

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AZAEL SANTIAGO CHEPI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, diputado Azael Santiago Chepi, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 y artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

Planteamiento del problema

Para lograr el desarrollo político, social, económico de una Nación deben establecerse límites al poder del Estado en equilibrio a las libertades ciudadanas, de manera global los países han adquirido compromisos internacionales, a través de la firma y ratificación de diversos tratados, convenciones, convenios que protegen derechos humanos. México ha avanzado en esa materia, ha firmado múltiples normativas en materia de derechos humanos y fue en el año 2011 cuando se incorpora al texto constitucional una armonización de diversos instrumentos internacionales ratificados al rango constitucional.

A pesar de lo anterior, en el mismo texto de la Carta Magna aún subsisten figuras jurídicas contrarias y violatorias de derechos humanos que no permiten una protección eficiente de los ciudadanos, asunto sensible que preocupa, por ello es necesario proponer cambios que vayan hacia la consolidación de un pleno Estado de Derecho.

Actualmente el arraigo es una figura jurídica de rango Constitucional, que se determina 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 o finalidad 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.¹

El texto que refiere a la figura del Arraigo, se encuentra en el párrafo octavo del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “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 artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2008,ⁱⁱ establece que en tanto entrará en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días. Procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

Esta disposición es contraria a los derechos humanos, al ser violatoria de la libertad y seguridad personal, rompiendo el principio de presunción de inocencia, contrario a todo Estado democrático.

Argumentos

La figura del Arraigo ha existido por varias décadas en nuestro país, en varios ordenamientos federales, sin embargo, con rango constitucional se cumplió una década en 2018 conforme la siguiente cronología:

ORDENAMIENTO JURIDICO	FECHA DE PUBLICACION
Artículos 133 Bis y 205 del Código Federal de Procedimientos Penales	27 de diciembre de 1983 Diario Oficial de la Federación
Artículos 12, 12 Bis, 12 Ter, 12 Quáter, 12 Quintus de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.	7 de noviembre de 1996 16 de junio de 2016 Diario Oficial de la Federación
Artículo 133 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales, modificado en dos ocasiones.	8 de febrero de 1999 23 de enero de 2009 Diario Oficial de la Federación
Tesis aislada: P. XXII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 176030 6 de 13, Pleno, Tomo XXIII, Pág. 1170, "ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"	Febrero de 2006 Declaración de inconstitucionalidad del Arraigo.
Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adición del párrafo octavo y el Transitorio Décimo Primero.	18 de junio de 2008 Diario Oficial de la Federación
Artículo 155 fracciones XIII y XIV y Artículos Segundo y Tercero Transitorios del Código Nacional de Procedimientos Penales	5 de marzo del 2014 Diario Oficial de la Federación

La reforma constitucional en materia del sistema de seguridad y justicia, realizada en el año 2008, propuso la transformación del sistema de justicia penal existente de corte mixto-inquisitivo, a otro diferente de corte acusatorio y oral, garantista en cuanto al debido proceso, al acceso a la justicia, la protección a las víctimas, la presunción de inocencia, la reparación del daño, que se empezó a implementar en el país en el año 2016.

Sin embargo, como se desprende del párrafo octavo del Artículo 16 Constitucional, el Arraigo se elevó a rango constitucional a pesar de las evidencias de que dicha figura jurídica es opuesta al sistema garantista y transgrede la dignidad de las personas y el principio de presunción de inocencia.

Es violatorio de derechos humanos porque al ser decretado un Arraigo, transgrede otros derechos como son: el derecho de tránsito, el derecho a la libertad personal, derecho a la defensa, derecho de toda persona a ser puesto a disposición de una autoridad competente, derecho a no ser torturado, el derecho al debido proceso y acceso a la justicia.

Luego entonces, la figura del Arraigo, es contraria a los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, violentando los artículos 7° y 8^{oiii} de la **Convención Americana Sobre Derechos Humanos** :

Artículo 7.- Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. 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.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho curso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

Artículo 8.- Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c) concesión al inculcado de tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declarar culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Así también, el artículo 9^{oiv} del **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos** :

Artículo 9.

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será 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. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Por lo tanto, el arraigo es una medida que constituye una limitante al ejercicio de los derechos humanos, en sentido estricto es una restricción expresa de los derechos humanos que conforman un bloque especial, con un catálogo amplio de derechos para el reconocimiento, respeto, protección y tutela de derechos con la mayor plenitud, en virtud de la supremacía constitucional, y el principio pro persona.

En consecuencia, se ha demostrado que su constitucionalización y su práctica, denigra los derechos humanos vulnerando principalmente el derecho a la libertad personal consagrado en el Artículo 20, Apartado B, fracción I de la misma Constitución.

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. ...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

Es importante establecer que a lo largo de una década la figura del Arraigo, no ha dado resultados satisfactorios en el combate contra la delincuencia organizada, pues según su legalización en la reforma constitucional del 2008 eso era su objetivo, sin embargo, las dimensiones que esta figura ha alcanzado no son las deseadas y se encuentran documentadas en distintos aspectos por instituciones nacionales e internacionales de derechos humanos, tales como:

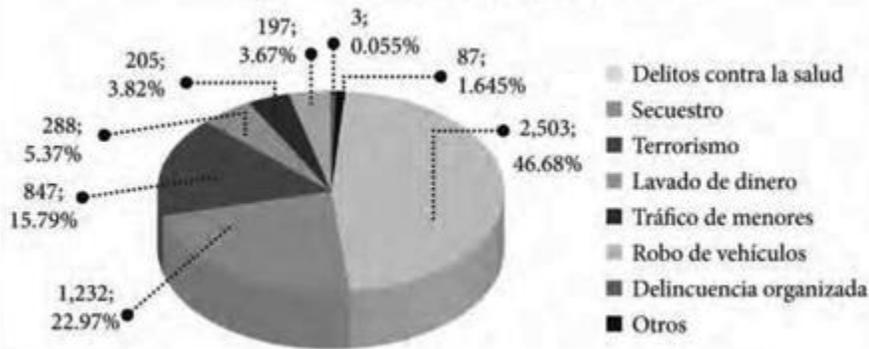
El Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes realizó una visita a México en el año 2010, y recomendó lo siguiente en los párrafos 237 y 238 de su informe.

“237. El SPT desea recordar al Estado mexicano que la persona privada de libertad debe ingresar al lugar de detención plenamente informada e inducida sobre sus derechos y deberes y de las condiciones de su privación de libertad y que debe ser tratada humanamente con respeto a su dignidad.

238. El SPT considera que la figura jurídica del arraigo puede llegar a propiciar la práctica de la tortura al generar espacios de poca vigilancia y vulnerabilidad de los arraigados, quienes no tienen ninguna condición jurídica claramente definida para poder ejercer su derecho de defensa. El SPT recomienda la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza para evitar que la práctica del arraigo genere situaciones que puedan incidir en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes”^v

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, y la Red SOS-Tortura, afirman que durante los años 2008 a 2011 según datos obtenidos por una solicitud de información proporcionada por la Procuraduría General de la República, muestran datos con base en el tipo de delito cometido, de aquellas personas que habían sido arraigadas en el Centro de Investigaciones Federales y que resulta revelador del uso ilegal de la figura del Arraigo, pues a pesar de que la Constitución autorizó dicha figura para delitos de delincuencia organizada, esta característica se cumple en 0.05% de las órdenes de Arraigo emitidas, según el siguiente cuadro:

Gráfica 4 • Personas arraigadas en Centro de Investigaciones Federales según delito 2008-2011 (Total: 5,362)



Fuente: PGR, Oficio No. SJAI/DGAJ/06812/20011

Fuente: PGR. Oficio núm. SJAI/DGAJ/06812/20011. Citado en el libro “La figura del arraigo penal en México. El uso del arraigo y su impacto en los derechos humanos”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., México, 2012.

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias realizó una visita a México en el año 2011, donde externó su preocupación por la utilización del arraigo a la luz del aumento de casos de personas cuyo paradero se desconoce y que pudo documentar. Por ello, recomendó *“eliminar la detención mediante arraigo de la legislación nacional y local para prevenir casos de desaparición forzada”* ^{vi}

La Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó que la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal, fueron las dependencias federales que recibieron mayor número de quejas de violaciones a derechos humanos, tales como detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y degradantes e intimidación y uso arbitrario de la fuerza. ^{vii}

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado anteriormente su preocupación, sobre la existencia de la figura de arraigo, y ha exhortado al Estado a eliminarla de su normativa interna. ^{viii}

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 33/2017 en agravio de personas migrantes sometidas según la misma a tortura durante el arraigo que les fue decretado, dicha recomendación reza lo siguiente: *“Esta Institución Nacional reitera su postura respecto a la figura del arraigo en el sentido que es una práctica de alto costo y riesgo en materia de derechos humanos, que contraviene no sólo el prestigio sino el cumplimiento internacional al que el Estado Mexicano está vinculado, por diversos instrumentos internacionales, en tanto que esa figura contraviene el principio de la presunción de inocencia, pues es vulnerado a priori, en virtud de que el inculgado está sometido a una penalidad (calificada de “medida cautelar”) previa al inicio del proceso jurídico”* ^{ix}

El portal de noticias Animal Político, publicó una investigación respecto del Arraigo: *“La PGR arraigó a más de 12 mil personas; pero 1 de cada 10 eran inocentes”*, ^x de donde se aprecia con claridad en cifras proporcionadas por fuentes oficiales (la extinta Procuraduría General de la República actualmente Fiscalía General de la República) el alarmante número de personas que durante los años 2004 a 2018 fueron arraigadas y que fueron según la fuente un total de 12 mil 71 personas arraigadas.

AÑO	NUMERO DE ARRAIGOS
2005 -2006	500
2007	849
2008	1,210
2009	1,772,
2010	1,982
2011	2,385
2012	1,641
2013	627
2014	289
2015	84,
2016	25
2017	14
2018	21

NUMERO DE ARRAIGADOS	DURACION	PORCENTAJE
4,756	40 días o menos	39%
7,315	más de 40 días	61%

NUMERO DE ARRAIGADOS PROLONGADOS	DURACION
3,990	80 días
1,660	90 días

Otra cifra que arroja la información es que el 12% de las personas arraigadas no fueron consignadas porque eran inocentes, y cabe señalar que de las personas arraigadas hasta 2018 se desconoce cuántas fueron procesadas.

Los datos que arroja esta investigación nos lleva a cuestionar la figura jurídica del ARRAIGO y sobre todo a la enorme necesidad de reconocer lo arbitrario de la medida pues no se encuentra justificada, en aras de garantizar la efectividad de investigaciones, frente al derecho de las personas a no ser detenidas arbitrariamente, a su derecho a circular y residir libremente, al derecho a la presunción de inocencia y sobre todo al derecho de la libertad y seguridad personal, como lo señalan las Convenciones Internacionales y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La **Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura** indica en esta materia:

Artículo 2. Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

Los Artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contienen derechos y principios garantistas que se contraponen a la figura del Arraigo.

Nuestro País está obligado a adecuar sus normas jurídicas a los estándares Internacionales de Derechos Humanos.

Luego entonces después de una década de haber constitucionalizado esta figura jurídica, años en los que se pudo documentar ampliamente que el Arraigo constituye una figura inconstitucional, que en su aplicación ha generado violaciones graves de derechos humanos. De acuerdo a las estadísticas su aplicación no ha tenido ningún resultado positivo en el combate contra la delincuencia organizada o la criminalidad en México, ni permitió disminuir la impunidad, lo que si género es hacer nugatorios algunos derechos porque nuestra Constitución regula de forma diferenciada un mismo derecho, lo que la hace contradictoria.

La nueva etapa que se vive en nuestro País nos pone frente a retos como el hacer realidad el nuevo paradigma constitucional y maximizar el ámbito de protección de los derechos aplicando el criterio más favorable y la protección más amplia de las personas, en cumplimiento de los compromisos que México ha asumido a nivel internacional, deben desaparecer del texto constitucional y leyes federales las restricciones a derechos como lo es la figura del arraigo.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de Diputado Federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía el presente

Decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

Se deroga

...

...

...

...

...
...
...
...
...

Artículos Transitorios

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

Segundo El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar la armonización legislativa que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Tercero. Se dan por derogadas todas las disposiciones que contravengan el presente Decreto.

Cuarto . En tanto entra en vigor el presente Decreto, los juzgadores deberán tomar las medidas necesarias a fin de que los agentes del Ministerio Público den por concluidos los procesos de arraigo domiciliario de los sujetos en proceso de investigación y tomarán medidas para procesarlos en la figura de prisión preventiva oficiosa para los delitos graves.

Notas

i Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa décima edición, 1997

ii Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008

iii Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal y Artículo 8. Garantías judiciales

iv Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Artículo 9. Derecho a la libertad y seguridad personal.

v Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=522075964>

vi Informe del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, Consejo de Derechos Humanos 19 periodo de sesiones, A/HRC/ 19/58/ Add.2, Numeral 89, p. 18

vii CNDH. Informe de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013. CNDH, México. 2014, p. 17.

viii CIDH, Comunicado de Prensa No. 105/11, CIDH concluye visita a México, 30 de septiembre de 2015.

ix Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_033pdf

x Por Arturo Ángel. 11 de febrero, 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/02/pgr-arraigo-prision-preventiva-i-nocentes/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 30 días del mes de abril de 2019.

Diputado Azael Santiago Chepi (rúbrica)

SILL