

# Mirada Legislativa

No.37, enero 2014

## La figura del arraigo en México

### Puntos de interés

En este documento se presenta un panorama general sobre la figura del arraigo desde que se elevó a rango constitucional como medida cautelar en 2008.

También se ofrece un análisis de las iniciativas presentadas desde la Legislatura LX a la LXII en materia de arraigo, resaltando que existe un número considerable de propuestas de modificación constitucional.

- El arraigo, el cateo y la prisión preventiva automática se han vuelto las “técnicas” de investigación criminal más recurridas en México.
- Entre 1999 y 2001 hubo 60,000 casos de arraigo.
- Según la PGR, entre enero 2008 y octubre 2012 fueron puestas bajo arraigo 8.595 personas. Del total de solicitudes presentadas para realizar esta medida, los jueces negaron 4.7%.
- El informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) señala que cerca de 50% de las personas bajo arraigo mostraban signos de violencia reciente.
- Entre 90% y 95% de las personas arraigadas ha sido consignadas pero sólo 3.2% de ese total recibe una sentencia condenatoria.

# Mirada Legislativa

No.37, enero 2014

## La figura del arraigo en México

(...)

- México ha recibido nueve recomendaciones por parte de organismos ligados con el cumplimiento de los derechos humanos. En esas recomendaciones es constante la solicitud de eliminar el arraigo de las legislaciones federal y estatal.
- Entre 2010 y 2012 la Procuraduría General de la República (PGR) solicitó el arraigo de 6 mil personas para investigarlas. Sólo se consignó ante un juez a 120 personas.
- Según el IFAI, la PGR indica que por diversos delitos, de diciembre de 2006 a marzo de 2013 fueron arraigadas 7 mil 984 personas.
- En 2012 la PGR concluyó la construcción de dos centros de arraigo en Morelos y el Distrito Federal, con sistemas parecidos a los de las prisiones de máxima seguridad, con capacidad para 1,600 detenidos. Su costo fue mayor a los 700 millones de pesos.

## LA FIGURA DEL ARRAIGO EN MÉXICO

El arraigo se ha definido (acción y efecto de arraigar; del latín ad y radicare, echar raíces) 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.”<sup>1</sup>

**Cuadro 1**  
**Antecedentes del arraigo en México**

<ul style="list-style-type: none"><li>En 1848 el gobierno mexicano, como parte de su interés en los sistemas penitenciarios y las formas de retener a las personas sujetas a investigación y juicio, inició la construcción de centros especiales evitando que los reos ejecutoriados se mezclaran con los procesados y los indiciados.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>El Código de Comercio (aprobado por decreto del 4 de junio de 1887 y vigente desde 1 de enero de 1890) es la primera referencia de arraigo en materia procesal en México. Esta medida fue inspirada en la legislación romana.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>El 21 de septiembre de 1932 se aprueba el arraigo en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>En 1981 se reformó el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal destacando que el arraigo sería aplicado a los participantes en delitos culposos relacionados con accidentes viales.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>Se reformó el artículo 271 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, adicionando un párrafo noveno para que los acusados pudieran ser sometidos a un arraigo en su domicilio, con facultad de trasladarse a su lugar de trabajo, sin ser privadas de su libertad, manteniéndose a disposición del Ministerio Público para salvaguardar los intereses de la sociedad que hubieren sido afectados, esto con la finalidad de procurar la justicia y evitar que cuando los inculcados sufran detención en lugares destinados a reclusión ordinaria; además entender circunstancias personales de los acusados y a la naturaleza imprudencial del delito que se les atribuya.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>En 1983 se introdujo el arraigo para el resto de los indiciados específicamente en el artículo 207 bis del mismo Código, el cual resalta que 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 aquel, recurrirá el 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. Este se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>En 1996 entró en vigor la Ley Contra la Delincuencia Organizada para endurecer el arraigo penal, para que la medida fuera realizada no solo en el domicilio o en una zona geográfica determinada sino también el lugar que las autoridades determinen, por un plazo de hasta 90 días y sin derecho de audiencia.</li></ul>

Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, décima edición, disponible en <http://goo.gl/AkUvUV> (consulta 22 de septiembre de 2013).

# Mirada Legislativa

Núm.37

- En 1997 la Barra Mexicana de Abogados (BMA) emitió un comunicado resaltando que la PGR abusaba del arraigo. Rafael Heredia, integrante de la Comisión de Derecho Penal de la BMA, señaló que las autoridades malinterpretaron el concepto de arraigo domiciliario, mismo que se circunscribe únicamente a que el indiciado no pueda moverse de la jurisdicción donde se le está fincando responsabilidad penal por algún delito, y no a que el indiciado no pueda moverse de su domicilio.
- En 1999 los magistrados discutieron en el Congreso Nacional de Magistrados de Circuitos, la ilegalidad de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y del arraigo domiciliario, calificando la medida como un "Sistema Jurídico Paralelo" a la Carta Magna.
  - En este sentido los magistrados mencionan que "ya sea que el arraigo...se cumpla en el domicilio del afectado, en hoteles o en casas incautadas, es obvio que estos se convierten en cárceles privadas" que evidentemente atacan la libertad y constituyen una flagrante violación a las garantías individuales.
  - Uno de los magistrados indicó que para que los jueces concedan el arraigo al Ministerio Público Federal, deberán constar, "que exista una averiguación previa, cuyos posibles delitos ameriten la pena privativa de la libertad y que haya indicios de la probable participación del indiciado en los hechos...además deberá expresar los motivos por los cuales está en incapacidad de integrar la averiguación previa en el plazo brece, razón por la que pide el arraigo.
- El 27 de abril de 2001 la Comisión Nacional de Derechos Humanos denunció la forma en que se arraigaba a las personas (comunicado DGCS/04/01) para lo que el Dr. José Luis Soberanes Fernández señaló "actualmente la persona arraigada no se le facilita abogado, lo que atenta contra su derecho de Defensa. Además aseguró que una persona que está en una agencia del MP o en el reclusorio tiene más derechos que un arraigado."
  - Declaración dentro del XVI Congreso Ordinario de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos (Declaración Puebla) son de la propuesta fue que "el arraigo sea orientado hacia los probables responsables de la comisión de delitos graves y de ninguna manera hacia, los testigos o el defendido por la comisión del delito.
- Entre 1999 y 2001 existieron 60,000 casos de arraigo.
- En 2008 la figura del arraigo fue elevada a rango constitucional mediante la reforma de justicia penal, a pesar de haber sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya desde 1999 por vulnerar la libertad personal y el derecho a la libertad de movimiento.
- Desde entonces el arraigo, el cateo y la prisión preventiva automática se han vuelto las "técnicas" de investigación criminal más recurridas en México. Nueve mecanismos internacionales de derechos humanos han recomendado al Estado mexicano eliminar la figura del arraigo de la práctica y la legislación, a nivel federal y estatal, por ser contraria a los estándares internacionales de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Antecedentes del arraigo, Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del examen periódico universal a México. 4 de marzo de 2013, disponible en <http://goo.gl/jo7ptn>, <http://goo.gl/uvb41o>, consultado el 23 de septiembre de 2013.

# Mirada Legislativa

Núm.37

Marco Antonio Díaz de León afirma que “en nuestro sistema procesal penal, el arraigo es una medida cautelar que durante la averiguación previa se impone con vigilancia de la autoridad al indiciado, para los efectos de que este cumpla con los requerimientos del Ministerio Público, en razón de la investigación de un hecho delictivo”.<sup>2</sup> Es decir, las medidas en los procedimientos penales pueden ser también de carácter personal para garantizar el desarrollo del proceso, así como la efectividad de la sanción privativa de libertad, en los casos de sentencias condenatorias de tal pena.

En el artículo dieciséis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo 7°, sobresale que, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada la autoridad judicial podrá:

- Decretar el arraigo sin que pueda exceder de cuarenta días. La duración total no deberá exceder de ochenta días.
- Lo hará con las modalidades de lugar y tiempo que señale la ley, 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 inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.
- El tiempo del arraigo podrá prorrogarse, sin que la duración total exceda de ochenta días.
- Habrá lugar a esa prórroga siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que dieron origen al arraigo<sup>3</sup>.

En su modalidad domiciliaria 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.

El arraigo como medida precautoria sirve para preservar la eficacia de la consignación y, en su caso, de la sentencia definitiva condenatoria, en tanto que permite al Ministerio Público tener a su disposición al inculcado durante la investigación que realice en la averiguación previa relativa, lo cual, a su vez, se traduce en una forma de garantizar la seguridad jurídica<sup>4</sup>.

<sup>2</sup>Marco Antonio Díaz de León Diccionario de Derecho Procesal Penal y de términos usuales en el proceso penal, Editorial Porrúa, tercera edición, México, 1997

<sup>3</sup>Ibid..

<sup>4</sup>Código Federal de Procedimientos Penales, disponible en <http://goo.gl/BGKsz>, (consultado en 23 de septiembre de 2013).

# Mirada Legislativa

## Actores y argumentos en conflicto

En México el arraigo ha sido cuestionado por distintas instancias, defensoras y protectoras de los derechos humanos y, para ello, se han destacado las investigaciones referentes a dicha medida.

El Examen Periódico Universal (EPU) establecido por resolución la Asamblea General es un mecanismo que permite al Consejo de Derechos Humanos revisar el cumplimiento de cada uno de los 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas en referencia a obligaciones y compromisos en el ámbito de los derechos humanos. “Es un mecanismo cooperativo que tiene por finalidad complementar y no duplicar la labor de los órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos”.<sup>5</sup>

México, siendo parte de las Naciones Unidas, se presentó ante Consejo de Derechos Humanos en 2008. Durante la primera ronda del EPU éste emitió una recomendación sobre la definición de delincuencia organizada, de conformidad con los estándares internacionales. Como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sobre la eliminación del arraigo. Ambas recomendaciones fueron rechazadas en su momento por el Estado mexicano. A la fecha, la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada sigue sin reformarse y el arraigo aún se utiliza.<sup>6</sup>

- El informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), señala que cerca de 50% de las personas bajo arraigo mostraban signos de violencia reciente.
- La CNDH informó que entre 2008 y 2011 se presentaron 405 quejas por violaciones de derechos humanos relacionadas con el arraigo, de las cuales 41% se refirieron a tortura y malos tratos.
- Para poner en contexto el universo sobre el que se dan estas quejas es importante valorar que según la misma PGR, entre enero 2008 y octubre 2012 fueron puestas bajo arraigo 8.595 personas. Del total de solicitudes presentadas, los jueces negaron únicamente 4.7% de ellas. Entre 90% y 95% de las personas arraigadas han sido consignadas.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Véase en Naciones Unidas Derechos Humanos, “Examen Periódico Universal”, disponible en <http://goo.gl/WxB3d8> (consultado 20 de septiembre del 2013).

<sup>6</sup> Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México, disponible en <http://goo.gl/tdMT0D>, (consultado en 22 de septiembre de 2013).

<sup>7</sup> Véase en Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos (Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos), disponible en <http://goo.gl/yg2dve>, (consultado en 23 de septiembre del 2013).

# Mirada Legislativa

Núm.37

- Según el IFAI, la PGR indica que por diversos delitos, de diciembre de 2006 a marzo de 2013, fueron arraigadas 7 mil 984 personas.<sup>8</sup>

A diferencia de Marco Antonio Díaz de León, quien define al arraigo como “una medida cautelar que durante la averiguación previa se impone con vigilancia de la autoridad al indiciado, para los efectos de que éste cumpla con los requerimientos del Ministerio Público, en razón de la investigación de un hecho delictivo”,<sup>9</sup> la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos (CMDPDH) determina que dicha medida constituye una forma de detención arbitraria, contraria a las obligaciones en materia de derechos humanos de México,<sup>10</sup> además de resaltar que las investigaciones se relacionan con el fin de obtener confesiones inculpatorias, contraviniendo los principios básicos de justicia en una democracia.<sup>11</sup>

En el caso de la legislación, la CMDPDH reafirma que existen controles y nula revisión, también destaca que las autoridades establecen cualquier lugar para la aplicación de la medida y que, a pesar de que es una medida aplicable a delitos relacionados con la delincuencia organizada a nivel constitucional, en 2008 se permitió a las fiscalías locales aplicar el arraigo ante delitos de otra tipificación.

A partir de 2009 entraron en operación los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, conocidos como “Juzgados de Control”. Funcionan los 365 días del año las 24 horas del día y son 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.<sup>12</sup>

De hecho, a través de información proporcionada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2012<sup>13</sup> se puede apreciar que mediante el sistema de ventana electrónica de trámite se entregaron 2,025 certificados digitales y permisos de acceso, lo que originó que las autoridades investigadoras formularan ante los Juzgados Federales Penales especializados en Cateo, Arraigos e intervención de Comunicaciones 4,564 solicitudes de medidas cautelares, de las cuales:

- 3,078 corresponden a cateos,

<sup>8</sup> Véase en periódico Reforma, Suman PGR 7mil 984 arraigaos desde 2006, disponible en <http://goo.gl/eBZ47r> (consulta de octubre de 2013).

<sup>9</sup> Confrontar Diccionario de Derecho Procesal Penal y de términos usuales en el proceso penal, de Marco Antonio Díaz de León, Editorial Porrúa, tercera edición, México 1997.

<sup>10</sup> Véase en Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos (Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos), disponible en <http://goo.gl/yg2dve>, (consultado en 23 de septiembre del 2013).

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Cfr. “Arraigo Judicial: datos generales, contexto y temas de debate”, disponible en <http://goo.gl/1u9Drw>, (consultado en 23 de septiembre del 2013).

<sup>13</sup> Juan N. Silva Meza, Informe de Labores 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en <http://goo.gl/QoCoEh> (consultado el 23 de septiembre de 2013).

- 843 a arraigos,
- 631 a intervención de comunicaciones y
- 12 a autorizaciones para solicitar información a las empresas de telecomunicaciones.

## Cuadro 2

### Postura de la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos sobre el arraigo.

- El arraigo constituye una forma de detención arbitraria contraria a las obligaciones en materia de **derechos humanos** que México ha adquirido y viola.
- El **objetivo** del arraigo no es determinar si una persona es inocente o culpable, sino que se priva a la persona de su libertad con el fin de obtener información que pudiera ser utilizada con posterioridad para el juicio, la cual en muchas ocasiones es obtenida bajo tortura.
- La **investigación** no se lleva a cabo para detener a una persona, sino que ésta es detenida arbitrariamente para ser investigada y en algunos casos obtener una confesión inculpatória, contraviniendo los principios básicos de justicia en una democracia.
- Los **limitados controles legales** y la **nula revisión judicial de su aplicación**, así como a la discrecionalidad en su aplicación, han permitido que se cometan actos de tortura en contra de personas bajo arraigo.
- La legislación **no establece los lugares en los cuales debe ser aplicada esta medida**, puesto que las autoridades improvisan centros de detención en casas, hoteles, instalaciones militares y otros lugares no destinados para privar a una persona de su libertad.

El texto constitucional permite utilizar la figura del arraigo únicamente para **delitos de delincuencia organizada**, es decir del orden federal, en virtud del artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional de 2008 se autoriza también a fiscalías locales para aplicarlo en sus jurisdicciones hasta 2016, año en que el nuevo sistema de justicia deberá estar implementado. Esta facultad ha permitido a autoridades locales aplicar el arraigo para delitos del fuero común, tales como homicidio, secuestro e incluso robo.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Arraigo, Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos, Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos (CMDPDH) e Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), disponible en <http://goo.gl/yg2dve>, consultado el 24 de septiembre de 2013.

<sup>10</sup> Ibidem. pp. 115-116.

<sup>11</sup> Presidencia de la República. Primer Informe... p. 117.

<sup>12</sup> Luz María Rivera. "Datos sobre derechos humanos en México, incompletos: ONU". La Jornada. 24 de agosto de 2013. Disponible en: [www.jornada.unam.mx/2013/08/24/politica/012n2pol](http://www.jornada.unam.mx/2013/08/24/politica/012n2pol) (fecha de consulta: 3 de octubre de 2013).

<sup>13</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos México. Comunicados de prensa. Disponible en: [www.hchr.org.mx](http://www.hchr.org.mx) (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

<sup>14</sup> Estrella Álvarez. "México vive profunda crisis en derechos humanos: ACNUDH". Milenio. 27 de septiembre de 2013. Disponible en: [www.milenio.com/cdb/doc/noticias2013/070f7affb98fd7b6d53fbo8ae30e11e5](http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2013/070f7affb98fd7b6d53fbo8ae30e11e5) (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).

<sup>15</sup> Página de Internet del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. Disponible en: [www.centroprodh.org.mx/](http://www.centroprodh.org.mx/) (fecha de consulta: 4 de octubre de 2013).



## Principales derechos conflictuados

Organizaciones civiles que han impulsado la desaparición del arraigo en nuestro país han resaltado los efectos negativos que esta medida cautelar ha desencadenado a lo largo de los años desde su aplicación.

En el EPU del 4 de mayo del 2013 se destaca que:

- México no ha cumplido con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
- En el contexto del EPU, el Estado mexicano no ha creado ningún mecanismo incluyente para dar seguimiento a las recomendaciones recibidas. Igualmente, no se ha visto un cambio en las recomendaciones no aceptadas en el último EPU relativas al tema de fuero militar, arraigo y justicia transicional.
- La figura del arraigo continúa siendo aplicada de manera excesiva y extensiva.
- No existe un recurso efectivo en contra de la medida, pues el amparo no resulta eficaz; de 324 amparos solicitados, 96% fueron negados<sup>14</sup>.

En relación con el cuadro 2 la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos resalta que el arraigo constituye una forma de detención arbitraria contraria a las obligaciones en materia de derechos humanos que México ha adquirido y que viola, entre otros, los derechos de libertad personal, legalidad, presunción de inocencia, las garantías del debido proceso y el derecho a un recurso efectivo. Se deduce que el arraigo amplía las posibilidades de una persona de ser sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

<sup>14</sup> Véase Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México. 4 de marzo de 2013 <http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/InformeEPUFinal2013.pdf>

# Mirada Legislativa

Núm.37

Organismos internacionales de derechos humanos han emitido diversas recomendaciones ante la violación de derechos humanos ocasionados por el uso del arraigo como medida cautelar. México ha recibido nueve recomendaciones por parte de dichos organismos. En ellas la constante es la eliminación del arraigo de la legislación y su implementación en el nivel federal y también el estatal.

Dichas recomendaciones se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- Eliminar la figura del arraigo de la legislación y la práctica, tanto en el nivel federal como en el estatal.
- Reformar la legislación primaria y secundaria, a nivel federal y estatal, para garantizar la eliminación del arraigo y vigilar que la implementación del nuevo sistema de justicia en las entidades respete la exclusión definitiva del arraigo en el fuero común.
- Que en tanto la figura del arraigo se elimine, se tomen las medidas necesarias para hacer efectiva la prohibición de la tortura antes, durante y después del arraigo, incluyendo el acceso a su abogado y la posibilidad de presentar denuncias cuando considere que ha sido sujeto de tortura.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Véase Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos (CMDPDH)

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos, disponible en

<http://goo.gl/yg2dve>, (consultado en 23 de septiembre del 2013).

## **Análisis de las iniciativas presentadas de la LX a la LXII Legislatura en materia de arraigo**

Como puede apreciarse en el cuadro 3 del Anexo, durante la LX Legislatura se presentaron tres iniciativas para modificar distintas disposiciones en materia de arraigo. Una fue presentada el 11 de marzo del 2009, la segunda, tercera y cuarta en 2010, entre los meses de mayo y noviembre. La primera y la última iniciativa fueron presentadas por parte del grupo parlamentario del PRD y una por los partidos del Trabajo y Acción Nacional.

Una de las iniciativas propone derogar el Artículo 205 Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 12 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Dos coinciden en modificar diversos artículos constitucionales y una más pretende insertar en la figura jurídica del arraigo constitucional el derecho de los indiciados a ser escuchados por el Juez.

Durante la Legislatura LXI se presentaron cuatro iniciativas; una de ellas en noviembre de 2010 y las tres restantes en 2011, durante los meses de abril, septiembre y diciembre.

Cabe aclarar que las iniciativas fueron presentadas por los grupos parlamentarios del PRD con la propuesta de modificar el artículo 16 constitucional; por el grupo parlamentario del PRI, con la intención de modificar el artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Penales; por el Partido Verde Ecologista, con la intención de modificar el párrafo octavo del artículo 16; y por último, con disposiciones de cambio a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como también la Ley de Amparo.

Finalmente, durante la Legislatura LXII, se han dado a conocer ocho iniciativas; una en noviembre del 2012 y dos en diciembre del mismo año. En el presente año (2013), se han presentado una en marzo, tres en abril y otra en septiembre.

Las disposiciones que se pretenden modificar son en su mayoría de carácter constitucional, así como del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

# Mirada Legislativa

Núm.37

**Los aspectos generales a que se refieren las iniciativas son los siguientes:**

1. Derogar el arraigo penal del texto constitucional, por considerar el autor que viola derechos fundamentales de las personas que a la postre no resulten con alguna responsabilidad penal, lo que no es compatible con un modelo constitucional, democrático y social de derecho.
2. Eliminar la figura del arraigo. La iniciativa plantea la eliminación del arraigo por considerarlo inconstitucional e inconvencional; es una figura incompatible con las garantías propias del debido proceso penal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
3. Motivar la duración del arraigo sin que pueda exceder del tiempo necesario para cumplir con su finalidad, pero en ningún caso podrá exceder los ochenta días. La opción tomada para la modalidad del lugar del arraigo deberá ser motivada y ser notificada al arraigado; sin que pueda aplicarse como regla general la sede o recinto oficial.
4. Modificar el arraigo como una medida cautelar de privación de la libertad, con la finalidad de limitar su uso y acotarlo a 20 días, bajo supervisión del juez de control para que se cumplan los principios de presunción de inocencia.
5. Inhibir el conflicto de principios fundamentales de presunción de inocencia y el arraigo como medida cautelar, desde la Constitución.
6. Derogar el arraigo por considerarlo un retroceso para los derechos humanos y considerar que no se requiere como ventana de oportunidad para la detención pues no se garantiza el apego a las garantías más elementales.
7. Establecer el arraigo como una medida cautelar de limitación de la libertad bajo control judicial. Asimismo, pretende ampliar el periodo de retención en la investigación de delitos.

# Mirada Legislativa

Núm.37

8. Reducir de 40 a 20 días el plazo máximo en que la autoridad judicial podrá decretar el arraigo de una persona, cuando se acredite ante la autoridad judicial la existencia de indicios suficientes para vincularla, siempre que durante la subsistencia de esta medida puedan allegarse mayores elementos probatorios en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas o se evite que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia cuando exista riesgo fundado para ello. La duración de la medida no podrá exceder los treinta y cinco días.

Las ocho iniciativas expuestas están pendientes de dictaminar en comisiones.

# Mirada Legislativa

Núm.37

## Comentarios finales

El arraigo se ha convertido en un tema cuestionado por su asociación a la falta de cumplimiento y respeto de los derechos humanos.

Existen señalamientos en que destaca el peso de las recomendaciones nacionales e internacionales por las dudas sobre la efectividad de dicha medida cautelar al seno del sistema de justicia penal mexicano. La intensidad de los cuestionamientos tiene expresiones en la existencia de iniciativas presentadas en el Senado de la República, las cuales están pendientes de ser dictaminadas en comisiones.

# Mirada Legislativa

Núm.37

ANEXO  
CUADRO 3  
INICIATIVAS RELATIVAS A LA FIGURA DEL ARRAIGO EN LA LXII Y LXIII LEGISLATURA

No.	INICIATIVA	PRESENTA	OBJETIVO
	<p>Proyecto de decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de arraigo.</p> <p><b>Aprobada el 29 de abril de 2010.</b></p>	<p>Senador Silvano Aureoles Conejo Partido de la Revolución Democrática. <b>11 de marzo de 2009.</b> Justicia; y de Gobernación. <b>Se emitieron 91 votos a favor, cero en contra, cero abstenciones.</b></p>	<p>Propone que el segundo párrafo del artículo 12 la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, derivado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2009, entrará en vigor cuando se actualice la condición suspensiva establecida en el párrafo precedente, con relación a la entrada en vigor del sistema procesal acusatorio.</p> <p><b>Pasa a la Cámara de los Diputados para los efectos constitucionales.</b> <b>Se aprobó el 29 de abril de 2010 y se publicó en el D. O. F. el 30 de noviembre de 2010</b></p>
	<p>Proyecto de decreto que deroga el párrafo 7 del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Senador Ricardo Monreal Ávila, Partido del Trabajo. <b>10 de junio de 2009.</b> Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos.</p>	<p>Derogar el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional, que se refiere al decreto de arraigo de una persona en tratándose de delitos de delincuencia organizada, hasta por 40 días, el cual podrá prolongarse hasta por 80 días. Lo anterior, en razón de que el autor considera al arraigo como violación a las garantías individuales.</p> <p><b>Se da por concluido el procedimiento legislativo el 23 de noviembre de 2010</b></p>
	<p>Proyecto de decreto que reforma y adiciona los párrafos tercero y décimo primero y deroga el párrafo octavo del artículo 16; reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 17; y reforma y adiciona las fracciones I, II, III, V y IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Senador Carlos Sotelo García. Partido de la Revolución Democrática. <b>26 de mayo de 2010</b> Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos.</p>	<p>Reformar los artículos 16, 17 y 20 constitucional, con la finalidad de realizar adecuaciones en materia de justicia penal, relativa al principio de presunción de inocencia, arraigo, testigos protegidos, responsabilidad patrimonial del estado por detenciones indebidas y cateos.</p> <p><b>Se da por concluido el procedimiento legislativo el 23 de noviembre de 2010</b></p>

# Mirada Legislativa

Núm.37

No.	INICIATIVA	PRESENTA	OBJETIVO
	Proyecto de decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Felipe González González, Partido Acción Nacional. <b>23 de noviembre de 2010.</b> Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos.	Insertar en la figura jurídica del arraigo constitucional, el derecho de los indiciados a ser escuchados por el Juez como condición sin la cual el órgano judicial no puede resolver la solicitud de arraigo del Agente del Ministerio Público.  <b>Se da por concluido el procedimiento legislativo el 27 de noviembre de 2012</b>
	Proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, y se recorre el subsecuente al artículo 1º, se reforma la fracción III del artículo 2º, se adiciona un segundo y tercer párrafos y se recorren los subsecuentes al artículo 133 Ter, se reforma la fracción I y se adicionan los incisos g) y d) al artículo 141 Bis, todos del Código Federal de Procedimientos Penales.	Sen. Norma Esparza Herrera Partido Revolucionario Institucional. <b>12 de abril de 2011.</b> Justicia; y de Estudios Legislativos, Primera.	Propone establecer en el artículo 1 del Código que se reputa al imputado como inocente, hasta la declaración de culpabilidad por sentencia firme. La reforma al artículo 2 consisten en que el Ministerio Público solicitará a la autoridad jurisdiccional las medidas cautelares personales o reales y no medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo. <b>Se da por concluido el procedimiento legislativo el 18 de octubre de 2011</b>
	Proyecto de decreto por el que se derogan el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo Undécimo de los Transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.	Senadores Rubén Fernando Velázquez López y José Luis Máximo García Zalvidea. Partido de la Revolución Democrática. <b>8 de septiembre de 2011.</b> Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos.	Propone derogar de la Constitución la figura del arraigo.  <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>



# Mirada Legislativa

Núm.37

No.	INICIATIVA	PRESENTA	OBJETIVO
	Minuta Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Diputados. <b>15 de diciembre de 2011.</b> Justicia; y de Estudios Legislativos, Primera.	Propone que la autoridad jurisdiccional decrete el arraigo, como condición temporal de permanecer en un lugar a una persona señalada como imputada a solicitud del Ministerio Público de la Federación, cuando la persona sobre quien se solicite el arraigo no sea detenida en flagrancia.  <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>
<b>LII LEGISLATURA</b>			
	Proyecto de decreto que reforma el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Sen. Fidel Demédecis Hidalgo Partido de la Revolución Democrática. <b>6 de noviembre de 2012.</b> Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda	Propone derogar el arraigo penal del texto constitucional, por considerar el autor que viola derechos fundamentales, a las personas que a la postre no resultan con alguna responsabilidad penal, lo que no es compatible en un modelo constitucional, democrático y social de derecho.  <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>
	Proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Sen. Angélica de la Peña Gómez. Partido de la Revolución Democrática. <b>4 de diciembre de 2012.</b> Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Primera.	Deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar la figura del arraigo. La iniciativa plantea la eliminación del arraigo por considerarlo inconstitucional e inconveniente; es una figura incompatible con las garantías propias del debido proceso penal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.  <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>
	Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el octavo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Sen. Pablo Escudero Morales. Partido Verde Ecologista de México. <b>11 de diciembre de 2012.</b> Puntos Constitucionales; y de	Establece que la duración del arraigo deberá estar motivada sin que pueda exceder del tiempo necesario para cumplir con su finalidad, pero en ningún caso podrá exceder los ochenta días. La opción tomada para la modalidad del lugar del arraigo deberá ser motivada y ser notificada al arraigado; sin que

# Mirada Legislativa

Núm.37

No.	INICIATIVA	PRESENTA	OBJETIVO
		Estudios Legislativos, Primera.	pueda aplicarse como regla general la sede o recinto oficial. <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>
	<b>Proyecto de decreto que reforma el artículo 133 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales y deroga el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.</b>	Senadores Omar Fayad Meneses, María Cristina Díaz Salazar y Miguel Romo Medina. Partido Revolucionario Institucional. <b>21 de marzo de 2013.</b> Justicia; y de Estudios Legislativos, Segunda.	Modifica el arraigo como una medida cautelar de privación de la libertad, con la finalidad de limitar su uso y acotarlo a 20 días, bajo supervisión del juez de control para que se cumplan los principios de presunción de inocencia.  <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>
	<b>Proyecto de decreto por el que se derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	Sen. Aarón Irizar López. Partido Revolucionario Institucional. <b>18 de abril de 2013.</b> Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Primera.	Propone inhibir la colisión de principios fundamentales de presunción de inocencia y el arraigo como medida cautelar, desde la Constitución, mediante la derogación del párrafo octavo del artículo 16 constitucional, así como el artículo undécimo transitorio al decreto por el que se declaran reformados los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.  Deroga el arraigo por considerarlo un retroceso para los derechos humanos y considerar que no se requiere como ventana de oportunidad para la detención sin apego a las garantías más elementales, que justifiquen la eficacia en la persecución de los delitos.  <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>
	<b>Proyecto de decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	Sen. Cristina Díaz Salazar. Partido Revolucionario Institucional. <b>18 de abril de 2013.</b> Puntos Constitucionales; y de	Propone establecer el arraigo como una medida cautelar de limitación de la libertad bajo control judicial. Asimismo, pretende ampliar el periodo de retención en la investigación de delitos.

# Mirada Legislativa

Núm.37

No.	INICIATIVA	PRESENTA	OBJETIVO
		Estudios Legislativos, Primera.	<b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>
	<b>Proyecto de decreto que reforma el Bis y 133 Ter del Código Federal de Procedimientos Penales.</b>	Sen. Cristina Díaz Salazar. Partido Revolucionario Institucional. <b>18 de abril de 2013.</b> Justicia; y de Estudios Legislativos.	Propone establecer el arraigo como una medida cautelar de limitación de la libertad bajo control judicial. Asimismo, pretende ampliar el periodo de retención en la investigación de delitos.  <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>
	<b>Proyecto de decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo; y 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.</b>	Cámara de Diputados. <b>3 de septiembre de 2013.</b> Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Primera.	Reduce de 40 a 20 días el plazo máximo en que la autoridad judicial podrá decretar el arraigo de una persona, cuando se acredite ante la autoridad judicial la existencia de indicios suficientes para vincularla, siempre que durante la subsistencia de esta medida puedan allegarse mayores elementos probatorios en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas o se evite que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia cuando exista riesgo fundado para ello, la duración de la medida no podrá exceder los treinta y cinco días.  <b>Pendiente de dictaminar en comisiones</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Gaceta del Senado de la República y Gaceta de la Cámara de Diputados, disponible en [senado.gob.mx](http://senado.gob.mx) y [diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx), (consultado el 27 de septiembre de 2013).

# Mirada Legislativa

El presente número pertenece a la serie *Mirada Legislativa*  
Si desea consultar algún documento, favor de entrar en contacto con la Dirección.

**ML 1** Deuda en estados y municipios de México

**ML 2** Dragon Mart y los intereses de China en el extranjero

**ML 3** La policía comunitaria en México

**ML 4** La reforma energética en México

**ML 5** El mercado de las telecomunicaciones en México

**ML 6** Panorama de la Juventud mexicana

**ML 7** La cruzada contra el hambre en México

**ML 8** Acciones locales y regionales para el control de armas  
perspectiva global

**ML 9** Panorama de la niñez en México y el mundo

**ML 10** Préstamos de la banca comercial: prioridad legislativa y de gobierno

**ML 11** Situación, rezago y déficit de la vivienda en México

**ML 12** Panorama del turismo internacional

**ML 13** Panorama del turismo en México

**ML 14** Fortalecimiento a la CONDUSEF

**ML 15** Beneficios, ventajas y riesgos comerciales  
de la incorporación de México al acuerdo TTP

**ML 16** Serie especial Elecciones Electorales Región 1

**ML 17** Serie especial Elecciones Electorales Región 2

**ML 18** Serie especial Elecciones Electorales Región 3

**ML 19** Panorama de la discapacidad en México y el mundo

**ML 20** Banca de desarrollo en México

**ML 21** Supervisión ciudadana de publicidad de gobierno en medios de comunicación

**ML 22** A 60 años del dercho femenino al voto: del sufragio a las cuotas de género

**ML 23** Consumo de drogas en México y el mundo

**ML 24** Panorama de la población indígena en México

**ML 25** El debate sobre el servicio profesional docente

**ML 26** Día del Adulto Mayor

**ML 27** Infraestructura y movilidad en México

**ML 28** Eficacia del gasto público y transparencia

**ML 29** El consumo de refrescos en la población mexicana y su impacto en la salud y economía de los hogares

**ML 30** Gasto Federalizado en Educación

**ML 31** Simplificación hacendaria

**ML 32** Del avance legislativo a la participación real de las mujeres en los tres poderes de la Unión ( parte II)

**ML 33** Las aportaciones federales ( Ramo 33) en la reforma fiscal

**ML 34** Los migrantes indocumentados en su paso por México

**ML 35** Envejecimiento de la población y seguridad social en México: un panorama general

**ML 36** Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

**ML 37** La figura del arraigo en México

Dirección General de Análisis Legislativo  
Donceles No. 14, primer piso,  
Col. Centro, Deleg. Cuauhtémoc,  
06010, México D.F.  
Contacto  
Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831  
amascott.ibd@senado.gob.mx

# Instituto Belisario Domínguez

Presidente	Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Motoya

Directora General de Análisis Legislativo

Dra. María de los Ángeles  
Mascott Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Lic. Alfredo Rafael Gracia Favela

Lic. Alejandro Hernández Garrido

Mirada   
Legislativa

Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles No. 14, primer piso,  
Col.Centro, Deleg. Cuauhtémoc,  
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2044, 2045 y 4831  
[amascott.ibd@senado.gob.mx](mailto:amascott.ibd@senado.gob.mx)

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Mirada Legislativa es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo Legislativo.