

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández y César Balcázar Bonilla; así como a Diana González Gómez, Cinthia Paola Rangel Rojas y Giovanna Gómez Oropeza; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

B. Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 11, fracción XII, en la porción normativa “*las medidas precautorias de arraigo*” de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicada mediante el Decreto por el que se expide el citado ordenamiento, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 1 de septiembre de 2017, cuyo texto es el siguiente:

*“**Artículo 11.-** Al frente de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, habrá un Fiscal, quien ejercerá por sí o a través de las personas servidoras públicas que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:*

(...)

XII. Solicitar, a través de la Fiscalía de Procesos correspondiente, las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo que sean necesarias;

(...)”

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 11, 14, 16, 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 9.1 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la libertad personal.
- Derecho a la libertad de tránsito.
- Derecho al debido proceso.
- Principio de legalidad
- Principio de seguridad jurídica.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio *pro persona*.
- Principio de prohibición de detenciones arbitrarias.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 11, fracción XII, en la porción normativa "*las medidas precautorias de arraigo*" de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicada mediante el decreto por el que se expide el citado

ordenamiento, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 1 de septiembre de 2017.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 1 de septiembre de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 2 de septiembre de 2017 al domingo 1 de octubre de 2017. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto

plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

***I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

***XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados*

internacionales de los que México sea parte, y (...).”

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18. (Órgano ejecutivo)**
La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

La figura del arraigo fue incorporada por primera ocasión al sistema penal mexicano, en 1983 con la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales, estableciéndose como una medida preventiva para garantizar, durante la investigación preliminar y el proceso penal, la disponibilidad de los acusados. En 1984, el arraigo fue establecido dentro del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales, como un mecanismo de retención de personas para que declararan acerca de un delito.

Sin embargo, no fue sino hasta el año 2008 cuando dicha medida se elevó a rango constitucional. Resulta importante precisar que, no obstante la adición al texto constitucional de la figura del arraigo con la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, desde ese momento se estableció que dicha medida solo puede ser decretada por autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público, exclusivamente tratándose de delitos de delincuencia organizada, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia; es así que el arraigo no puede aplicarse a personas que sean investigadas por otros delitos distintos a esos.

En oposición a la regulación constitucional en materia de arraigo, el día 1 de septiembre de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en

Combate a la Corrupción de la Ciudad de México. De dicho ordenamiento, conviene resaltar el artículo 11, fracción XII, que establece la posibilidad de solicitar la medida de arraigo contra la persona investigada por delitos de corrupción.

En virtud de lo anterior, toda vez que la figura del arraigo no es susceptible de proceder por otros delitos distintos a los de delincuencia organizada, al ser una medida cautelar sumamente restrictiva de derechos humanos, que afecta gravemente la libertad personal, la libertad de tránsito y la presunción de inocencia, resulta claro que la porción normativa impugnada, representa una afrenta a los derechos humanos referidos.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*“**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. (...).”*

*“**Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que*

*impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.
(...)”*

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)

*La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y **tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo** de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que*

subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.”

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

(...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

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

Artículo 21. *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.”

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

- 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)*

“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

“Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene **derecho a ser oída**, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, **en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella**, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas (...)

d) **derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor** de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) **derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado**, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; (...).”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las

causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

“Artículo 14

(...)

2. **Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.**

(...)

XI. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 11, fracción XII, en la porción normativa “*las medidas precautorias de arraigo*”, al posibilitar la solicitud el arraigo de la persona a la que se investiga por hechos que la ley señala como delitos de corrupción, constituye una violación a los derechos humanos a la libertad personal, libertad de tránsito, así como a los principios *pro persona*, presunción de inocencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, consagrados en los artículos 1, 11, 14, 16 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En oposición a la regulación constitucional en materia de arraigo, el día 1 de septiembre de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México. De dicho ordenamiento, conviene resaltar el artículo 11, fracción XII, que **establece la posibilidad de solicitar la medida de arraigo contra la persona investigada por delitos de corrupción, vulnerando los derechos de libertad personal, libertad de tránsito, así como a los principios *pro persona*, presunción de inocencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso**, por las razones que a continuación se expondrán.

A manera de preámbulo conviene precisar que, la figura del arraigo es una medida privativa de la libertad fuera de juicio, en la que se posibilita que, a pesar de que las pruebas no sean suficientes para señalar la probable responsabilidad penal de una persona, se restrinja su libertad personal por existir riesgo de que la persona se sustraiga de la justicia.

Es necesario precisar que, antes de 2008, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no preveía la figura del arraigo, y por lo tanto resultaba una figura sin fundamento constitucional. Es así que, derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, se incorporó al marco constitucional, específicamente en el artículo 16, párrafo octavo, la medida de arraigo.

En ese sentido, el arraigo se instauró en rango constitucional como una medida cautelar por mandato judicial, a petición del Ministerio Público, consistente en la restricción de la libertad de una persona, aun cuando no existan pruebas que sustenten su responsabilidad penal, en aras de asegurar la disponibilidad de la persona durante la fase de investigación y que la misma no se sustraiga de la justicia.

Conviene hacer mención de un precedente relevante en el marco jurídico mexicano sobre la figura del arraigo, consistente en la acción de inconstitucionalidad **20/2003**, promovida por diversos diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, en la que demandaron la inconstitucionalidad del artículo 122 bis, del Código de Procedimientos Penales de la entidad, por establecer la figura del arraigo.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver dicho asunto, determinó que la figura del arraigo prevista en el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, violaba el derecho a la libertad personal previsto en la Constitución Federal porque ordenaba que una persona pudiera ser privada de su libertad por 30 días, aunque la averiguación

no contara con datos suficientes que permitieran establecer que un hecho ilícito era responsabilidad de dicha persona.¹

Como se precisó, derivado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 18 junio de 2008, se introdujo la figura del arraigo al artículo 16 de la Constitución Federal, estableciendo su procedencia exclusiva para delitos de delincuencia organizada, mediante orden emitida por autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público, únicamente cuando resultara indispensable para el éxito de la investigación y por un plazo de 40 días, prorrogable hasta por 80 días, cuando se acredite que subsisten las causas de su origen.

Conviene aclarar que el artículo Segundo Transitorio del decreto de reforma constitucional en comento, por virtud del cual se estableció que el Nuevo Sistema de Justicia Penal, dispuso que el mismo entraría en vigor cuando lo estableciera la legislación secundaria correspondiente, sin la posibilidad de exceder el plazo de ocho años.

Correlativamente, el artículo Décimo Primero Transitorio del decreto referido, estableció un periodo de *vacatio legis* en tanto entraba en vigor el sistema procesal acusatorio, lo cual, autorizaba a los agentes del Ministerio Público que determine la ley, solicitar al juez el arraigo domiciliario determinando como condiciones:

- a) Que se tratara de delitos graves y;
- b) Hasta por un máximo de cuarenta días.

Es decir, la Constitución Federal autorizó la aplicación de la figura del arraigo en el periodo comprendido entre 2008 y 2016, año en que entró en vigor el sistema penal acusatorio en todo el país. Aunque, como se mencionó, dicha medida únicamente resultaba aplicable mediante determinación judicial, a solicitud del Ministerio Público, por delitos graves y sólo para garantizar el éxito de la

¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación plasmó estas ideas en la tesis: **ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o evitar que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia, por un plazo máximo de 40 días.

No obstante, diversos congresos locales regularon la figura del arraigo sin apearse a estos límites constitucionalmente establecidos, derivado de ello la presentación de diversas acciones de inconstitucionalidad contra distintos ordenamientos locales, por parte de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió y delimitó los aspectos relevantes en esta figura, mismos que a continuación se sintetizan:

Acciones de inconstitucionalidad	Norma impugnada	Consideraciones de la SCJN
<p>29/2012 CNDH</p>	<p>Legislación Penal de Aguascalientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A partir de la reforma de 18 de junio de 2008, se estableció la procedencia del arraigo única y exclusivamente para delitos de delincuencia organizada, y dispone que la orden deberá ser emitida por la autoridad judicial y a solicitud del Ministerio Público. • Las normas impugnadas son violatorias del artículo 16, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos
<p>20/2013 CNDH</p>	<p>Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur.</p>	
<p>22/2013 CNDH</p>	<p>Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo.</p>	

		<p>Mexicanos, al permitir la imposición del arraigo por delitos que no son de delincuencia organizada.</p> <ul style="list-style-type: none">• Se dispuso que la medida del arraigo procedía únicamente a cargo de las autoridades federales.• En ningún momento se modificó la procedencia de la solicitud de la orden de arraigo, y no es posible interpretar que los Ministerios Públicos o jueces locales puedan participar en tal decisión.• El transitorio Décimo Primero del decreto de reforma constitucional de 18 de junio de 2008 no contiene una permisión o habilitación para que las autoridades
--	--	--

		estatales legislen sobre el arraigo.
--	--	--------------------------------------

De las consideraciones transcritas, conviene resaltar el criterio establecido por ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2012, promovida el 09 de febrero del 2013, en contra del artículo 291, segundo párrafo, de la Legislación Penal de Aguascalientes, por establecer la medida cautelar del arraigo. Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el artículo 291 de la Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante Decreto 1799, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el cinco de marzo de dos mil doce, **resultaba violatorio del artículo 16, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir la imposición del arraigo por delitos que no son de delincuencia organizada.**²

Por su relevancia en el caso concreto, conviene transcribir algunas de las consideraciones que realizó ese Alto Tribunal, sobre la medida de arraigo, retomando al mismo tiempo, las consideraciones del Supremo Poder Reformador para instaurar la medida de arraigo en el texto constitucional:

[La procedencia de la medida de arraigo] “se reservó sólo para delitos de delincuencia organizada, ahora exclusiva a nivel federal. (...)

Cabe hacer notar que el legislador constitucional era consciente de esta limitación, y al realizarse los trabajos que incidieron en la aludida reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, se tomó en cuenta el invocado precedente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, en

² Sentencia de fecha 25 de febrero de 2014 de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2012, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

donde se consideró, se repite, que el arraigo establecido en un Código de Procedimientos Penales local constituía una limitación a la libertad personal y de tránsito no contemplada por la Constitución –en ese entonces- y, por ende, resultaba inconstitucional. Lo anterior, se desprende del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de fecha once de diciembre [mismo que será referido más adelante]

(...)

De lo anterior, se advierte la marcada intención de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, que la figura del arraigo constitucionalizada en el párrafo octavo, del artículo 16, quedara en exclusiva a cargo de la federación, para los casos en que se investigue el delito de delincuencia organizada, lo que dijeron, constituía una excepción a la garantía individual de libertad personal.³

De lo anteriormente transcrito, se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la incorporación de la figura del arraigo constitucionalizada en el párrafo octavo, del artículo 16, procede **“exclusivamente para casos donde se investigue el delito de delincuencia organizada, fijando los casos de procedencia, la autoridad que lo solicita y quién lo autoriza, la temporalidad por la que puede ser otorgado, la opción de que el juez determine el lugar y demás condiciones de ejecución, la posibilidad de prórroga hasta por un término igual, y la justificación para ello, con lo cual se satisfacen los extremos de una excepción a la garantía individual de libertad personal”.**

Es por lo anterior que, **la simple posibilidad de que proceda una solicitud por delitos distintos a los precisados por la ley de la materia, como**

3

delincuencia organizada, constituye en sí misma una contradicción constitucional que vulnera los derechos humanos de libertad personal, libertad de tránsito, seguridad, jurídica, al debido proceso, presunción de inocencia y al principio *pro personae*.

En ese sentido, la inclusión del arraigo en el texto constitucional implicó el establecimiento de las directrices en el tratamiento de esta figura las cuales se enmarcan en los siguientes aspectos:

El arraigo puede decretarse exclusivamente:

- a) Por autoridad judicial, a petición del Ministerio Público.**
- b) Tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale.**
- c) Por un plazo de 40 días siempre que sea necesario para el éxito de la investigación la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.**
- d) Plazo que podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.**

Es decir, de una interpretación literal del párrafo octavo, del artículo 16 constitucional, que contiene la medida del arraigo, se revela que esta medida únicamente se puede ordenar por delitos en materia de delincuencia organizada, sin que sea posible su aplicación para cualquier otro delito distinto de aquellos, lo anterior en virtud de que, el constituyente, de manera expresa e indudable estableció que la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público, podrá decretar el arraigo si se reúnen las siguientes condiciones.

En ese sentido, para efecto de sustentarse la argumentación, conviene precisar cuáles son los delitos considerados de delincuencia organizada. Al respecto, la

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en su artículo segundo establece los delitos que serán sancionados como tal, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho 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:

I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter, financiamiento al terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinquies y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero y 196 Ter; falsificación, uso de moneda falsificada a sabiendas y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y en materia de derechos de autor previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
III. Tráfico de personas, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;

IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en los artículos 475 y 476, todos de la Ley General de Salud;

V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no

tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

VI. Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el Libro Primero, Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34;

VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III del artículo 104 del Código Fiscal de la Federación;

IX. Los previstos en las fracciones I y II del artículo 8; así como las fracciones I, II y III del artículo 9, estas últimas en relación con el inciso d), y el último párrafo de dicho artículo, todas de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

X. Contra el Ambiente previsto en la fracción IV del artículo 420 del Código Penal Federal.

(...)”

Fuera de estos supuestos, listados específicamente, no existe la posibilidad constitucionalmente válida de que se pueda determinar el arraigo, en atención al principio “*numerus clausus*”, siendo una regla cerrada de procedencia para dicha medida.

En contradicción con el catálogo limitado de delitos por los que procede la medida de arraigo, el artículo 11, fracción XII de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, posibilita la solicitud de procedencia del arraigo por delitos que la ley considera como delitos en materia de corrupción.⁴

Al respecto, conviene precisar que el Código Penal para el Distrito Federal establece en sus Títulos Décimo Octavo, denominado “**Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción contra el Servicio Público Cometidos por Servidores Públicos**”; Título Décimo Noveno, denominado “**Hechos de Corrupción y Delitos Contra el Servicio Público Cometidos por Particulares**”; y Título Vigésimo, denominado “**Hechos de Corrupción y Delitos en Contra del Adecuado Desarrollo de la Justicia Cometidos por Servidores Públicos**”, dispone las conductas típicas que constituyen hechos de corrupción, que de ninguna manera están relacionadas con la delincuencia organizada, lo que se traduce en la inconstitucionalidad el precepto, en tanto que establece la medida del arraigo puede ser solicitada contra personas investigadas por delitos relacionados con hechos de corrupción.

En suma, es importante resaltar que la figura del arraigo no se encuentra prevista dentro de las medidas cautelares que permite el Código Nacional de Procedimientos Penales, en virtud de no ser una medida cautelar que sea posible

⁴ Artículo 11, fracción I de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México.

aplicar para otros delitos distintos a los de delincuencia organizada, por lo que, no existe la posibilidad de que se pueda solicitar dicha medida para delitos por hechos de corrupción, al no ser una medida de la que los órganos locales de investigación puedan disponer.

Lo anterior se demuestra de la simple lectura del artículo 155 del Código Nacional aludido, que solamente permite que se puedan solicitar las siguientes medidas:

“Artículo 155. Tipos de medidas cautelares A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

- I. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe;*
- II. La exhibición de una garantía económica;*
- III. El embargo de bienes;*
- IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;*
- V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;*
- VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;*
- VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;*
- VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;*
- IX. La separación inmediata del domicilio;*
- X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;*

- XI. *La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;*
- XII. *La colocación de localizadores electrónicos;*
- XIII. *El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o*
- XIV. *La prisión preventiva*

(...)"

De una interpretación sistemática del Código Nacional referido, se desprende que **la autoridad judicial sólo podrá autorizar como medidas cautelares, o providencias precautorias restrictivas de la libertad, las que estén establecidas en dicho Código y en las leyes especiales**⁵, entre ellas, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Lo anterior, evidencia que los órganos de investigación no puedan solicitar como medida cautelar la figura del arraigo, la cual esta constitucionalmente y de manera excepcional permitida solamente para delitos de delincuencia organizada.

En este orden de ideas, se reitera que la medida del arraigo debe ser utilizada de manera excepcional, solamente en los supuestos expresamente permitidos por la Norma Fundamental, pues se trata de una medida, *per se*, atentatoria del derecho a la libertad de tránsito, a la libertad personal y al principio de presunción de inocencia por lo que el Constituyente permitió únicamente para situaciones extremas, es decir, para delitos de delincuencia organizada, lo que no sucede en el caso de la norma que se impugna, dado que amplía los supuestos en que se puede solicitar el arraigo, a otros delitos distintos a los de delincuencia organizada, como por ejemplo peculado, cohecho y ejercicio ilegal del servicio público.

Resulta pertinente aludir al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de once de diciembre de dos mil siete, en el que se estableció, expresamente, en cuanto al tema, lo siguiente:

⁵ Artículo 19 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Arraigo. Una propuesta novedosa, sin duda, es la de incorporar a la Constitución una medida cautelar para evitar que el imputado pueda evadirse de la autoridad ministerial en un primer momento y de la judicial ulteriormente, o bien, que pueda obstaculizar la investigación o afectar la integridad de las personas involucradas en la conducta indagada.

Es claro que la creciente organización de la delincuencia, incluso transnacional, ha puesto en algún nivel de riesgo las clásicas instituciones jurídico-procesales, por lo que el legislador ha ampliado el espectro de medidas eficaces para contrarrestar su impacto en la percepción de inseguridad pública, una de éstas es el arraigo.

Esta figura consiste en privar de la libertad personal a un individuo, por orden judicial, durante un período determinado, a petición del ministerio público, durante la investigación preliminar o el proceso penal, a fin de evitar que el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria. Existe el arraigo en el domicilio físico del investigado o el que se cumple en un lugar distinto, inclusive de la demarcación donde reside, el primero se ha utilizado para delitos calificados como graves por la ley y el segundo sólo para presuntos miembros de la delincuencia organizada, siempre con autorización judicial previa.

La medida es de suma utilidad cuando se aplica a sujetos que viven en la clandestinidad o no residen en el lugar de la investigación, pero sobremanera cuando pertenecen a complejas estructuras delictivas que fácilmente pueden burlar los controles del movimiento migratorio o exista una duda razonable de que en libertad obstaculizarán a la autoridad o afectarán a los órganos y medios de prueba, y contra los que no puede obtenerse aún la orden de aprehensión, por la complejidad de la investigación o la necesidad de esperar la recepción de pruebas por cooperación internacional.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió ejecutoria en la acción de inconstitucionalidad 20/2003 promovida por legisladores del Estado de Chihuahua en contra del Congreso y el gobernador de aquél Estado, por la cual declaró la invalidez del artículo 122 bis del otrora vigente Código de Procedimientos Penales local, argumentando en lo esencial que constituye una restricción de la garantía de libertad personal, no prevista en la Constitución General de la República, lo que resulta inadmisibile, en atención al principio previsto por el artículo 1° de la misma, el cual prescribe que las excepciones a las garantías deben contenerse en la propia Constitución.

En ese sentido, **se propone que se incorpore en el artículo 16 constitucional el arraigo exclusivamente para casos donde se investigue el delito de delincuencia organizada**, fijando los casos de procedencia, la autoridad que lo solicita y quién lo autoriza, la temporalidad por la que puede ser otorgado, la opción de que el juez determine el lugar y demás condiciones de ejecución, la posibilidad de prórroga hasta por un término igual, y la justificación para ello, con lo cual se satisfacen los extremos de **una excepción a la garantía individual de libertad personal**.

De ahí que se dictamina procedente la propuesta de incorporar la figura del arraigo para investigaciones y procesos seguidos por el delito de delincuencia organizada, en este último caso, cuando no subsista la prisión preventiva, en los términos y condiciones que el juez establezca, de conformidad con la ley de la materia, así como por la temporalidad de hasta cuarenta días y con opción a prórroga hasta por otros cuarenta días, siempre que sigan vigentes las circunstancias que justificaron su autorización inicial."

De lo transcrito, resalta la marcada intención de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, al momento de introducir la figura del arraigo en el texto constitucional, determinó que la aplicación de la figura del arraigo fuera establecida de manera exclusiva para los casos en que se investiguen delitos de delincuencia organizada, debido a la complejidad de estas estructuras delictivas, de la investigación o la necesidad de esperar la recepción

de pruebas por cooperación internacional, diciendo que constituía una excepción a la garantía individual de libertad personal.

Es así que, la aplicación de la medida del arraigo está exclusivamente constreñida a los delitos de delincuencia organizada, constituyéndose de esta manera, la prohibición de la aplicación de la medida del arraigo para delitos distintos a los de delincuencia organizada en tanto que es una medida que vulnera de manera grave los derechos humanos a la libertad personal y de tránsito.

En este sentido, ese Alto Tribunal se ha pronunciado sobre la figura del arraigo, calificándola como violatoria de los derechos humanos antes mencionados, como se indica en las siguientes tesis:

“ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA LIBERTAD DE TRÁNSITO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del citado precepto constitucional se advierte que la garantía de libertad de tránsito se traduce en el derecho que tiene todo individuo para entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización, libertad que puede estar subordinada a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal y civil. Ahora bien, tratándose del arraigo civil, limitaciones o restricciones a la libertad de tránsito consisten únicamente en que el arraigado no puede abandonar el país o la ciudad de residencia, a menos que nombre un representante y otorgue garantía que responda de lo demandado, pero tal restricción no llega al extremo, como sucede en el arraigo penal, de impedir que salga de un inmueble, y menos aún que esté bajo la custodia y vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora de delitos. En ese sentido, tratándose del arraigo previsto en el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, si al arraigado se le impide salir de un inmueble es obvio que

también le está prohibido salir del lugar donde se encuentre, lo que atenta contra su libertad de tránsito.⁶

“ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite, excepcionalmente, la afectación de la libertad personal del gobernado mediante la actualización de las condiciones y los plazos siguientes: a) en caso de delito flagrante obliga a quien realice la detención, a poner sin demora al indiciado o incoado a disposición de la autoridad inmediata y ésta al Ministerio Público, quien realizará la consignación; b) en casos urgentes, tratándose de delitos graves y ante el riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga a la justicia y no se pueda acudir ante un Juez, el Ministerio Público puede realizar la detención bajo su responsabilidad, supuesto en que tendrá, ordinariamente, un plazo de 48 horas para poner al detenido a disposición de la autoridad judicial, la que de inmediato ratificará la detención o decretará la libertad; c) mediante orden de aprehensión dictada por autoridad judicial, quedando obligada la autoridad ejecutora a poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad; d) por virtud de auto de formal prisión dictado por el Juez de la causa, dentro del improrrogable plazo de 72 horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición; y, e) tratándose de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, se permite el arresto hasta por 36 horas. Como se advierte, en toda actuación de la autoridad que tenga como consecuencia la privación de la libertad personal, se prevén plazos breves, señalados inclusive en horas, para que el gobernado sea puesto a disposición inmediata del Juez de la causa y éste determine su situación jurídica. Ahora bien, el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del

⁶ Tesis: P. XXIII/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Página: 1171.

*Estado de Chihuahua, al establecer **la figura jurídica del arraigo penal**, la cual aunque tiene la doble finalidad de facilitar la integración de la averiguación previa y de evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión que llegue a dictarse, **viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que la averiguación todavía no arroja datos que conduzcan a establecer que en el ilícito tenga probable responsabilidad penal una persona, se ordena la privación de su libertad personal** hasta por un plazo de 30 días, sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad.*⁷

De las tesis anteriores y de la redacción actual del párrafo octavo del artículo 16, se desprende que establecer la figura jurídica del arraigo penal, por delitos distintos a los enlistados por la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, violan los derechos de libertad personal, libertad de tránsito, presunción de inocencia, seguridad jurídica y legalidad que consagran los artículos 11, 16, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En suma, el artículo 16 vigente, establece el imperativo de otorgar seguridad jurídica a las personas y, que la libertad personal sólo puede ser restringida en casos de flagrancia o urgencia del delito, por arraigo o por orden de aprehensión; figuras condicionadas a la existencia de orden emitida por autoridad judicial competente, que funde y motive su decisión; en el entendido de que el artículo 11 protege la libertad de tránsito de todas las personas en el territorio nacional.

En virtud de lo anterior, si bien ahora el arraigo se encuentra permitido por la Constitución, éste se limita exclusivamente a los delitos de delincuencia

⁷ Tesis: P. XXII/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Página: 1170.

organizada, fuera de estos delitos, la figura del arraigo constituye una limitación a la libertad personal y de tránsito no contemplada por la Constitución, y por lo tanto en una violación a los derechos humanos mencionados.

Luego entonces, si se establece la posibilidad de la procedencia de la medida de arraigo contra una persona, por delitos distintos a los de la delincuencia organizada, es posible extraer las siguientes conclusiones:

1. La detención de la persona, sin indicios de responsabilidad penal, con el objeto de investigarla, se traduce necesariamente en una restricción al derecho a la libertad personal y, una detención arbitraria, lo que trasgrede los principios de inocencia, seguridad jurídica, legalidad y el principio *pro persona*.
2. La persona sometida al arraigo, se encuentra en una plena incertidumbre jurídica, pues, sin estar sujeto a un procedimiento penal, recibe el tratamiento de indiciado, atentando contra la presunción de inocencia y la seguridad jurídica de la persona.
3. Se traduce en una violación del debido proceso, pues la persona no tiene acceso a ser asesorado por un abogado; ni está en posibilidad de presentar pruebas o defenderse, es decir se vulnera su derecho a la audiencia previa.
4. Al no haber indicios de la responsabilidad de la persona, el arraigo representa una violación al principio *pro persona*, pues ante la posibilidad de aplicarse medidas cautelares menos lesivas, se opta por la que más agravia y vulnera derechos humanos.

Es así que la norma impugnada, es consecuentemente violatoria no solo de todos los derechos referidos, sino que además, el arraigo impuesto para delitos distintos a los de delincuencia organizada, se traduce en una violación al principio de presunción de inocencia, en virtud de que la detención de la persona se da sin un juicio previo, la persona arraigada ni siquiera está vinculada a un proceso penal, se le ha privado de la libertad para ponerla a disposición total de la autoridad investigadora, es decir, se le ha impuesto una pena prejudicial, sea inocente o no, negándole con ello su derecho a que se le presuma inocente.

En este sentido, la figura del arraigo, para otros delitos distintos a los de delincuencia organizada, constituye una detención arbitraria que se ejecuta por la sola sospecha de la autoridad investigadora de que la persona podría haber cometido el hecho típico, cuando ni siquiera cuenta con los elementos mínimos para solicitar su vinculación a proceso, siendo lo correcto que primero se investigue de manera rápida y eficaz, para después detener.

Al respecto, diversos organismos internacionales de derechos humanos se han manifestado sobre la figura del arraigo en México y su práctica. En una visita a México en 2009, el Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes, señaló 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, recalcando que la poca vigilancia sobre la práctica del arraigo amplía las posibilidades de que las personas arraigadas sean torturadas, tomando como base que casi el 50% de las personas que entrevistaron en el Centro de Arraigos Federales en la Ciudad de México presentaban señales de tortura y malos tratos.⁸

Por otro lado, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló sobre su visita a México en 2011 que muchas de las personas que enfrentan desapariciones transitorias o de corto plazo, fueron posteriormente presentadas a las autoridades para ser puestas bajo arraigo, por lo que el Grupo de Trabajo recomendó que se elimine la figura del arraigo para prevenir casos de desaparición forzada.⁹

Lo anterior, respalda la postura de esta Comisión Nacional, en el sentido de que la figura del arraigo en México es contraria a los derechos consagrados en las Convenciones de las que es parte, y por tanto inconvencional. Esto, toda vez

⁸ Informe sobre la Visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de las Naciones Unidas, 31 de mayo de 2010. Párrafo 238.

⁹ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 2011. Párrafo 88.

que, la norma impugnada, al permitir que se solicite el arraigo para personas investigadas por delitos distintos a los de delincuencia organizada, resulta violatoria del derecho a la libertad personal, libertad de tránsito, presunción de inocencia, así como de los principios de presunción de inocencia, seguridad jurídica y debido proceso, por lo que debe ser invalidada; tomando como base el principio *pro persona*, establecido en el artículo 1° Constitucional, que ordena a toda autoridad del Estado Mexicano, privilegiar la norma que en mayor medida proteja los derechos fundamentales de las personas. En virtud de todo lo anterior, se solicita a ese Alto Tribunal declarar que la norma impugnada es inconveniente e inconstitucional, para así reforzar y garantizar el respeto a los derechos humanos.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 1 de septiembre de 2017.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus

*efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
(...)”*

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *por persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo

Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos de las personas privadas de su libertad.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Es así como el derecho de acceso a la justicia, que implica el derecho al debido proceso y el derecho a la presunción de inocencia cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para garantizar plenamente la dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan un efectivo acceso a la justicia en el que se garantice el respeto al debido proceso y a la presunción de inocencia, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación nacional.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de libertad personal, libertad de tránsito, legalidad, debido proceso, así como de los principios de presunción de inocencia, seguridad jurídica, principio *pro persona*, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la aplicación del arraigo como regla y no como excepción, sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del primero de septiembre de dos mil diecisiete, que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2017.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS