

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ Y LEGISLADORAS Y LEGISLADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta **asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

I. El arraigo fue establecido por primera vez en el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia de 1996, así como en el artículo 133 bis al Código Federal Procesal Penal de 1999. Actualmente se encuentra en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es una medida alternativa que es considerada como violatoria de derechos humanos y una forma ilegal de la privación de la libertad de una persona.

La figura del arraigo penal, como han declarado diversos académicos y especialistas, compromete al Estado de derecho, así como los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. Ya en el 2005, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había declarado inconstitucional dicha medida cautelar,¹ pues implica la detención de una persona cuando la investigación correspondiente aún no arroja datos concluyentes para establecer la probable responsabilidad penal directa del impugnado con el delito atribuido, sin oportunidad de defenderse para deslindar su responsabilidad. Sin embargo, en el año 2015 el Alto Tribunal revirtió, bajo una confusa discusión, dicha decisión por mayoría de seis votos contra cinco, y revirtió al arraigo penal de constitucional.²

El hecho de que 6 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideren que el arraigo es constitucional, no implica que no vulnere derechos humanos internacionalmente reconocidos; diversas voces se han manifestado en contra de esta última determinación, entre ellas la del Ministro José Ramón Cossío Díaz,³ quien ha planteado que, a la luz del artículo 1o. de la Constitución, leído e interpretado de manera conjunta con lo que dispone el diverso 133 constitucional, es factible establecer un parámetro de control de regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, a fin de favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos, es decir, aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas, debe ser construido independientemente de su fuente, para estar en capacidad de evaluar si su contenido es acorde o no con el objetivo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

De esta manera, la figura del arraigo penal evidentemente afecta un cúmulo de derechos tales como la libertad personal, el debido proceso, la presunción de inocencia, la integridad física por riesgo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la libertad de circulación, mismos que se encuentran consagrados y protegidos, tanto por nuestra Constitución como por la Convención Americana de Derechos Humanos, por tanto, se desprende que puede configurarse un estándar de fuente internacional que otorga la protección más amplia a la persona, que no permite, según palabras del Ministro Cossío, el arraigo como herramienta de investigación, sin que exista una acusación y, con ello, el inicio del proceso penal ante la autoridad judicial competente.⁴

Por lo tanto, la figura del arraigo deviene inconveniente e inconstitucional, a la luz del multicitado artículo 1o. de la Constitución, pues, como medida precautoria que permite “primero detener a la persona para después investigarla”, incumpliendo con los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en la Convención Americana de Derechos Humanos.⁵

El arraigo en sí, es una privación de la libertad sin cargos o que existan pruebas en su contra de la persona que le es decretada esta figura y que durante este tiempo tanto la Fiscalía General o las homólogas de las entidades federativas pueden investigar a una persona que desde origen se viola su derecho constitucional de presunción de inocencia y que vulnera gravemente los derechos humanos de control provisional preventiva conforme a los estándares internacionales, es decir una detención arbitraria facultando de origen a las y los policías para realizar detenciones ilegales.

De acuerdo con información obtenida por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la CNDH indicó que entre el 18 de junio de 2008 y abril de 2014, se ventilaron 112 quejas por violaciones a derechos humanos relacionadas con el arraigo, de las cuales, 38 por ciento fue por detención arbitraria y 41 por ciento por tratos crueles, inhumanos o degradantes. Del total, un 26 por ciento presentó ambas violaciones.⁶ Por ello, la CNDH ha urgido al Congreso de la Unión para que se elimine la figura del arraigo de nuestra Constitución.⁷

Ya desde hace tiempo diversas organizaciones de la sociedad civil han señalado que desde su definición es ambigua y con vaguedad de la misma Ley, lo que permite una aplicación violatoria por el simple hecho de decretar o imponer dicha figura donde se ha evidenciado los casos de tortura, tratos degradantes o inhumanos. Además de las condiciones que se encuentran los centros penitenciarios dentro del territorio nacional.

De acuerdo con datos del Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatal 2022, señala que el estatus jurídico de las personas privadas de la libertad/internadas en los centros penitenciarios federales y estatales, 92,856 se encontraban **sin sentencia/Medida cautelar de internamiento preventivo**, 25,737 con sentencia no definitiva, y 101 138 contó con sentencia definitiva. Comparado con 2020, la población privada de libertad/internada sin sentencia aumento 7.6 por ciento.⁸

Por si fuera poco, el arraigo penal se ha caracterizado por ser poco efectivo para combatir la delincuencia. Según datos del Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia y de la CMDPDH, la PGR informó que de 2008 a 2011, de un total de 8,595 personas arraigadas en el ámbito federal, únicamente el 3.2 por ciento obtuvo sentencia condenatoria.⁹ Así, el arraigo ha sido una medida de la que se ha abusado y aplicado de manera indiscriminada, discrecional y arbitraria, en agravio de los derechos humanos.

Por otro lado, el pasado 27 de enero de 2023, la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificó al Estado mexicano la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2022 en el caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs México. En dicho caso, la Corte Interamericana analizó la figura del arraigo, así como la prisión preventiva.

Por lo que hace al arraigo, la privación de libertad de un imputado o de una persona procesada por un delito no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena. En consecuencia, ha subrayado que la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal.¹⁰

En este sentido, la imposición de la figura del arraigo implica una negación absoluta de las garantías de debido proceso, ya que se restringe la libertad de una persona, sin que medie acusación, con la finalidad de fines pre procesales de investigación. Al respecto la Corte Interamericana es tajante en señalar que es una violación a los derechos humanos el detener para investigar.

Asimismo, del análisis a la legislación en la materia, la Corte Interamericana concluyó que la figura del arraigo no sólo vulnera el debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal; sino que además es una violación al derecho a no declarar contra uno mismo, contenido en el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que establece que si la persona arraigada contribuye a esclarecer los hechos que se le atribuyen puede reducir el tiempo del arraigo; en este sentido uno de los objetivos de la restricción a la libertad de la persona arraigada consiste en obtener su declaración con relación a los hechos delictivos que se le estarían atribuyendo, puesto que no se entendería de que otra forma ésta podría “participar” en la “aclaración” de esos hechos.

Por otra parte, el arraigo deja en total estado de indefensión a la persona arraigada puesto que esta no recibe una comunicación previa y detallada de la acusación que se pretende formular en su contra ni se le concede al investigado el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa. Además, la persona arraigada no tiene la oportunidad de cuestionar la actividad del Ministerio Público, ni aportar elemento de prueba alguno.

En este sentido el arraigo implica sufrir los efectos de una pena de privación de libertad anticipada, sin existir una acusación formal. Al respecto la Corte señaló en el párrafo 138 de la sentencia:

“**138.** De conformidad con lo expresado, la sola sujeción de una persona al arraigo supone” colocarla en una situación de máxima vulnerabilidad, lo que atenta contra su dignidad humana, la expone a sufrimientos psíquicos y eventualmente físicos, y la deja en un estado de incertidumbre sobre su situación y destino. En ese sentido, dadas las condiciones de detención, aislamiento e incomunicación, el arraigo coloca a la persona sujeta a esta medida en un contexto de vulnerabilidad frente a eventuales y probables tratos crueles, inhumanos y degradantes ante la ausencia de garantías judiciales; de forma tal que la aplicación de esta medida podría suponer una violación al artículo 5.2 de la Convención.””

En virtud de lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano, y como parte de las medidas de reparación ordenó dejar sin efecto en su ordenamiento interno las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza pre - procesal, en los términos señalados en la propia sentencia.

Se debe hacer notar que la sentencia de la Corte Interamericana es de cumplimiento obligatorio para el Estado mexicano, conforme al artículo 2 y 68.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos que a la letra establecen:

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

“Artículo 68 1. Los Estados parte en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.”

Por lo tanto y a efecto de dar cumplimiento a la sentencia referida, proponemos eliminar la figura del arraigo penal para garantizar la libertad personal, la presunción de inocencia y la integridad física por riesgo de tortura, y así, armonizar nuestro sistema de justicia penal con el constitucionalismo e internacionalismo contemporáneo de los derechos y libertades del ser humano.

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Tercero. En un plazo que no podrá exceder de 120 días hábiles, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar las disposiciones legales que incluyan la figura del arraigo, a fin de armonizarlas con la presente modificación.

Notas

1 “El arraigo, inconstitucional: SCJN”, La Jornada, sección Sociedad y Justicia, 20 de septiembre de 2005. Disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=sociedad&article=050n1soc>
(consultado el 17 de abril de 2018).

2 “El arraigo es constitucional cuando se investigan delitos graves, resuelve la Corte”, Animal Político, sección Seguridad, 14 de abril de 2015. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2015/04/el-arraigo-es-constitucional-cuando-se-investigandelitos-graves-resuelve-la-corte/> (consultado el 17 de abril de 2018).

3 “Posición del ministro José Ramón Cossío en el amparo directo en revisión 1250/2012 (arraigo)”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/prt140415.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

4 Ídem.

5 Silva García, Fernando, El arraigo penal entre dos alternativas posibles: interpretación conforme o inconveniencia, Revista del Instituto de la Judicatura. Disponible en: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/11ELARRAIGOPENA.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

6 Silva Mora, Karen, Arraigo: el error de la Suprema Corte, Nexos, sección El juego de la Suprema Corte, 4 de mayo de 2015. Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4609> (consultado el 17 de abril de 2018).

7 “Pide CNDH eliminar figura del arraigo de la Constitución”, Canal Judicial. Disponible en: <https://canaljudicial.mx/es/noticia/pide-cndh-eliminar-figura-del-arraigo-de-la-constitucion> (consultado el 17 de abril de 2018).

8 Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatal 2022, INEGI, diciembre de 2022, recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2022/doc/cnsipef_2022_resultados.pdf

9 Silva Mora, Karen, Arraigo: el error de la Suprema Corte, Nexos, Op. cit., supra nota 6.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México, 7 de noviembre de 2022, Sentencia de 7 de noviembre de 2022, párrafo 104.

11 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México, 7 de noviembre de 2022, Sentencia de 7 de noviembre de 2022, párrafo 138.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2023.

Diputado Jorge Álvarez Máñez (rúbrica)