



El arraigo hecho en México: violación a los derechos humanos

**Informe ante el Comité Contra la Tortura con motivo
de la revisión del 5° y 6° informes periódicos de
México**

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los
Derechos Humanos, A.C.
Organización Mundial Contra la Tortura

Octubre, 2012

Resumen Ejecutivo

La figura del arraigo fue introducida en la Constitución mexicana en 2008 como una medida federal preventiva para privar de libertad a personas sospechosas de pertenecer al crimen organizado. Supuestamente, el arraigo es utilizado como un medio para investigar a presuntos delincuentes, pero en la práctica, se utiliza como un tipo de vigilancia pública que permite más tiempo a las autoridades para establecer si el detenido es culpable o inocente.

Esta medida constituye claramente una forma de detención arbitraria contraria a las obligaciones en materia de derechos humanos que México ha adquirido y viola, entre otros, los derechos de libertad personal, legalidad, presunción de inocencia, las garantías del debido proceso y el derecho a un recurso efectivo. Por otra parte, el arraigo amplía las posibilidades de una persona de ser sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Bajo el contexto de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”, emprendida por el Gobierno Federal desde su llegada al poder en 2006, el contexto de inseguridad y violencia en México se ha agravado. La violencia en México se ha incrementado de manera sensible en los últimos cinco años y una de sus causas y manifestaciones más notorias es la militarización de la seguridad pública. Particularmente grave ha sido el aumento en los casos de tortura que se han registrado a lo largo y ancho del país.

En este contexto, aún son recurrentes en México diversas acciones gubernamentales manifiestas en legislación y políticas públicas que profundizan las condiciones estructurales que hacen posible la práctica de la tortura y la impunidad que le está asociada. Entre dichas acciones se encuentran el involucramiento de militares en labores de seguridad pública, el establecimiento de un subsistema de excepción con restricciones a las garantías básicas de debido proceso para las personas acusadas de pertenecer a grupos de delincuencia organizada, así como la constitucionalización de la figura del arraigo penal en el sistema jurídico mexicano.

A la fecha se desconocen las dimensiones reales de la utilización de esta medida debido a la opacidad por parte de las diversas autoridades involucradas en el manejo de cifras y controles estadísticos del uso de la figura del arraigo. No obstante, según cifras oficiales, el uso del arraigo ha mostrado un incremento sostenido anual de más del 100% por año (en 2009 fue de 218.7% y los años restantes se mantuvo en un crecimiento constante de 120%). Según información recopilada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), desde junio de 2008 hasta la fecha un promedio de 1.82 personas son puestas bajo arraigo cada día a nivel federal y 1.12 a nivel local.

El uso de la figura del arraigo ha probado además ampliar las posibilidades de que una persona sea torturada debido a los limitados controles legales y la nula revisión judicial de su aplicación, así como a la discrecionalidad en su aplicación.

En virtud de ello, quienes suscribimos este informe, presentamos ante el Comité los impactos que la figura del arraigo ha tenido en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en México, así como en el aumento de las posibilidades de que una persona sea sometida a tortura. Asimismo, incluimos una serie de recomendaciones que esperamos el Comité tome en consideración para emitir las Observaciones Finales con relación a los informes presentados por México.

Introducción

Bajo el contexto de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”, emprendida por el Gobierno Federal desde su llegada al poder en 2006, el contexto de inseguridad y violencia en México se ha agravado. La violencia en México se ha incrementado de manera sensible en los últimos cinco años y una de sus causas y manifestaciones más notorias es la militarización de la seguridad pública. Particularmente grave ha sido el aumento en los casos de tortura que se han registrado a lo largo y ancho del país.

De acuerdo con las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre México, emitidas en 2010, son recurrentes en el país diversas acciones gubernamentales manifiestas en legislación y políticas públicas que profundizan las condiciones estructurales que hacen posible la práctica de la tortura y la impunidad que le está asociada. Entre dichas acciones se encuentran el involucramiento de militares en labores de seguridad pública, el establecimiento de un subsistema de excepción con restricciones a las garantías básicas de debido proceso para las personas acusadas de pertenecer a grupos de delincuencia organizada, así como la constitucionalización de la figura del arraigo penal en el sistema jurídico mexicano (párrafos 11 a 15).

El arraigo se consagró en la Constitución como una medida federal preventiva para privar de la libertad a personas sospechosas de pertenecer al crimen organizado hasta por ochenta días. Ésta fue introducida en el texto constitucional tras largos años de debate sobre las reformas al sistema de justicia, que derivaron en la introducción de varias enmiendas a la Constitución para reformar el sistema de justicia penal y mejorar la seguridad pública en el año 2008. Si bien ésta contó con mejoras meritorias, como la transición a un sistema acusatorio de justicia penal que incluye la presunción de inocencia como un principio fundamental, la reforma también introdujo ciertas prácticas abusivas y antidemocráticas como lo es la figura del arraigo.

De acuerdo con la propia exposición de motivos de reforma constitucional, el arraigo resulta fundamental para "el éxito de la investigación, la protección de las personas o los derechos legales, o cuando existe un riesgo fundado de que el delincuente pueda huir de la justicia". El arraigo es utilizado actualmente por un tiempo máximo de 40 días, pero puede extenderse a 80 días bajo una nueva orden judicial.

Supuestamente, el arraigo es utilizado como un medio para investigar a presuntos delincuentes, pero que en la práctica permite la vigilancia permanente del ministerio público sobre personas sospechosas de cometer algún delito o que tengan información relacionada a éste con el fin de incrementar el tiempo con el que cuenta la autoridad para reunir pruebas contra la persona bajo arraigo. 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 la etapa de juicio, la cual en muchas ocasiones es obtenida bajo tortura.

Ello se traduce en que la investigación no se lleva a cabo para detener a una persona, sino que la persona es detenida arbitrariamente para ser investigada y en la gran mayoría de los casos obtener una confesión inculpatoria, contraviniendo los principios básicos de justicia en una democracia. La persona afectada queda así sin garantías ni situación jurídica clara, ya que no es ni indiciada ni inculpada. Lo que es más, ni siquiera está vinculada a proceso penal alguno,

simplemente se le ha privado de la libertad para ponerla a plena disposición de la autoridad investigadora, negando con ello la presunción de inocencia y el derecho de toda persona a contar con un abogado defensor.

Esta medida constituye claramente una forma de detención arbitraria contraria a las obligaciones en materia de derechos humanos que México ha adquirido y viola, entre otros, los derechos de libertad personal, legalidad, presunción de inocencia, las garantías del debido proceso y el derecho a un recurso efectivo. Por otra parte, el arraigo amplía las posibilidades de una persona de ser sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Ya desde la revisión del cuarto informe periódico de México ante este Comité en el año 2006, incluso previo a la reforma constitucional en materia de justicia, el Comité había analizado la utilización de la figura del arraigo, emitiendo al Estado la siguiente recomendación:

El Estado Parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal (pár. 15).

No obstante, el Estado lejos de avanzar hacia la eliminación del arraigo, tal como se demuestra en los informes 5° y 6° del Estado presentado ante este Comité, ha intentado justificar su utilización mediante argumentos que no satisfacen el objeto de la recomendación, pues las acciones de cumplimiento señaladas por el Estado, lejos de indicar las acciones para la eliminación del arraigo, pretenden justificar su posterior utilización. Así lo demostró también la postura del Estado frente a las recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos durante la revisión del Examen Periódico Universal en 2009, en que México rechazó las tres recomendaciones que se habían emitido en relación al uso del arraigo, argumentando que éste era necesario para el avance de las investigaciones debido a la complejidad de la delincuencia organizada. Asimismo, en el informe de seguimiento a las recomendaciones que emite el Subcomité para la Prevención de la Tortura en que el Estado desarrolla un Plan de Acción para la implementación de las mismas, México continúa argumentando la necesidad del arraigo y justifica su utilización, a pesar de la celeridad de las recomendaciones emitidas por dicho organismo internacional.

El arraigo en el marco jurídico mexicano: Historia de su (in)constitucionalización

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 durante el proceso penal.

Con dicha reforma, el arraigo era aplicado bajo solicitud del Ministerio Público cuando la naturaleza del delito o la pena no requiriera de prisión preventiva y existiera una base bien fundada para suponer que el acusado podría evadir la justicia. Esta forma de detención preventiva podría aplicarse hasta por 30 días y permitía su renovación por un juez a petición del Ministerio Público. Sin embargo, el Código no especificaba el lugar en dónde debía llevarse a cabo la detención, lo que permitía que se llevara a cabo en instalaciones especiales, hoteles u hogares privados, práctica claramente inconstitucional.

En 1984, el arraigo fue incorporado al sistema penal dentro del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales como un mecanismo para jueces que les permitiera retener a personas que pudiesen declarar acerca de un delito.

Durante los años 2006 y 2007, previo a la aprobación de la reforma al sistema de justicia, se presentaron en el Congreso diversas iniciativas que confluyeron finalmente en un dictamen de Comisiones Unidas en la Cámara de Diputados del 10 de diciembre de 2007. Dentro de la iniciativa aprobada por el Pleno tan sólo tres días después de su aprobación en Comisiones, se incluyó una reforma al artículo 16 consagrando la figura del arraigo a nivel constitucional.

La aprobación de la reforma constitucional al sistema de justicia penal ha permitido la aplicación regular del arraigo no sólo cuando existe un riesgo fundado de que el indiciado pueda escapar de la justicia, sino también para todos los casos en que haya sospechas de delincuencia organizada, donde las autoridades han argumentado que es necesario para el éxito de las investigaciones.

Desde 2008, el arraigo, el cateo y la prisión preventiva automática se han vuelto las “técnicas” de investigación criminal más recurridas en México. Su regularidad configura una mixtificación de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública, en el que la justicia se vuelve una herramienta a disposición del sistema de seguridad. Así, el Estado mexicano ha configurado un subsistema de excepción consistente en la aplicación de una pena pre-condenatoria, que flexibiliza las garantías judiciales de las personas y las coloca en un limbo jurídico en el que no son ni indiciadas ni inculpadas. En la mayoría de los casos, una persona es detenida con base en el testimonio de “testigos anónimos”, que a menudo se obtienen mediante tortura.

No obstante, como fue reconocido por este Comité en sus Observaciones Finales a México, publicadas en 2007, ya desde 1999 la Suprema Corte de Justicia había sostenido que el arraigo domiciliario era inconstitucional por vulnerar la libertad personal y el derecho a la libertad de movimiento. Sin embargo, a pesar de esta decisión de la máxima autoridad judicial del país, el Ejecutivo Federal insistió en que la figura del arraigo fuera constitucionalizada, aunque ninguna de las deficiencias constitucionales hubiera sido subsanada al incorporar dicha figura a la Constitución mediante la reforma al sistema de justicia de 2008.

Incluso, la reforma fue más allá de constitucionalizar la figura del arraigo para el combate a la delincuencia organizada pues, mediante un artículo transitorio, el decreto de Ley permitió la aplicación del arraigo para todos los delitos graves hasta 2016, facultando a las autoridades estatales a utilizar el arraigo para perseguir delitos que van desde el homicidio y el secuestro, hasta incluso robo de casas o vehículos. Tal disposición carece de una justificación que dé cuenta de su necesidad y contraviene el propósito mismo de la reforma constitucional, denostando así la excepcionalidad de la medida.

Vaguedad en la definición de delincuencia organizada: una puerta a la aplicación subjetiva del arraigo

Un elemento de gran preocupación es la vaguedad en la definición de delincuencia organizada, lo que ha permitido la aplicación subjetiva del arraigo. El artículo 2º de la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada establece que:

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.

Tal definición es a todas luces vaga, diseñada justamente así para que nadie se salve de una imputación por delincuencia organizada. Esta redacción señala la mera asociación delictiva como un delito sin especificar qué estándares probatorios habrían de dar cuerpo a una acusación por este delito. Aunado a ello, según la redacción “serán sancionadas... como miembros de la delincuencia organizada”, lo cual indica no una conducta, sino un tratamiento especial. En este sentido basta el señalamiento, muchas veces a través de testigos protegidos o víctimas de tortura, de que personas pertenecen a grupos de delincuencia organizada, para que las autoridades ordenen el arraigo de los inculpados, sin haberseles acreditado ninguna conducta delictiva en particular más que su supuesta pertenencia a la delincuencia organizada. El bajo nivel probatorio en la definición de delincuencia organizada en la legislación mexicana prueba además que la Ley mexicana no está adecuada a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).

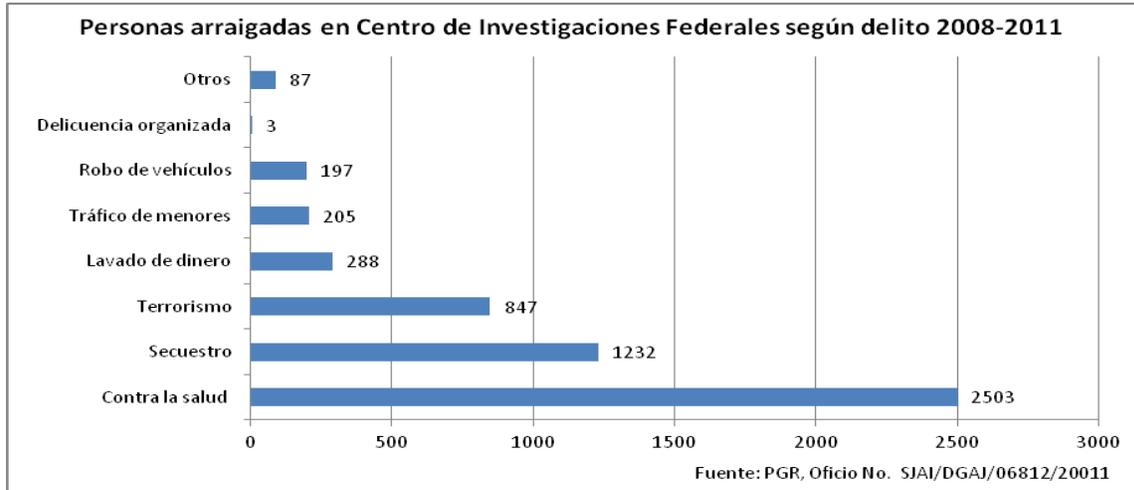
Resulta emblemático el caso del Sr. Jaime Carlos González Coronel, médico de la ciudad de Agua Prieta, en el estado de Sonora, quien fue sometido a tres periodos de arraigo de manera consecutiva por la Procuraduría General de la República. Vencido el primer término de 40 días por el que fue arraigado por el supuesto delito de tráfico de órganos y de personas indocumentadas, la Procuraduría solicitó la ampliación del plazo por otros 40 días, plazo máximo para que el Ministerio Público consigne o libere a la persona bajo arraigo. Sin embargo, en total violación de la legislación aplicable y de la propia Constitución, al término del plazo de 80 días, la PGR solicitó una nueva orden de arraigo, pero esta vez por lavado de dinero. Con ello, se radicó el expediente ante el Juzgado Décimo de Distrito de Chihuahua, con lo que el Sr. González Coronel fue trasladado al penal de máxima seguridad del Altiplano, en el Estado de México.

Por otro lado, el bajo nivel probatorio requerido para someter a una persona bajo arraigo ha permitido a las autoridades hacer un uso excesivo de dicha figura, violando con ello el principio de legalidad. De acuerdo a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, como ya se señaló, para que el arraigo sea dictado por el juez, el Ministerio Público debe contar con “indicios suficientes que acrediten fundadamente que alguien es miembro de la delincuencia organizada”. Esto significa que tan sólo es necesario que la autoridad investigadora sostenga que existe la posibilidad o la probabilidad latente de que la persona que se pretenda arraigar pertenezca a la “delincuencia organizada”.

Existe muy poca jurisprudencia directamente aplicable a estos aspectos. Sin embargo, en virtud del artículo 16 de la Constitución mexicana y de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, la mera existencia de un testigo que declare la relación de una persona con el crimen organizado parece ser suficiente para obtener una orden de arraigo.

Con todo, las dificultades para probar los elementos típicos del delito de delincuencia organizada han generado que el arraigo sea empleado para perseguir delitos graves bajo la mera sospecha que pudieran estar siendo ejecutados bajo un esquema organizado, sin que ello se demuestre finalmente. Resulta así revelador que, a pesar de que la Constitución permite el empleo del arraigo

únicamente para delitos de delincuencia organizada, ésta característica se cumple únicamente en el 0.05% de las órdenes de arraigo emitidas, mientras que personas señaladas por cometer otro tipo de delitos como delitos contra la salud (46%) secuestro (23%) y terrorismo (16%) fueron con mayor frecuencia arraigados.



Según información obtenida mediante una solicitud de acceso a la información pública solicitada por la CMDPDH (oficio SJAI/DGAJ/09406/2011), la Procuraduría General de la República (PGR) informó que entre junio de 2008 y octubre de 2011 la cifra global de personas arraigadas fue de 6,562 con un promedio anual de 1,640 personas afectadas y una tasa de incremento anual de más del 100% por año (en 2009 fue de 218.7% y los años siguientes se mantuvo en un crecimiento constante de 120%). Según información recopilada por la CMDPDH, desde junio de 2008 hasta la fecha un promedio de 1.82 personas son puestas bajo arraigo cada día a nivel federal y 1.12 a nivel local.

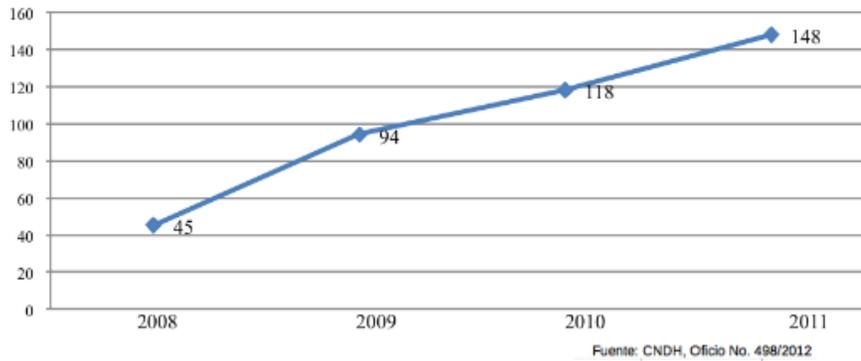
Violaciones a los derechos humanos de las personas detenidas bajo arraigo

El uso de la figura del arraigo ha probado además ampliar las posibilidades de que una persona sea torturada debido a los limitados controles legales y la nula revisión judicial de su aplicación, así como a la discrecionalidad en su aplicación. En el informe sobre la visita a México del Subcomité de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Tortura, el Subcomité señaló que cerca del 50% de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente (párrafo 225).

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) informó que entre 2008 y 2011 se presentaron 405 quejas por violaciones de derechos humanos relacionadas al arraigo. Asimismo, ésta dependencia ha mostrado un incremento sostenido en el número de quejas relacionadas al uso del arraigo, pasando de 45 quejas en 2008 a 148 en 2011. Del total de quejas registradas en que las personas señalaron haber sido sometidas bajo arraigo, 38% se refieren a una detención arbitraria y el 41% a causa de tratos crueles, inhumanos o degradantes ya sea antes de ser arrestados y detenidos o durante la detención. Del total de los casos, el 26% refirieron quejas a ambas violaciones. Entre los casos de tortura y tratos crueles, las quejas especifican

golpes, lesiones y fracturas, así como el uso de descargas eléctricas en los genitales y otras partes del cuerpo. También se registraron largos períodos de aislamiento que entorpecieron la defensa.

Quejas ante CNDH por violaciones de derechos humanos en situaciones de arraigo



Las víctimas que presentaron quejas por violaciones de derechos humanos durante la aplicación del arraigo señalaron como responsable a la Procuraduría General de la República en el 70% de los casos, mientras que en el 40% de los casos estuvo involucrada la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) resultó señalada en el 34% d los casos.

Sin embargo, a pesar del elevado número de quejas, la CNDH ha emitido hasta la fecha únicamente 4 recomendaciones relacionadas con la figura del arragio, lo que significa que únicamente el 0.98% del total de quejas ha derivado en una recomendación de la dependencia. Cabe destacar que en ninguna de estas 4 recomendaciones la CNDH cuestiona el uso de ésta figura y su impacto en los derechos humanos. Además, en sus informes anuales sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la CNDH no ha hecho ningún comentario sobre los casos de tortura contra las personas sometidas al arraigo.

Cabe destacar que la legislación no establece los lugares en los cuales debe de ser aplicada esta medida. Esto ha llevado a las autoridades a improvisar centros de detención en casas, hoteles y otros lugares no destinados para tener a una persona privada de su libertad. Esto ha permitido también que en muchas ocasiones el arraigo sea llevado a cabo en instalaciones militares, como ha sido documentado por la CNDPDRH. El argumento de las autoridades, carente de todo fundamento constitucional o legal, para arraigar a personas en estas instalaciones fue, pese al reconocimiento por parte de la SEDENA que la aplicación del arraigo no es su responsabilidad, pero debido a las “valoraciones de las circunstancias y la falta de lugares o recursos para aplicarlos en forma inmediata” por parte del Ministerio Público, se llevó a cabo tal decisión, admitiendo que las instalaciones militares son utilizadas con frecuencia para mantener personas bajo arraigo.

Ejemplo de ello es el caso de los 25 policías de Tijuana, Baja California, detenidos en marzo de 2009 y brutalmente torturados con el objeto de extraerles declaraciones inculpativas, tal y como consta en la recomendación 87/2011 emitida por la CNDH. Después de ser objeto de torturas por varios días, un juez federal autorizó el arraigo de las víctimas en el cuartel militar en

donde se encontraban detenidos y habían sido torturados, lo cual de hecho se tradujo en la prolongación de los malos tratos de los que venían siendo objeto por parte de los militares.

Una de las víctimas del caso mencionado relató:

“...me sentaron en el piso y me amarraron las manos a mis espaldas mientras otra persona me preguntaba mi nombre completo, después me acostaron boca arriba con las manos sujetadas a mis espaldas después otra voz me dijo con un tono amenazante ‘VAMOS A PLATICAR, YO DIGO, TU RESPONDES, TU DECIDES CÓMO, NOSOTROS TE ORIENTAMOS, EMPIEZA YA’ cuando dijo ‘YA’ me quede en ¿eh? no supe qué decir, lo único que sé fue que la misma voz dijo ‘SE TE ACABÓ EL TIEMPO’; sentí como me amarraban los pies con cinta adhesiva, me sentí mal. De repente, ya acostado amarrado de manos y pies y con los ojos tapados me tapaban el resto de la cara asfixiándome con un plástico en repetidas ocasiones y preguntando que quién era Bolaños y por qué me mandaba, y al contestar yo lo que me preguntaban, más se enojaban, eran tres sujetos uno sentado en mis pies, otro sobre mi estómago y uno más que era el de la voz quien me colocaba el plástico en la cara hasta que dejaba de respirar; creo que en el primer interrogatorio perdí el conocimiento; recuerdo que cuando volví en sí sentí como me daban masaje en el pecho y al verme que ya estaba otra vez listo escuché ‘YA VOLVIÓ’; nuevamente el mismo de la voz me colocaba el plástico en la cara con violencia en repetidas ocasiones; yo ya no sabía qué hacer, entré en pánico porque me resucitaron la primera vez, significaba que yo ya no valía en esta vida, sólo pensaba qué había hecho yo...”.

Al respecto de este caso, la CNDH emitió la recomendación 87/2011 en la cual señaló la ilegalidad de retener a personas agraviadas en instalaciones militares y recomendó por ello a la SEDENA a garantizar que aquellas personas detenidas por elementos del Ejército no sean trasladadas a instalaciones militares, sino que sean puestas de inmediato a disposición de la autoridad correspondiente, conforme a derecho. Asimismo, en la recomendación 52/2012, relativa a un caso de tortura y violación sexual a manos de militares en el estado de Baja California, la CNDH reiteró este llamado a las autoridades castrenses para que todas las personas detenidas por el Ejército sean puestas de manera inmediata a disposición de la autoridad ministerial correspondiente y que no se utilicen las instalaciones militares como centros de detención, interrogatorio, retención, violación sexual y tortura.

Consenso internacional: Recomendaciones de organismos internacionales sobre la eliminación del arraigo

Las violaciones de derechos humanos derivadas del arraigo han llevado a que diversos organismos internacionales de derechos humanos manifestaran abiertamente la necesidad de eliminar esta figura de la legislación y la práctica mexicana. En el informe sobre su visita a México en 2002, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias concluyó que, después de haber visitado las "casas de arraigo", el arraigo representaba una forma de detención arbitraria debido a la insuficiencia de recursos judiciales y, además, señaló que los lugares donde se llevan a cabo dichas detenciones si bien no son secretos, sí son "discretos", señalando que las ubicaciones exactas fueron más o menos un tema tabú del que ni siquiera las autoridades lo sabían con certeza (párr. 50). El Grupo de Trabajo fue el primero en condenar el uso de arraigo en México, incluso antes de su constitucionalización en 2008.

Asimismo, este Comité expresó su preocupación en 2007 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 sospechosos pueden ser detenidos durante 30 días y hasta un máximo de 90 días algunos estados, mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia. Por ello, este Comité recomendó al Estado mexicano garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la ley como en la práctica, a nivel federal y estatal (párr. 15).

Posteriormente, el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, tras su visita a México en 2009, encontró que el uso del arraigo dejaba a los detenidos en una situación de mayor vulnerabilidad sin un estatus jurídico definido para ejercer su derecho a la defensa. Además, señalaron que la poca vigilancia sobre la práctica del arraigo amplía las posibilidades de incidencia en casos de tortura, atestiguando que cerca del 50% de las personas que entrevistaron durante su visita al Centro de Arraigos Federales en la Ciudad de México presentaban señales de tortura y malos tratos. Por tal motivo, recomendó la adopción de medidas legislativas y administrativas para prevenir casos de tortura u otros tratos degradantes bajo arraigo (párr. 238).

Meses más tarde, en marzo de 2010, durante la consideración del quinto informe periódico sobre México, el Comité de Derechos Humanos de 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 durante un máximo de 80 días y sin las garantías jurídicas prescritas por el artículo 14 del Pacto. 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 todas las medidas necesarias para eliminar la figura del arraigo en todos los niveles de gobierno (párr. 15).

También la Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados señaló, al término de su misión oficial a México en el mes de octubre de 2010, que llevar a cabo una detención para investigar –cuando lo apropiado debiera ser investigar de manera rápida y eficazmente para detener– son muestra de un mal funcionamiento del sistema de procuración de justicia y constituye una violación a la presunción de inocencia. En este sentido, consideró que la figura del arraigo constituye una violación de los derechos humanos por lo que debe ser eliminada (párr. 92-94).

Más recientemente, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló en su informe sobre su visita a México en marzo 2011 que varias personas enfrentan desapariciones transitorias o de corto plazo, quienes fueron posteriormente presentadas a las autoridades y puestas bajo arraigo. En ese sentido, el Grupo de Trabajo también recomendó la abolición de la figura del arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal (párr. 88).

Por otro lado, durante el Examen Periódico Universal en 2009, algunos Estados cuestionaron la práctica del arraigo en México. Nueva Zelanda, Irlanda y Suiza, recomendaron evaluar el uso del arraigo y erradicarlo "tan pronto como sea posible", ya que puede ser considerado como una detención arbitraria. No obstante, el Estado se negó a aceptar dichas recomendaciones pues señalaron 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.

Sin embargo, a pesar del consenso de los distintos organismos internacionales de derechos humanos frente al uso del arraigo en México, a la fecha, el Estado lejos de avanzar hacia su eliminación, continúa utilizándolo cada vez con mayor frecuencia e intenta justificar y legitimar su uso, a pesar de las evidencias empíricas que demuestran su ineficacia.

Dimensiones del arraigo: Opacidad y falta de control estadístico

Como se ha mencionado con anterioridad, aunque la reforma constitucional de 2008 contemplaba la utilización del arraigo exclusivamente para combatir los delitos relacionados con la delincuencia organizada, por virtud del artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se publicó la reforma, se permitió la aplicación de la medida para todos los delitos considerados graves en la legislación penal hasta 2016.

Uno de los principales efectos de esa disposición es hacer inconmensurable el número de posibles casos de arraigo, lo que se ve incrementado por la opacidad por parte de las diversas autoridades involucradas en el manejo de cifras y controles estadísticos. A la fecha se desconocen las dimensiones reales de la utilización de esta medida, pues aunado a esto, las autoridades – tanto federales como estatales – no llevan un registro puntual de las personas que han sometido bajo arraigo, así como las causas de éste y el desenlace del mismo.

Durante los primeros años de la aplicación del arraigo, la PGR reconoció que entre el 18 de junio de 2008 y el 9 de abril de 2010 se emitieron 647 solicitudes de arraigo en todo el país. En contraste, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) informó que entre el 18 de junio 2008 y 14 de mayo de 2010, había 1.051 órdenes de arraigo otorgadas por jueces federales. La discrepancia en las cifras oficiales sólo puede ser entendida si hubieran sido concedidas 808 órdenes de arraigo en un período tan sólo un mes, comprendido entre el 9 de abril y el 14 de mayo de 2010.

Por su parte, en su tercer informe anual (2009), el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Guillermo Ortiz Mayagoitia señaló que el Poder Judicial concedió “más del 90%” de las solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 3,457 fueron solicitudes de cateos, 556 arraigos, 26 intervenciones de comunicaciones y una autorización para requerir información a compañías telefónicas. Resulta contradictorio que el número de arraigos concedidos sea incluso menor al señalado por la PGR.

Por otro lado, en el marco de la glosa del Informe del Gobierno Federal del año 2010, el Procurador General de la República reveló ante el Senado de la República que tan sólo de enero a agosto del año pasado se aplicó la medida en 1,166 ocasiones. No obstante, un año más tarde, mediante una solicitud de acceso a la información, la misma dependencia informó que entre enero de 2008 y junio de 2011 se había arraigado a 7,775 personas en el Centro Federal de Arraigo.

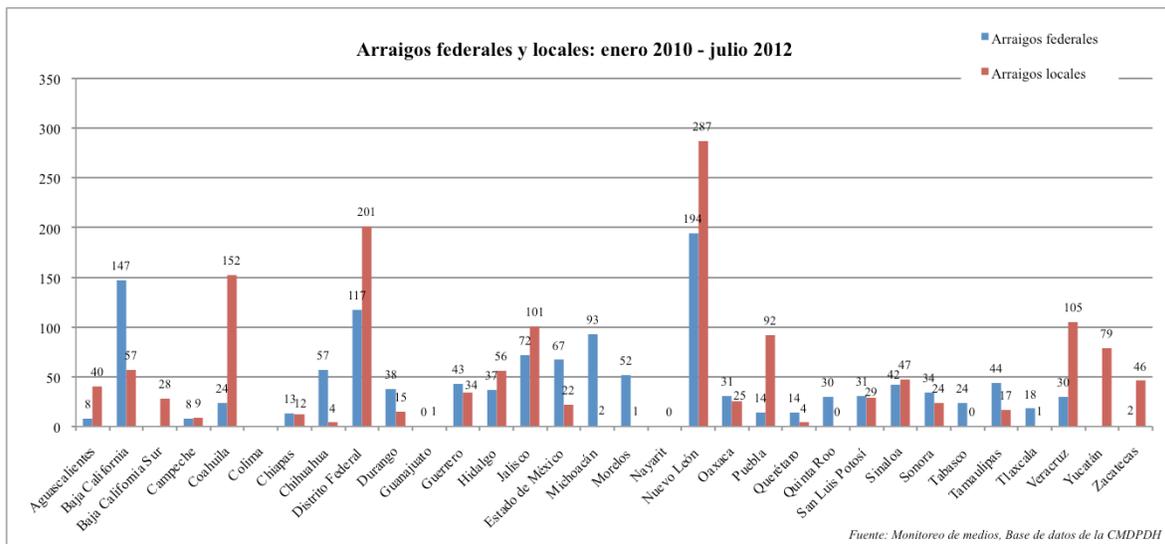
La opacidad del gobierno ha impedido conocer la dimensión y magnitud real sobre la utilización del arraigo, y poder analizar con ello la efectividad de la medida. La PGR ha informado en múltiples ocasiones que entre el 90% y el 95% de las personas arraigadas han sido consignadas, lo cual es ampliamente presumido como indicador del éxito de la medida; en cambio, lo que han omitido siempre es que sólo 3.2% de ese total recibe una sentencia condenatoria.

La falta de registros por parte de las autoridades impide conocer la magnitud de la utilización del arraigo y justificar su aplicación a pesar del bajo índice de efectividad que ha probado tener. Vale llamar la atención sobre el hecho que en ninguno de los informes de gobierno del Presidente Calderón se han dado a conocer cifras sobre cuántos arraigos, por qué delitos y qué destino tuvieron las personas arraigadas durante su Administración. Parecería que, pese a la constitucionalización de la medida, ella tuviera que ser ejecutada como un secreto.

El arraigo a nivel local: Uso extensivo y excesivo

El artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma constitucional de 2008 no sólo autoriza al Ministerio Público Federal el uso del arraigo en delitos graves, sino que 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. Tal como se muestra en el anexo a este documento, el catálogo de delitos graves por medio del cual las autoridades locales están facultadas a poner bajo arraigo a una persona es muy amplio, lo que ha derivado en el uso extensivo y excesivo de la medida.

Del total de arraigos que la CMDPDH ha dado seguimiento mediante los registros de prensa, el 54% de éstos han sido aplicados por las autoridades estatales por delitos del fuero común. En los últimos dos años, los estados que registraron el mayor número de arraigos locales fueron Nuevo León, el Distrito Federal, Coahuila, Veracruz y Jalisco.



Es evidente que el uso del arraigo a nivel local está siendo utilizado de forma regular. El 10 de junio de 2011, durante una reunión nacional sobre la aplicación de la ley, al que asistieron todos los procuradores de justicia locales, la Procuradora General anunció una propuesta de reforma firmada por todos los 32 procuradores locales y ella misma, con el objetivo 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 de Seguridad Nacional el 30 de junio de ese año, pero hasta la fecha no ha habido más información al respecto.

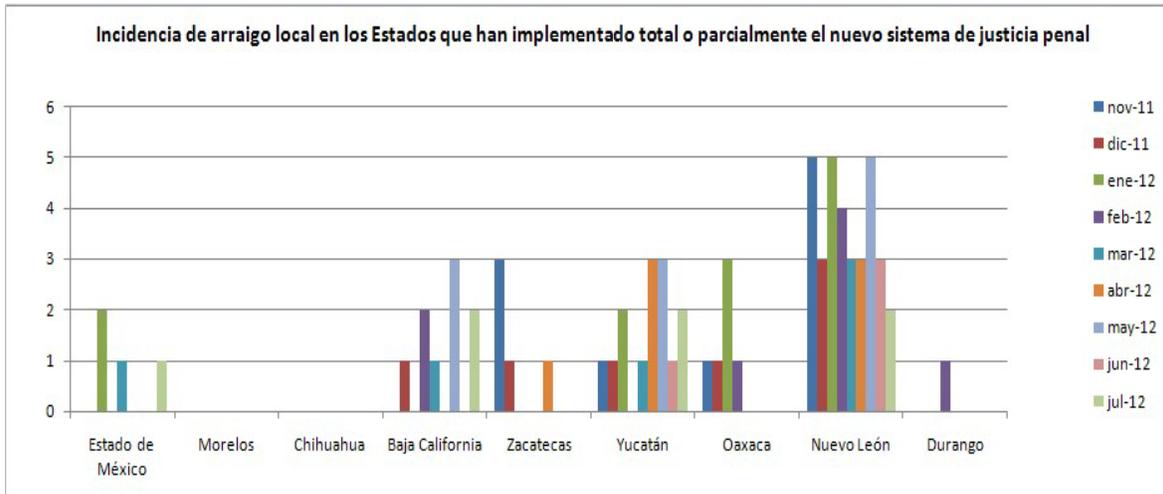
Sin embargo, parece que el consenso anunciado por la Procuradora General está siendo revertido. Algunas legislaciones locales han comenzado a debatir proyectos dirigidos a expulsar la figura del arraigo de sus códigos locales. En este sentido, el 28 de julio de 2012 el Congreso de Chiapas eliminó la figura del arraigo de su legislación local por considerar que la figura del arraigo plantea un “estatus *sui generis* que padecen las personas detenidas bajo arraigo en virtud que restringe de manera considerable el derecho de la persona detenida”. En virtud de ello, el Constituyente local incluyó en el artículo 4° de la Constitución del estado de Chiapas la prohibición expresa de detener a una persona bajo arraigo, señalando que:

“En el Estado de Chiapas, tratándose de delitos del fuero común, queda prohibida la figura del arraigo dentro de los procesos inherentes a la averiguación previa”

Del mismo modo, el estado de Oaxaca ha eliminado el uso del arraigo de su código penal, el cual se espera que entre 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.

Es importante señalar también que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió una recomendación el 29 de abril de 2011 en la que instó a la Procuraduría local a promover la eliminación del arraigo ante el Congreso local. La Comisión propuso además la expedición de acuerdos internos para eliminar esta práctica a más tardar en 30 días. Sin embargo, la recomendación no ha sido aún implementada por las autoridades locales.

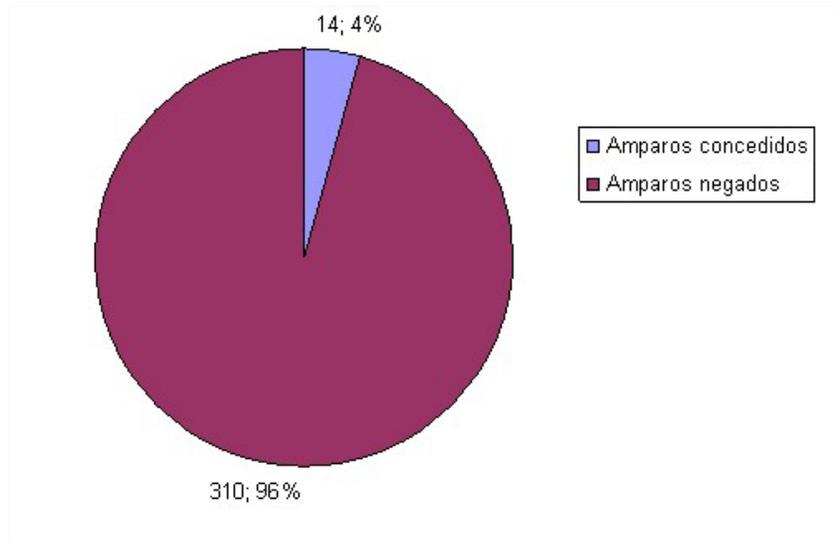
Cabe destacar además que diversos estados que han comenzado a implementar el nuevo sistema de justicia no han puesto fin a la utilización de la figura del arraigo, tal como mandata el onceavo transitorio del decreto de la reforma del sistema de justicia penal. Tal disposición faculta a los estados a aplicar el arraigo “en tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio”. Sin embargo, según registros de la CMDPDH, en aquellos estados en que se ha implementado total o parcialmente la reforma penal, el uso del arraigo continúa siendo recurrente. Por ejemplo, en los estados de Oaxaca y Yucatán, estados donde a pesar de la implementación del nuevo sistema penal, continúan aplicando la medida del arraigo, como se muestra en la siguiente gráfica:



El arraigo y la falta de garantías judiciales

A pesar de los avances en ciertos estados hacia la eliminación del arraigo, es de extrañarse que tras la aprobación de las reformas constitucionales de 2008, la Suprema Corte de Justicia no haya vuelto a conocer sobre el arraigo y que las sentencias de juzgados federales en la materia mantengan un perfil tan bajo de argumentación y debate público. Así, el derecho a un recurso efectivo frente a los abusos cometidos en el marco del arraigo se ve obstaculizado en un primer momento debido a que la garantía del debido proceso y protección de la seguridad e integridad personales, garantizados en el artículo 16 constitucional, que debería ser materia de la interposición del juicio de amparo, habilita a la autoridad a practicar el acto de violación.

Pero, a pesar de que la jurisprudencia de la SCJN determina que el arraigo implica la vulneración de la libertad personal de la persona afectada, en numerosos casos los juzgadores niegan el amparo argumentando que el arraigo no viola la garantía de libertad personal ni constituye un acto de privación de la libertad, sino simplemente un “*acto de molestia*”. Según un informe del Poder Judicial de la Federación, obtenido mediante solicitud de acceso a la información, se constata que entre el 5 de enero de 2009 y el 13 de octubre de 2011 se concedieron únicamente 14 amparos indirectos promovidos por personas que fueron detenidas bajo arraigo, mientras que en el mismo plazo fueron negados 310 amparos, lo que demuestra claramente la inexistencia de un recurso judicial efectivo contra el arraigo. En las resoluciones de amparo relativas al tema, el juzgador motiva la negativa a amparar al quejoso en nombre del interés social, aún cuando no se ha determinado la culpabilidad de la persona arraigada.



Por otro lado, según declaraciones de abogados litigantes, las demandas de amparo interpuestas en contra de las órdenes de arraigo en materia federal sólo apresuran al Ministerio Público a consignar la averiguación previa ante el Juez de Distrito para que éste decrete el auto de formal prisión antes de que sea resuelto el fondo del juicio de amparo, y dejar así sin materia el juicio en contra de la figura del arraigo. Como consecuencia, los actos anteriores se subsanan sin importar incluso si el arraigo no cumplía con los requisitos legales o constitucionales requerido, con lo que éstos quedan legitimados. Por ello, en realidad pocas veces el Juzgado de Distrito llega a conocer del fondo del asunto, es decir, no llega a decidir si la detención derivada de la orden de arraigo implica o no violación a derechos humanos contenidos en la Constitución.

Todo lo anterior tiene un impacto significativo sobre el derecho a la presunción de inocencia ya que, aún cuando no se haya construido una causa para demostrar la culpa de la persona arraigada conforme a los principios que animan un sistema de justicia acusatorio, se le ha impuesto de antemano una pena prejudicial. Es como si la persona, inocente o no, estuviera condenada desde el momento en que se abre un expediente de investigación penal, es decir, como si nunca hubiera sido inocente.

En la práctica, con el uso del arraigo se ha invertido el principio de presunción de inocencia, estipulada en la reforma constitucional de 2008. Así, mediante el uso del arraigo, la privación de la libertad supera la culpabilidad de una persona, por lo que no hay equilibrio entre la detención y el supuesto acto ilegal. Hoy por hoy, una persona que sirve de testigo en determinado caso puede ser arraigado bajo diversos argumentos, principalmente el de su protección frente a eventuales “venganzas privadas” o el de evitar que evada participar en el procedimiento. El testimonio es forzoso y la presunción de inocencia se torna así irrelevante.

Esto se ve además agravado por la falta de reglas procesales claras que permitan el funcionamiento adecuado del sistema de justicia y garanticen el principio de legalidad. Ello ha implicado que el riesgo de la ruptura de las reglas democráticas sea mayor, alejando al sistema penal mexicano de los estándares y principios de un sistema acusatorio penal garantista.

Recomendaciones

La situación de derechos humanos en México se ha deteriorado gravemente desde el comienzo de la llamada "guerra contra la delincuencia organizada", que impuso una política de seguridad basada en el uso de la fuerza y la militarización. A pesar de que la práctica del arraigo ha sido ampliamente condenada por distintos organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, diversas autoridades, tanto a nivel federal como local, se han mostrado renuentes a eliminar esta aberrante práctica de los ordenamientos legales.

En ese sentido, confiamos en que este Comité reitere su preocupación por el uso de esta práctica contraria a las normas de derechos humanos, pues el arraigo claramente constituye una detención arbitraria y facilita las condiciones para la tortura. En virtud de ello, nos permitimos presentar una serie de recomendaciones que esperamos el Comité tome en consideración para emitir las Observaciones Finales con relación a los informes presentados por México, tomando además en consideración las distintas recomendaciones emitidas por diversos organismos de las Naciones Unidas, mencionadas previamente en este escrito:

1. Eliminar inmediatamente la figura del arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.
2. Reformar la legislación primaria y secundaria, tanto a nivel federal y estatal, para garantizar la eliminación de la figura del arraigo y vigilar que la implementación del nuevo sistema de justicia penal en las entidades federativas respete la exclusión definitiva del arraigo en el fuero común.
3. En tanto la figura del arraigo es eliminada, se tomen las medidas necesarias para hacer efectiva la prohibición de la tortura y otros malos tratos antes, durante y después del arraigo, incluyendo entre otros:
 - a. Que ninguna persona afectada por dicha medida sea detenida en instalaciones militares, cuarteles, instalaciones de policía o cualquier otro lugar que incumpla las condiciones propias de la detención;
 - b. Que las declaraciones de toda persona puesta bajo arraigo no tenga ningún valor probatorio en el proceso penal;
 - c. Que toda persona afectada por el arraigo tenga derecho al acceso de un abogado defensor de confianza;
 - d. Que en todo interrogatorio de personas bajo arraigo esté presente el abogado defensor;
 - e. Que se permita al arraigado presentar denuncias cuando considere que ha sido sujeto de tortura, tratos o penas crueles ante las autoridades competentes.
 - f. Que el Poder Judicial, a nivel federal y local, observe el irrestricto respeto por los derechos relativos al debido proceso legal y que aplique sus funciones de control jurisdiccional para evitar la vulneración del derecho a la defensa y la integridad de las personas.