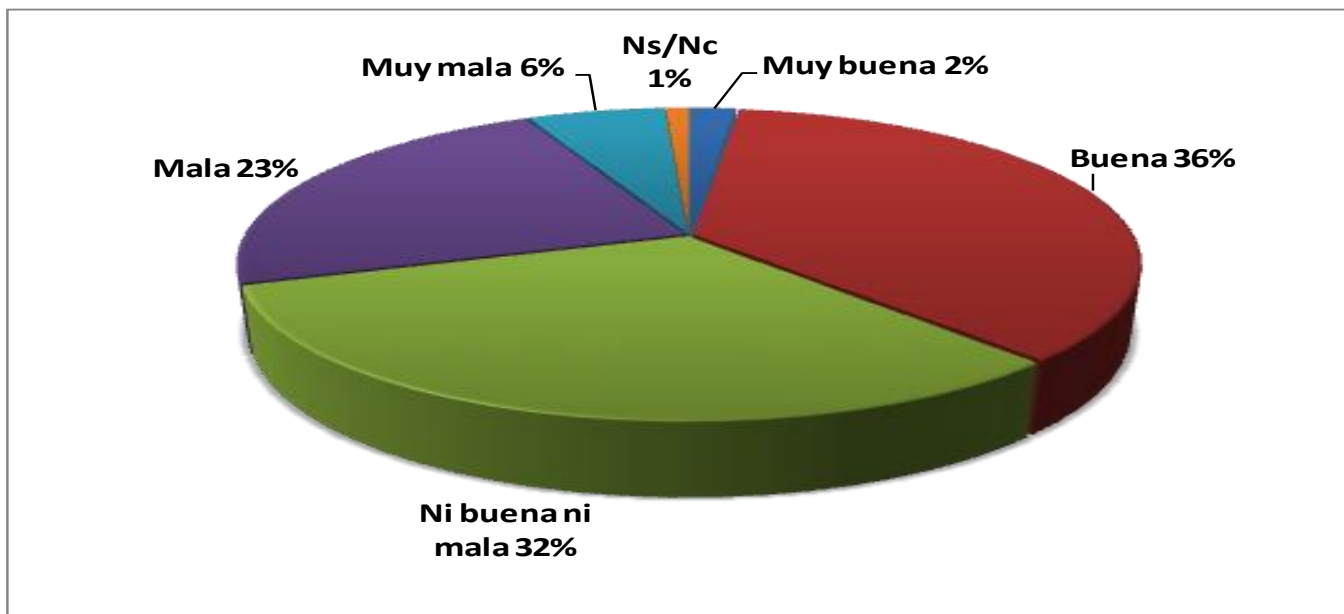
¿Quién diría usted que defiende a los ciudadanos de los abusos de autoridad?



Fuente: "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1,500 usuarios de 18 años y más. Septiembre de 2009. Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión.

De acuerdo con especialistas como Edgardo Buscaglia, los procesos judiciales de naturaleza penal que prevalecen en México se encuentran plagados de errores y abusos, ya que –según Buscaglia-- México es uno de los seis países con mayores niveles de errores judiciales en el procesamiento de causas penales, solamente superado por Irak, Afganistán, Pakistán, Nigeria y Guinea Ecuatorial.

En su opinión ¿Qué tan buena o mala es la impartición de Justicia?



Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México, Encuesta nacional en 100 tribunales a 1,500 usuarios, 2009.

Contexto estatal

EL ARRAIGO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Del contenido del artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma constitucional del 2008 se deriva que no sólo se autoriza al Ministerio Público Federal el uso del arraigo en delitos graves, sino también autoriza la posibilidad de que las fiscalías locales puedan aplicarlo en sus jurisdicciones hasta 2016, año en que las autoridades federales asumirán la competencia exclusiva sobre los delitos relacionados con el crimen organizado.

Del total de arraigos que organizaciones como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPH) han registrado, alrededor de 40% han sido en el ámbito local.

Según esta organización, los estados que registraron el mayor número de arraigos en el ámbito local fueron el Distrito Federal, Veracruz, Yucatán, Nuevo León y Coahuila.

En junio de 2011, la Procuraduría General de la República planteó una propuesta, firmada por los 32 procuradores locales y la titular de la PGR, con el objeto de elevar a rango constitucional el uso extensivo del arraigo a todos los crímenes graves, tanto en la jurisdicción federal como en la local. Se estimaba que la propuesta fuera presentada a la consideración del Consejo Nacional de Seguridad Pública el 30 de junio, pero hasta la fecha no ha habido más información al respecto.

Pese a lo anterior, algunas legislaciones locales han comenzado a debatir proyectos legislativos dirigidos a derogar la figura del arraigo de sus códigos locales. En este sentido, el 28 de julio el Congreso de Chiapas eliminó la figura del arraigo de su legislación local e incluyó en su Constitución la prohibición expresa de su uso.*

* Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Washington D.C. 2011.

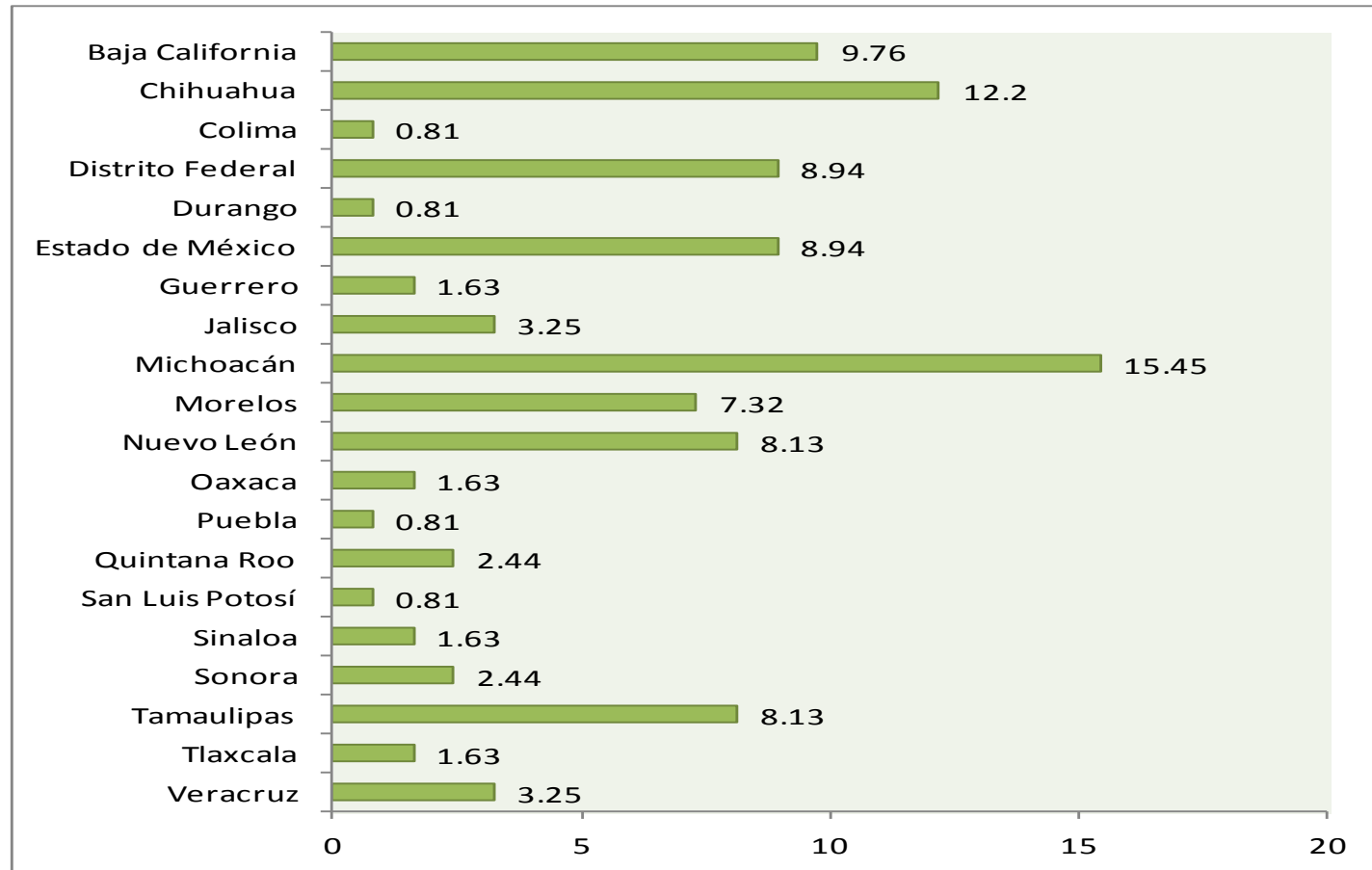
Del mismo modo, el estado de Oaxaca ha eliminado el uso del arraigo de su código penal, el cual entraría en vigor en 2013. Sin embargo, se mantuvo la figura de “detención domiciliaria” que puede tener efectos similares a la figura del arraigo, ya que se puede aplicar como técnica de investigación antes de que una persona sea sometida a un proceso penal.

Por su parte la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió una recomendación el 29 de abril del 2011 en la que instó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a promover la eliminación del arraigo ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dicha comisión propuso además a la procuraduría capitalina la expedición de acuerdos internos para eliminar el ejercicio de esta práctica. Sin embargo, la recomendación aún no ha sido implementada por las autoridades locales.*

Algunos otros estados ya han comenzado a debatir la eliminación del arraigo de su legislación, como Yucatán, Aguascalientes, Coahuila y Sonora.

* Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Washington D.C. 2011.

Porcentaje de arraigos de competencia federal por entidad federativa



Fuente: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *et. al.* “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Washington D.C. 2011.

Trabajo parlamentario

PROPUESTAS LEGISLATIVAS

En diferentes fechas, la figura del arraigo ha sido materia de distintas propuestas de adecuación normativa ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las láminas siguientes muestran un concentrado de información sobre las propuestas legislativas que plantean tanto reformas constitucionales como cambios a la normatividad secundaria en materia de arraigo en el ámbito federal entre 2004 y 2011.

Igualmente, se incluye un cuadro que muestra las veces que el tema del arraigo ha sido incluido en las Agendas Legislativas de los Grupos Parlamentarios en los distintos periodos de sesiones de la anterior Legislatura y en la actual.

**Iniciativas en materia de arraigo presentadas ante la Cámara de Diputados del
Congreso de la Unión
LIX Legislatura**

Título de la iniciativa	Autor y fecha	Status legislativo
Que reforma diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de arraigo	Dip. Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez, PAN, 22 de abril de 2004	Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Seguridad Pública, pendiente de dictamen.
Que adiciona un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo.	Dip. Fernando Antonio Guzmán Pérez Peláez, PAN, 27 de abril de 2004.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, pendiente de dictamen.
Que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo	Dip. Ernesto Herrera Tovar, PAN, 29 de septiembre de 2005	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, pendiente de dictamen.

Fuente: Elaboración con base en información contenida en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consulta en línea, véase: www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta 10 de octubre de 2011).

**Iniciativas en materia de arraigo presentadas ante la Cámara de Diputados del
Congreso de la Unión
LX Legislatura**

Título de la iniciativa	Autor y fecha	Status legislativo
Que adiciona un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo.	Dip. Yadhira Yvette Tamayo Herrera, PAN, 17 de agosto de 2007.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, pendiente de dictamen.

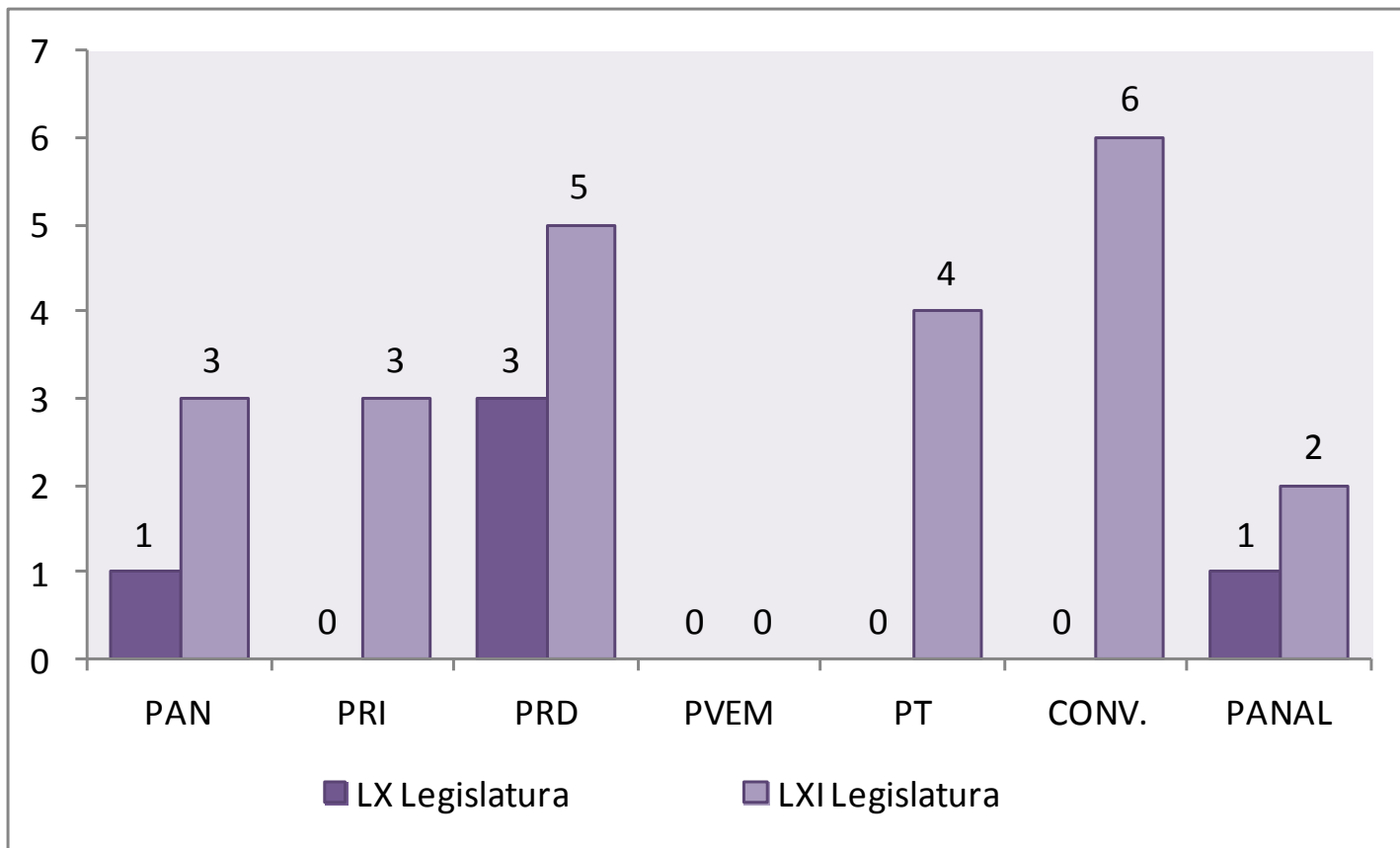
Fuente: Elaboración con base en información contenida en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consulta en línea, véase: www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta 10 de octubre de 2011).

**Iniciativas en materia de arraigo presentadas ante la Cámara de Diputados del
Congreso de la Unión
LXI Legislatura**

Título de la iniciativa	Autor y fecha	Status legislativo
Iniciativa que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo.	Dip. Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, PT, 21 de abril de 2010.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, pendiente de dictamen.
Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar las figuras del arraigo, testigos protegidos y reserva de las actuaciones en la investigación en los procesos penales.	Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI, 24 de mayo de 2010.	Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, pendiente de dictamen.
Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y del Código Federal de Procedimientos Penales, así como de las Leyes Orgánica de la Procuraduría General de la República, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para precisar, delimitar y adecuar la figura del arraigo penal como una medida cautelar.	Dip. Víctor Humberto Benítez Treviño, PRI, 22 de febrero de 2011.	Turnada a la Comisión de Justicia, pendiente de dictamen.
Iniciativa que reforma el artículo 2o. y deroga el 133 Bis, 205 y 256 del Código Federal de Procedimientos Penales, en materia de arraigo.	Dip. Miguel Ángel García Granados, PRI, 22 de febrero de 2011.	Turnada a la Comisión de Justicia, pendiente de dictamen.

Fuente: Elaboración con base en información contenida en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consulta en línea, véase: www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta 10 de octubre de 2011).

Propuestas relativas al arraigo en las agendas de los grupos parlamentarios Cámara de Diputados Legislaturas LX-LXI



Fuente: Elaboración con base en información contenida en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consulta en línea, véase: www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta 10 de octubre de 2011).

EL ARRAIGO EN TRES PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

La figura del arraigo se encuentra regulada en diferentes países de América Latina en donde presenta diversas particularidades y alcances.

En las láminas siguientes se anotan los rasgos característicos del arraigo judicial en materia penal en Bolivia, Chile y Venezuela. Entre otras cosas, se apuntan las garantías constitucionales relacionadas con el arraigo en cada uno de esos países, los medios de defensa disponibles contra esa medida, las clases de arraigo existentes y diversos comentarios sobre el particular.

Bolivia

Garantías constitucionales relacionadas con el arraigo: *Libertad de Transito:* (artículo 7, inciso h). *Garantía de Audiencia:* (artículo 16, fracción II); *Garantía de Legalidad:* (artículo 9).

Medios de defensa contra actos que vulneren las Garantías: La acción de *Habeas Corpus*, contemplada en el artículo 18 constitucional y el recurso de *Amparo Constitucional*, previsto en el artículo 19 constitucional.

Clases de arraigo: a) *Detención domiciliaria*, que puede llevarse a cabo en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia alguna o con la que el tribunal disponga; b) *prohibición de salir del país*, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez o el tribunal.

Recurso legal procedente contra la determinación del arraigo: Se prevé en el artículo 251 del Código del Procedimiento Penal de Bolivia.

Comentario: La resolución que concede el arraigo puede ser combatida a través de tres medios de defensa, además existen dos supuestos que suspenden provisionalmente la medida del arraigo.

Fuente: Orlando Mendoza Alvarado “Inconstitucionalidad de los artículos 133 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales y 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada como fundamento legal del arraigo en materia penal”, Tesis de licenciatura, México, 2009, p. 105-108.

Chile

Garantías constitucionales relacionadas con el arraigo: *Libertad de Tránsito:* (artículo 19, apartado 7, inciso a); *Libertad de Audiencia:* (artículo 19, apartado 3); *Libertad de Legalidad:* (artículo 19, apartado 3, incisos b), c) y d).

Medios de defensa contra actos que vulneren las Garantías: El Recurso de Amparo, establecido en el artículo 21 constitucional.

Clases de arraigo: a) *La privación de libertad*, total o parcial, en su casa o en la que el propio imputado señale, si aquella se encontrare fuera de la ciudad asiento del tribunal; b) *La prohibición de salir del país*, de la localidad en la cual residiere o del ámbito territorial que fijare el tribunal.

Recurso legal procedente contra la determinación del arraigo: Dicho recurso se establece en el artículo 158 del Código Procesal Penal Chileno.

Comentario: Debido al sistema de oralidad que se lleva a cabo en el proceso penal del estado Chileno, en la misma audiencia que se celebra con el motivo de la interposición del recurso de apelación contra la determinación del arraigo, es posible resolver sobre su legalidad.

Fuente: *Idem*

Venezuela

Garantías constitucionales relacionadas con el arraigo: *Libertad de Tránsito:* (artículo 50); *Libertad de Audiencia:* (artículo 49, apartado 3), *Libertad de Legalidad:* (artículo 44).

Medios de defensa contra actos que vulneren las Garantías : La Acción de Amparo, inserta en el artículo 27 constitucional.

Clases de arraigo: a) *detención domiciliaria* en su propio domicilio o en custodia de otra persona, sin vigilancia alguna o con la que el tribunal ordene; b) *la prohibición de salir sin autorización* del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el tribunal.

Recurso legal procedente contra la determinación del arraigo: Se reglamenta por el artículo 439 del Código Orgánico Procesal Penal de la República Bolivariana de Venezuela.

Comentario: Al igual que en las otras naciones, el arraigo en Venezuela cuenta con un medio de defensa que permite impugnar las resoluciones que determinan cualquiera de las medidas de arraigo.

Fuente: *Idem.*

Posicionamientos

ARRAIGO Y DERECHOS HUMANOS

Diversos organismos internacionales de derechos humanos han manifestado abiertamente su postura sobre la necesidad de eliminar el arraigo de la legislación mexicana. Los párrafos siguientes recogen esos puntos de vista, mismos que fueron compilados en un documento presentado recientemente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

En 2002, el *Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias –instancia adscrita a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-* concluyó que en México la figura del arraigo representaba una forma de detención arbitraria debido, en primer término, a la insuficiencia de recursos judiciales y, además, porque los lugares donde se llevan a cabo dichas detenciones, el tema constituye un tabú para las autoridades. Este Grupo de Trabajo de la ONU fue el primero en condenar el uso de arraigo en México.

*Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los Derechos Humanos”, Washington, 2011.

Posteriormente, el *Comité de la ONU contra la Tortura* expresó en 2007 su preocupación sobre la figura del arraigo, señalando que ésta podría convertirse en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad custodiadas por la policía judicial y agentes del Ministerio Público donde los sospechosos pueden ser detenidos desde 30 hasta 90 días en algunos estados, mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia. El Comité recomendó entonces al Estado mexicano garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto de la ley como en la práctica, a nivel federal y estatal.

En 2009 el *Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes*, encontró que el uso del arraigo en nuestro país dejaba a los detenidos en una situación de vulnerabilidad sin un estatus jurídico definido para ejercer su derecho a la defensa. Esta instancia señaló que la poca vigilancia sobre la práctica del arraigo ampliaba las posibilidades de incidencias en casos de tortura. Por ello, recomendó la adopción de medidas legislativas y administrativas para prevenir casos de tortura y otros tratos degradantes bajo arraigo.

El Quinto Informe periódico sobre México, redactado en 2010 por el *Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, expresó su gran preocupación sobre la legalidad de la utilización del arraigo en la lucha contra el crimen organizado en el que una persona puede ser detenida sin cargos hasta 80 días sin las garantías jurídicas. El Comité hizo hincapié en que las personas sujetas a esta forma de detención preventiva, se encuentran en peligro de ser sometidas a malos tratos y recomendó al Estado mexicano a tomar las medidas necesarias para eliminar la figura del arraigo en todos los niveles de gobierno.

La relatora especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados señaló al término de su misión oficial a México en 2010, que llevar a cabo una detención para investigar –cuando lo apropiado debiera ser investigar de manera rápida y eficazmente para detener– es muestra del mal funcionamiento del sistema de procuración de justicia y constituye una violación a la presunción de inocencia. La relatora consideró que la figura del arraigo constituye una violación de los derechos humanos por lo que debe ser eliminada.

El *Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias* de la ONU señaló que en México las personas pueden enfrentar desapariciones transitorias o de corto plazo y que tales personas eran posteriormente presentadas a las autoridades y puestas bajo arraigo. En ese sentido, ese grupo de trabajo recomendó la abolición de la figura del arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.

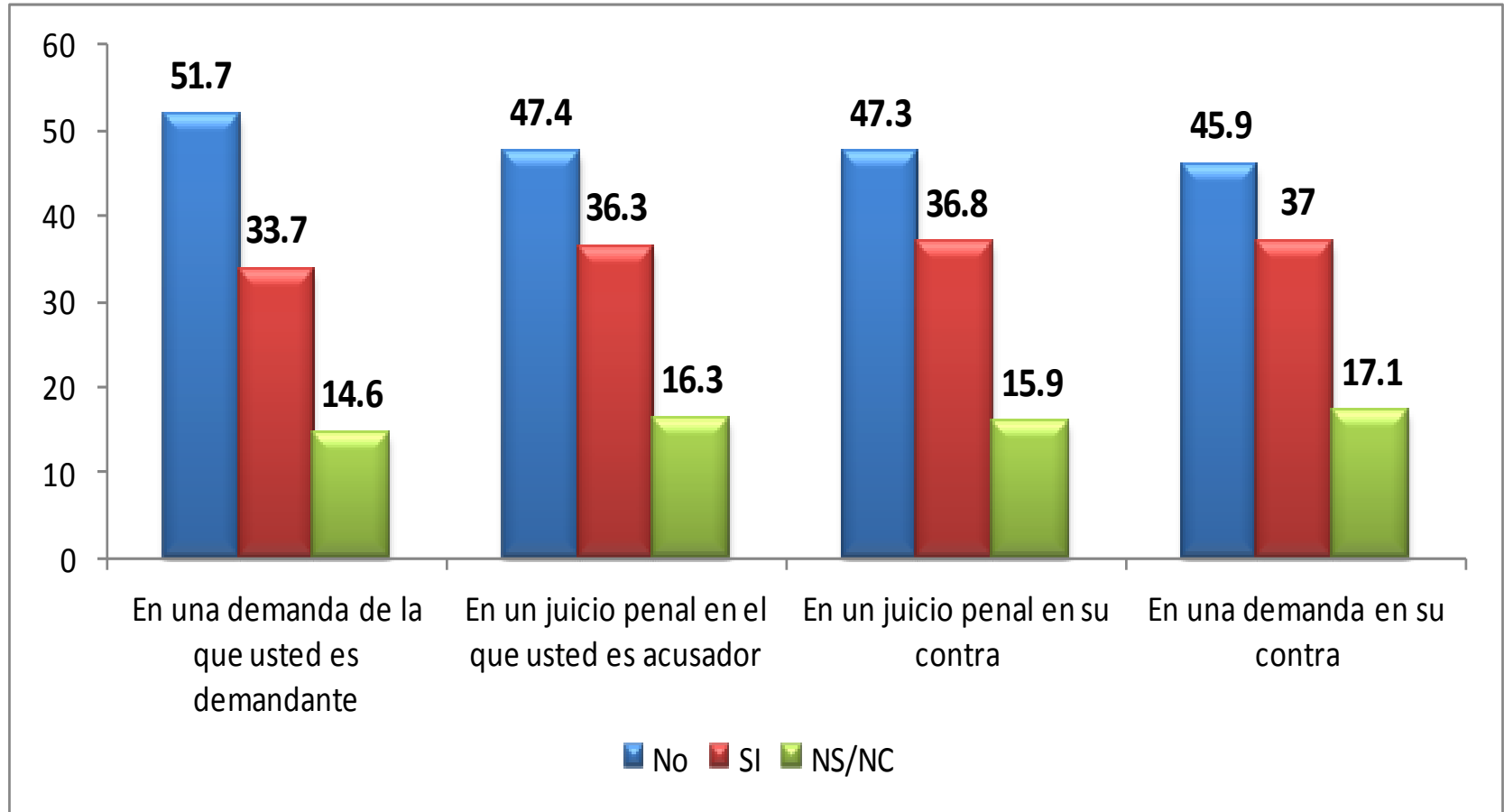
En 2009, Nueva Zelanda, Irlanda y Suiza cuestionaron la práctica del arraigo en México durante el *Examen Periódico Universal* –el cual es un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU por medio del cual se vigila el cumplimiento de las obligaciones de los países en la materia-. Estos países recomendaron evaluar el uso del arraigo y erradicarlo “tan pronto sea posible”, ya que puede ser considerado como una detención arbitraria. No obstante, nuestro país se negó a aceptar dichas recomendaciones argumentando que el arraigo cumple con las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con los Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

Tendencias de opinión

JUSTICIA EN MÉXICO Y OPINIÓN PÚBLICA

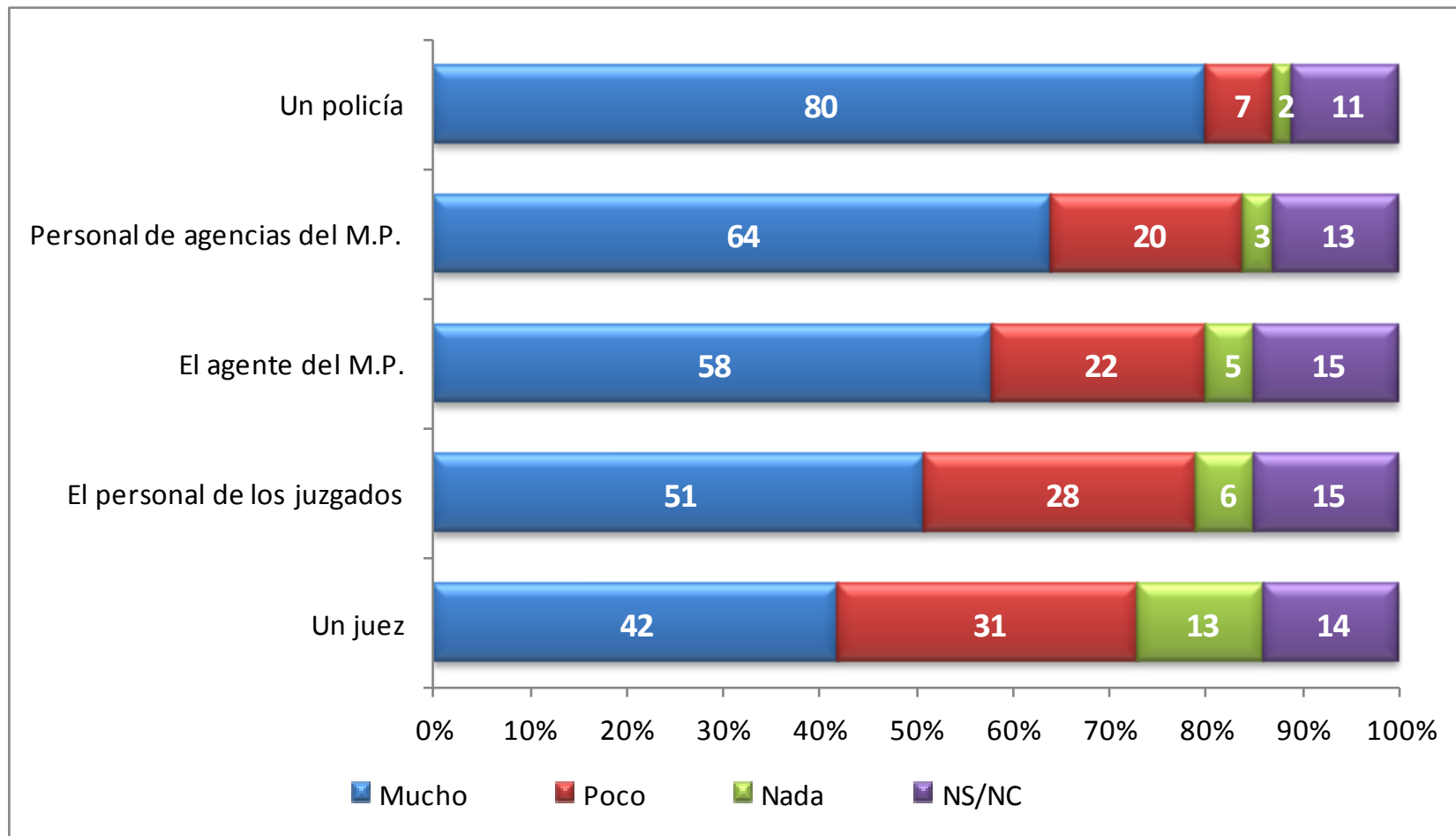
Sobre la percepción ciudadana acerca de los sistemas de procuración y de administración de justicia en México, pueden tomarse como referencia diversos sondeos y estudios de opinión como los que se presentan en las páginas siguientes y que permiten identificar el punto de vista de la ciudadanía en temas como: eficiencia procesal en los juzgados, honestidad de los funcionarios de los tribunales, equidad y transparencia, entre otros.

¿Cree usted que las autoridades le tratarían con justicia?



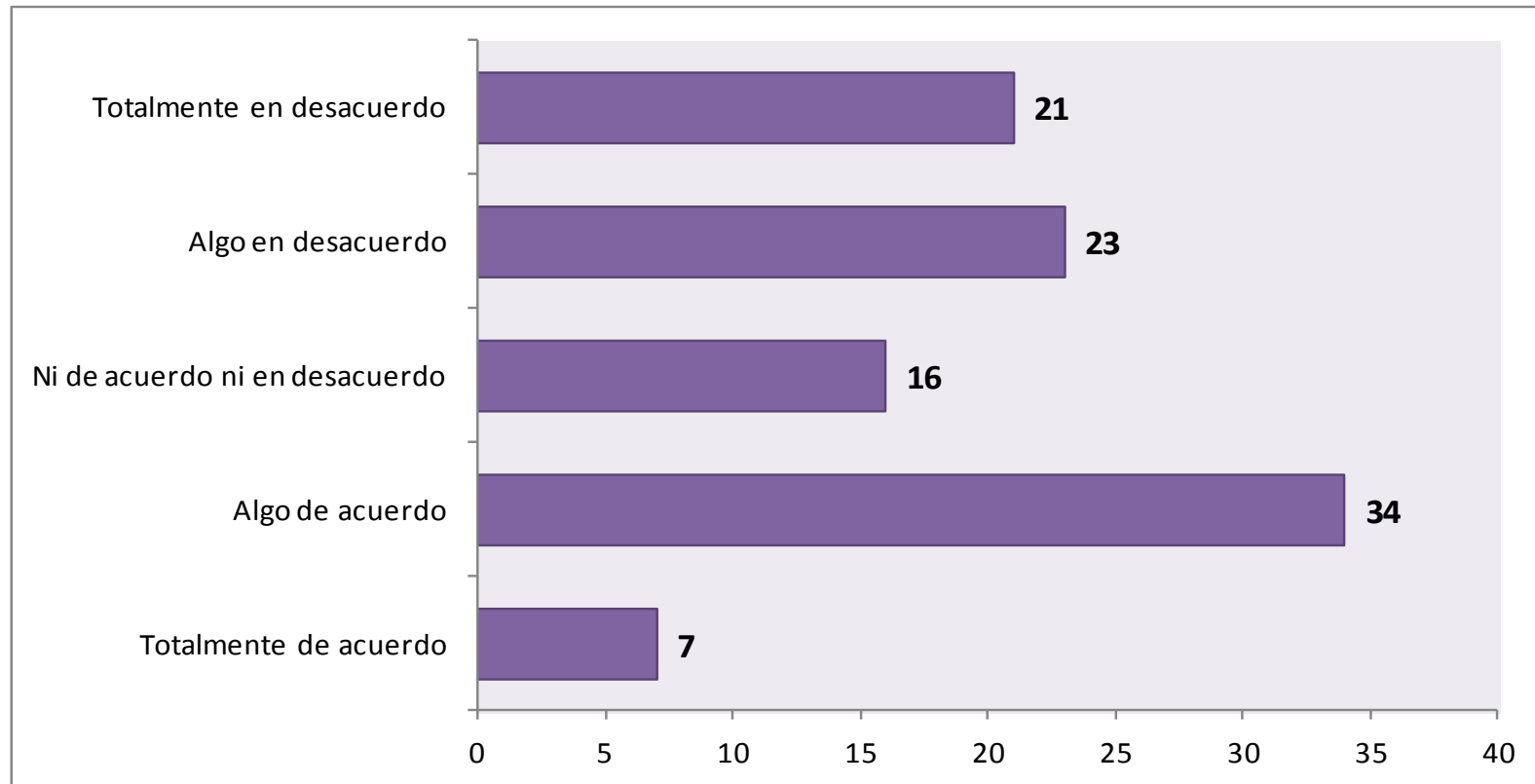
Fuente: Centro de Estudios Social y de Opinión Pública, Secuestro, Justicia y Derechos Humanos, Encuesta telefónica nacional, CESOP, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2008.

¿Qué tan probable es que en México se deje sobornar...?



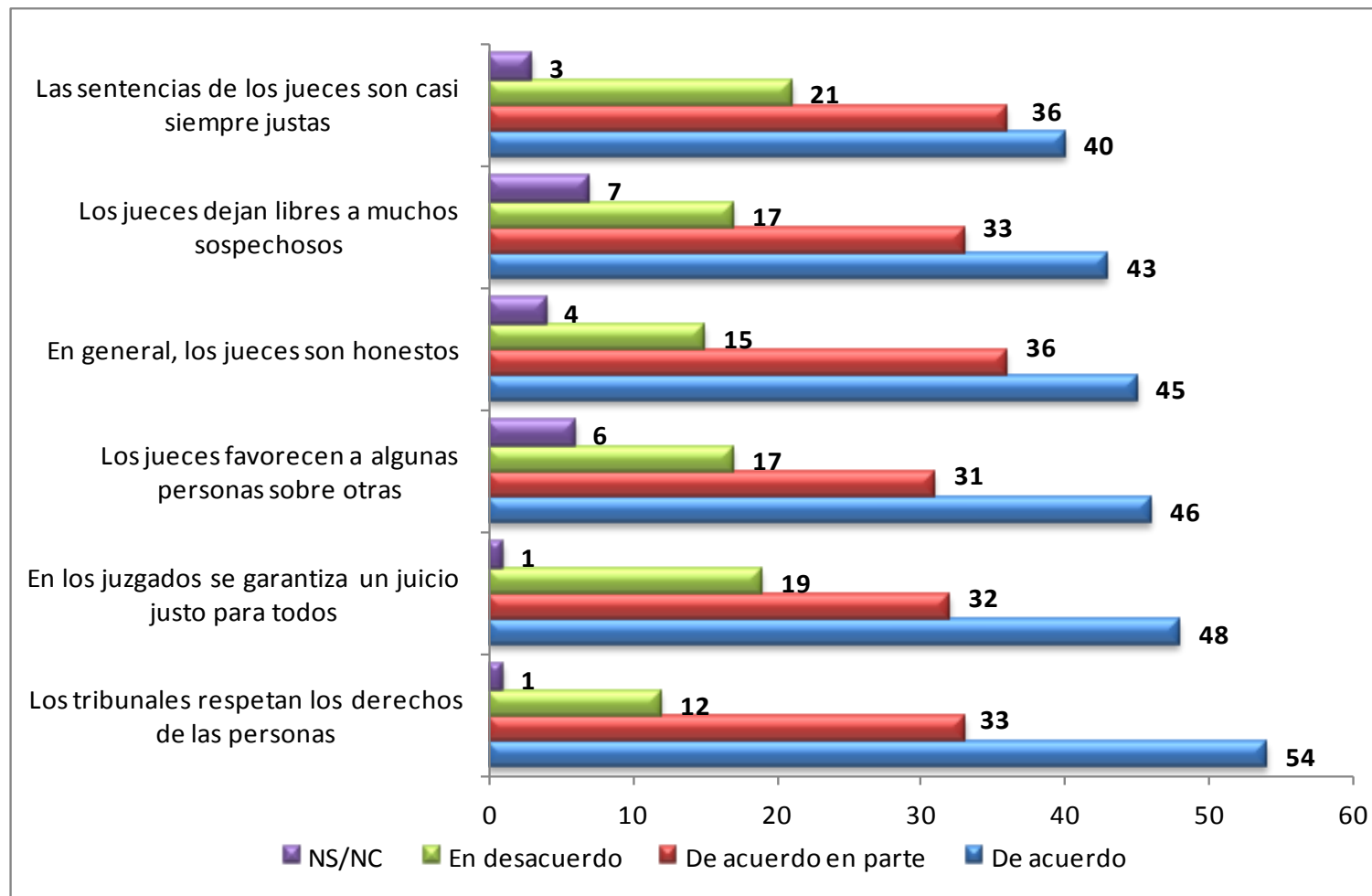
Fuente: Centro de Estudios Social y de Opinión Pública, Secuestro, Justicia y Derechos Humanos, Encuesta telefónica nacional, CESOP, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2008.

Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente frase: “En México la justicia es pareja para todos”



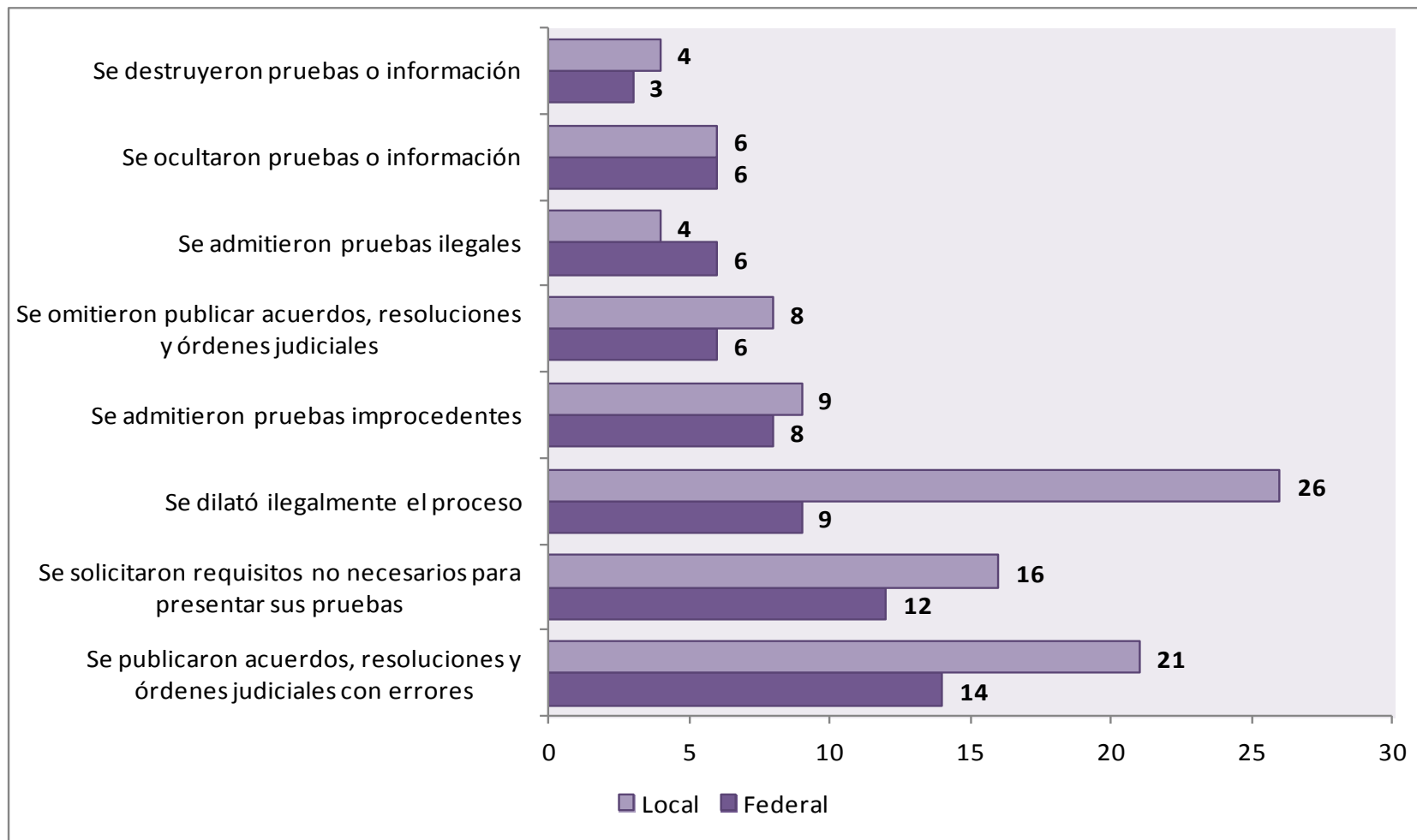
Fuente: "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1500 usuarios de 18 años y más. Septiembre de 2009. Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión.

¿Podría decirme si está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases....?



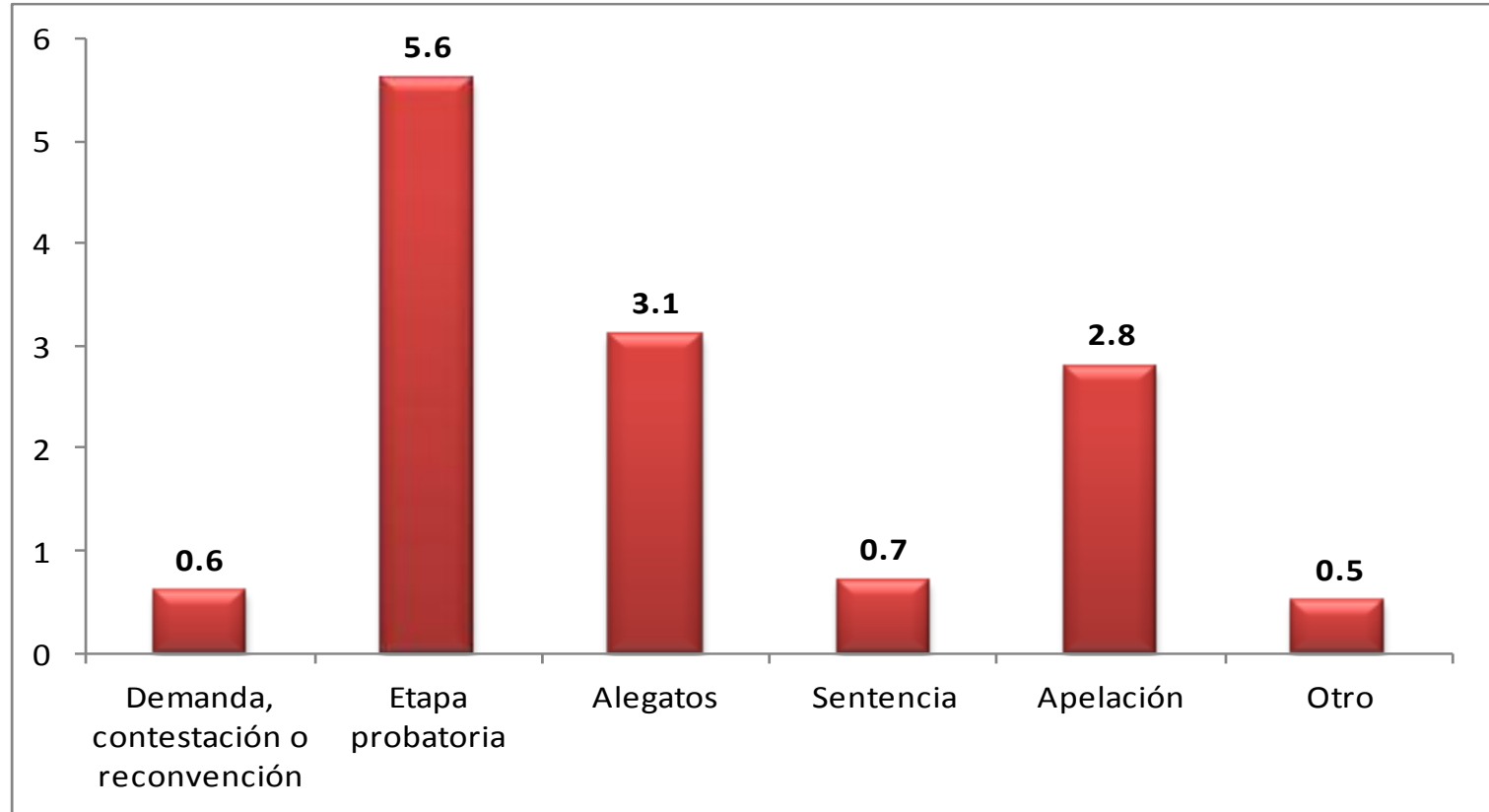
Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México, Encuesta nacional en 100 tribunales a 1,500 usuarios, 2009.

Durante el desarrollo de su juicio, ¿ha tenido o no ha tenido usted algunas de las siguientes experiencias...? Porcentaje de “sí” (Por ámbito de jurisdicción)



Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México, Encuesta nacional en 100 tribunales a 1,500 usuarios, 2009.

Podría decirme ¿alguien le pidió dinero o algún otro tipo de bien o servicio para agilizar alguno de los trámites? Porcentaje de “sí”



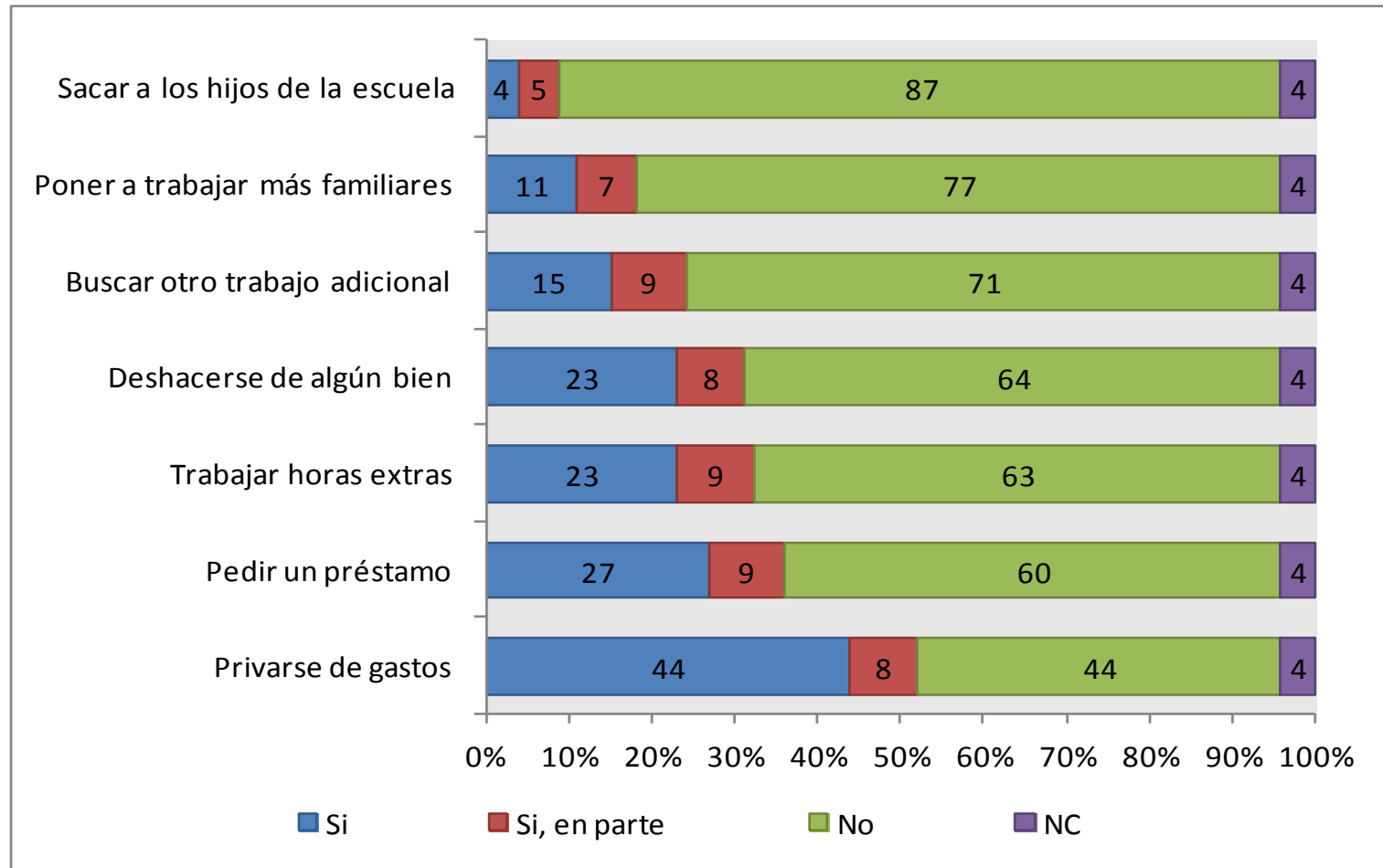
Fuente: "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1,500 usuarios de 18 años y más. Septiembre de 2009. Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión.

¿Qué sería lo más importante para que Ud. se considerara satisfecho con el funcionamiento de este tribunal?

Rapidez en los procesos	22.4%
Imparcialidad/ respetar las leyes	18.9%
Más honestidad	4.5%
Mejor trato de los empleados	3.1%
Personal mejor capacitado	2.9%
Que los juicios sean a mi favor	2.8%
Mejores requisitos en los trámites	2.1%
Mejores espacios para trabajar	2.1%
Que cumplan con sus funciones	1.8%
Atención directa de los jueces	1.7%
Más personal	1.6%
Más asesorías	1.4%
Ampliar más los horarios	1.4%
Profundizar más en los casos	1.2%
Otro	4.4%
No sabe/ No contestó /Nada/ Insuficientemente especificado	27.7%

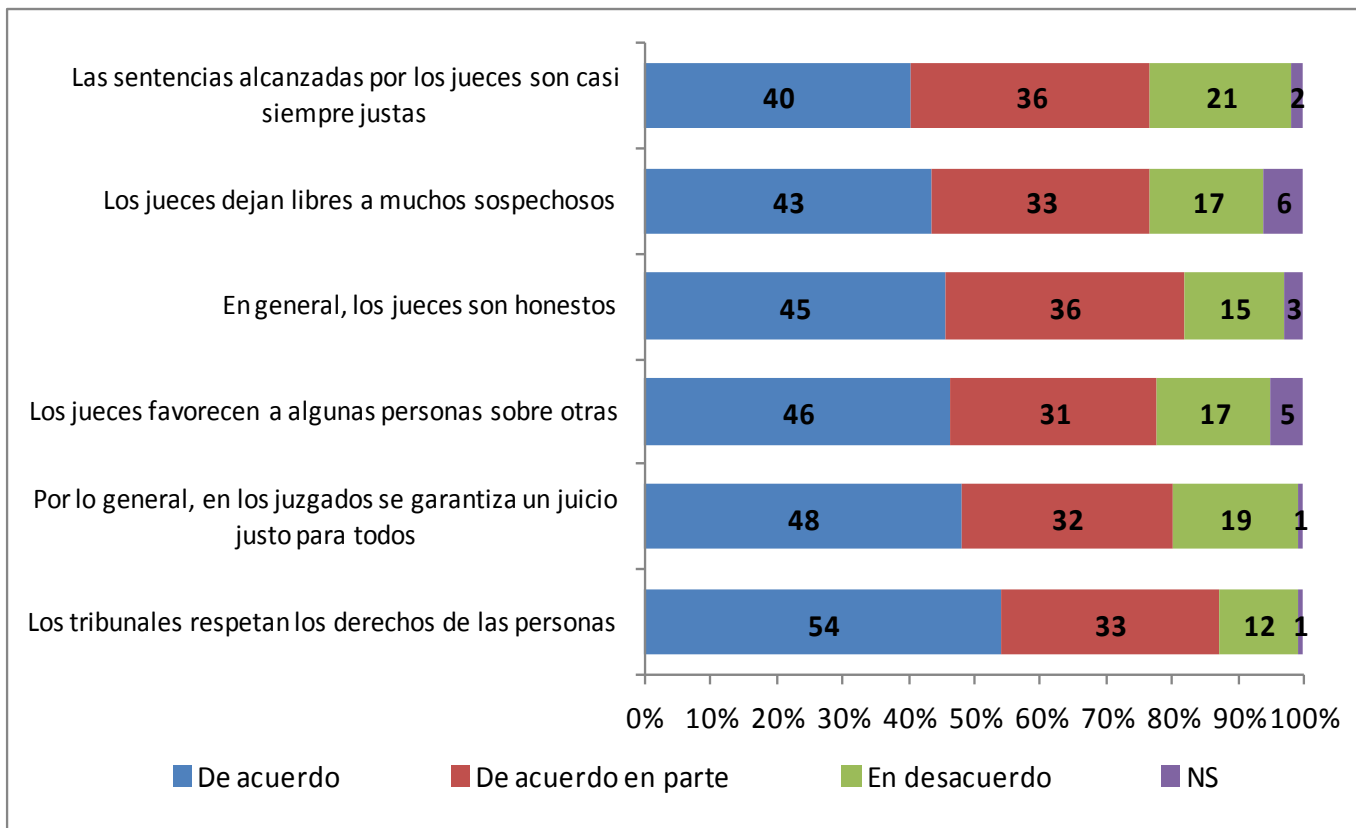
Fuente: "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1,500 usuarios de 18 años y más. Septiembre de 2009. Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión.

¿Con motivo de este juicio, usted ha tenido que...? (aspectos económicos)



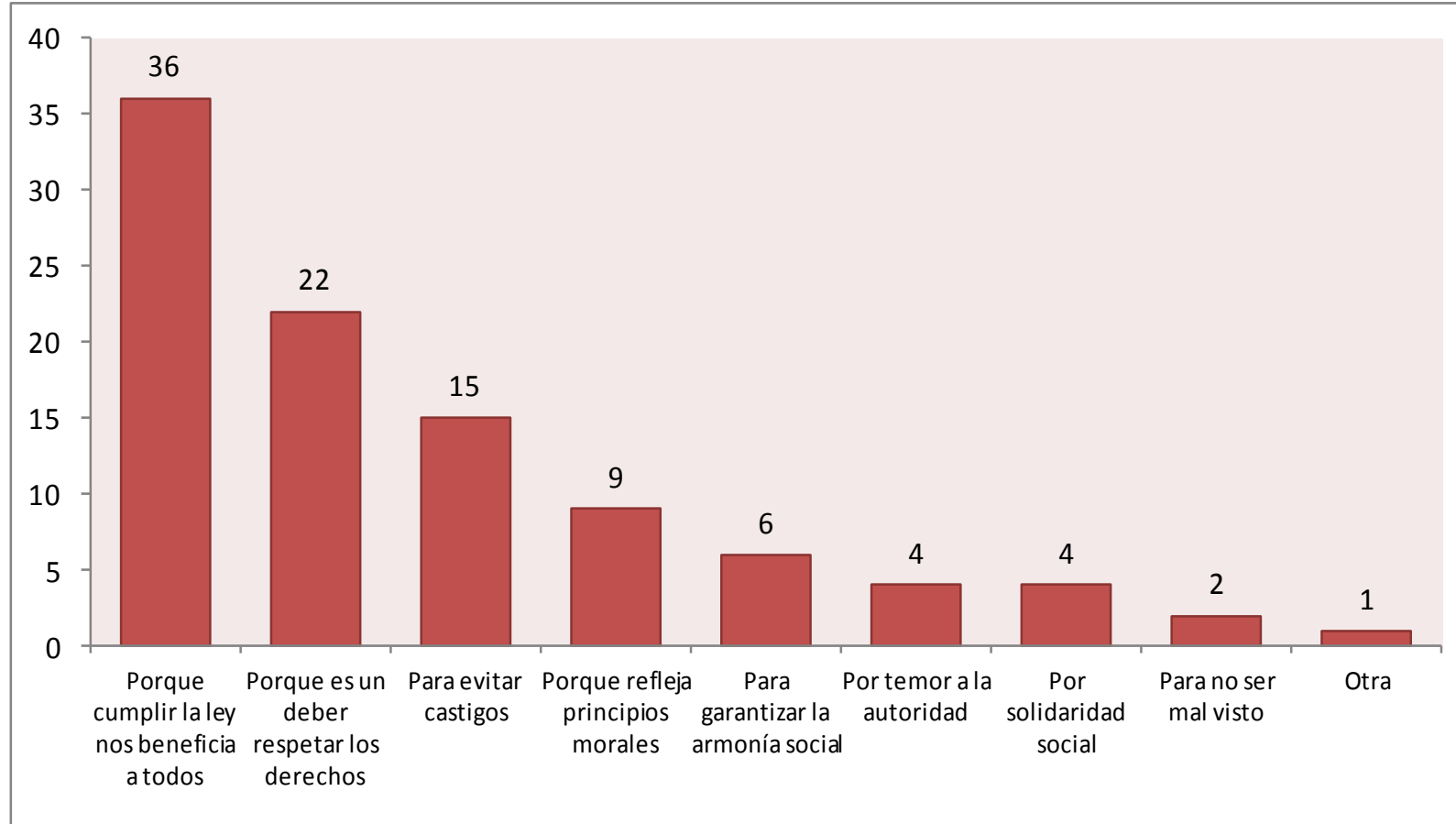
Fuente: "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1,500 usuarios de 18 años y más. Septiembre de 2009. Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión.

Podría decirme si está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases....



Fuente: "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1,500 usuarios de 18 años y más. Septiembre de 2009. Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión.

¿Por qué respeta y obedece las leyes?



Fuente: "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1,500 usuarios de 18 años y más. Septiembre de 2009. Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión.

Arraigo judicial: datos generales, contexto y temas de debate