

## I. EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO NORMATIVO DEL ARRAIGO EN MÉXICO

Para iniciar el análisis de la evolución normativa de la figura del arraigo en México, este capítulo se dividirá en cuatro rubros. En primer lugar, se abordará *A) la evolución legal de la figura en el ámbito federal*, desde la reforma de 1983 al Código Federal de Procedimientos Penales (en adelante, CFPP), hasta la reforma constitucional de junio de 2008. Misma que será analizada en segundo lugar, a partir de *B) las implicaciones de la reforma de 2008* relativas a la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

En tercer lugar, se abordará el tema de *C) la división de competencias* entre la autoridad ordenadora (Poder Judicial) y la ejecutora (Poder Ejecutivo); para finalizar el capítulo haciendo referencia a *d) las estadísticas sobre la efectividad en la ejecución del arraigo en el ámbito federal*.

### 1. EVOLUCIÓN LEGAL DEL ARRAIGO EN EL ÁMBITO FEDERAL

La figura del arraigo domiciliario se incorporó por primera vez al sistema penal mexicano en 1983 como una medida preventiva para garantizar la presencia de los indiciados durante la averiguación previa y el proceso penal.

A partir de la reforma y adición del artículo 133 bis al CFPP de 1934,<sup>1</sup> mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante, *DOF*) del 27 de diciembre de 1983, se introdujo dicha figura. El referido artículo, a la letra establece:

Artículo. 133 bis. Cuando con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que éste, oyendo al indiciado, resuelva el arraigo con vigilancia de la autoridad, que ejercerán el Ministerio Público y sus auxiliares. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, no pudiendo exceder de 30 días, prórroga por igual término a petición del Ministerio Público. El juez resolverá, escuchando al Ministerio Público y al arraigado, sobre la subsistencia o el levantamiento del arraigo<sup>2</sup> (artículo adicionado mediante decreto publicado en el *DOF* el 27 de diciembre de 1983).

Adicionalmente, el artículo 205 del mismo Código adjetivo contemplaba la imposición del arraigo en función de algunas hipótesis diversas a las enunciadas en el artículo 133 bis, según se observa a continuación:

Artículo 205. Cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable el imputado no deba ser internado en prisión preventiva y existan elementos para suponer que podrá sustraer-

---

<sup>1</sup> Código abrogado de conformidad con lo que establece el artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado por Decreto en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 5 de marzo de 2014.

<sup>2</sup> CFPP, Artículo 133 bis, adicionado mediante decreto publicado en el *DOF* del 27 de diciembre de 1983.

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

se a la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá solicitar al juez, fundada y motivadamente, o éste disponer de oficio, con audiencia del imputado, el arraigo de éste con las características y por el tiempo que el juzgador señale, sin que en ningún caso pueda exceder del máximo señalado en el artículo 133-bis o bien tratándose de la averiguación previa o bien en el proceso por el término constitucional en que éste deba resolverse.<sup>3</sup>

De lo anterior se desprende que, con las reformas y adiciones al CFPP de diciembre de 1983, el arraigo penal se decretaba a partir de una solicitud formulada por el agente del Ministerio Público de la Federación (en adelante, MPF) ante la autoridad judicial, cuando la naturaleza del delito o la pena no requirieran prisión preventiva. Aunado a ello, debían existir datos que presumieran fundadamente que el acusado pudiera evadir la acción de la justicia. Esta privación de la libertad podía aplicarse hasta por un plazo de 30 días, con posibilidad de que el órgano jurisdiccional la renovase, por un periodo igual, a petición del Ministerio Público.

Cabe destacar que en la redacción del CFPP de 1983, no se especificaba el lugar donde debía llevarse a cabo el arraigo, quedando al arbitrio del juzgador el lugar en que se consumaría la medida cautelar, siempre bajo la vigilancia de la autoridad correspondiente.

Como se analizará a lo largo del capítulo, la práctica se modificaría a lo largo de los años, hasta el grado de establecer lugares especiales para la ejecución del arraigo (casas de se-

---

<sup>3</sup> CFPP, artículo 205, reformado mediante decreto publicado en el *DOF* del 27 de diciembre de 1983.

guridad, instalaciones de seguridad pública o incluso cuarteles militares).<sup>4</sup>

A través del decreto publicado en el *DOF* del 7 de noviembre de 1996, se creó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (en adelante, LFCDO), misma que reglamentaría las circunstancias y modalidades de la figura del arraigo.

El artículo 12 de la referida Ley, a la letra, establecía:

El juez podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público de la Federación y tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales del inculpado, el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud, con vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares, mismo que se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, sin que exceda de noventa días, con el objeto de que el afectado participe en la aclaración de los hechos que se le imputan y pueda abreviarse el tiempo de arraigo.<sup>5</sup>

De acuerdo al precepto anterior, el juez decretaría las modalidades y medios de realización del arraigo en función de los datos aducidos por el agente del MPF en la solicitud, estableciendo un plazo máximo de 90 días como duración del arraigo.

Una nueva reforma al artículo 133 bis del CFPP se dio en 1999, estableciendo la siguiente redacción:

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, se puede mencionar el caso de los 25 policías de Tijuana, Baja California, detenidos en marzo de 2009, en el cual un juez federal autorizó el arraigo de las víctimas en el cuartel militar donde se encontraban detenidos. Según la recomendación 87/2011 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ver sitio oficial: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec\\_2011\\_087.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_087.pdf) (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2016).

<sup>5</sup> LFCDO, artículo 12, de fecha 7 de noviembre de 1996.

---

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

Artículo 133 Bis. La autoridad judicial podrá, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo domiciliario o imponer la prohibición de abandonar una demarcación geográfica sin su autorización, a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia. Corresponderá al Ministerio Público y a sus auxiliares vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

El arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica se prolongarán por el tiempo estrictamente indispensable, no debiendo exceder de treinta días naturales, en el caso del arraigo, y de sesenta días naturales, en el de la prohibición de abandonar una demarcación geográfica.

Cuando el afectado pida que el arraigo o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica queden sin efecto, la autoridad judicial decidirá, escuchando al Ministerio Público y al afectado, si deben o no mantenerse.<sup>6</sup>

Al comparar el texto original de 1983 y el texto reformado el 8 de febrero de 1999 del artículo 133 bis del CFPP, se pueden advertir los siguientes cambios sustantivos:

- Se limita la expedición de órdenes de arraigo a los supuestos donde exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.
- Se suprime el derecho del inculcado a debatir la expedición de la orden de arraigo.
- Se dota al inculcado de la posibilidad de solicitar dejar sin efectos el arraigo, siempre que las causas que le dieron origen hayan desaparecido.
- Se suprime la prolongación de la medida.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> CFPP, artículo 133 bis, reformado mediante decreto publicado en el *DOF* el 8 de febrero de 1999.

<sup>7</sup> Recordemos que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996, contemplaba la posibilidad de implementar el arraigo hasta por 90 días.

De lo anterior se desprende que, hasta ese momento, la figura del arraigo estaba contenida en el CFPP (artículos 133 bis y 205) y en la LFCDO (artículo 12).

El contenido de los dos ordenamientos se armonizaría con la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, que elevó a rango constitucional la figura del arraigo y trajo consigo implicaciones de gran calado para todo el Sistema de Justicia Penal Nacional, mismos que serán analizados en el siguiente apartado de la presente sección.

La última modificación sustantiva que adolecería el referido artículo 133 bis del CFPP –antes de que el Código fuera abrogado y sustituido por el Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante, CNPP)–<sup>8</sup> es la publicada en el *DOF* el 23 de enero de 2009,<sup>9</sup> estableciendo la siguiente redacción:

*Artículo 133 Bis. La autoridad judicial podrá, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves, 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. Corresponderá al Ministerio Público y a sus auxiliares vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.*

El arraigo domiciliario se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable, no debiendo exceder de cuarenta días.

---

<sup>8</sup> Decreto por el que se expide el CNPP, publicado en el *DOF* el 5 de marzo de 2014. Ver documento oficial: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014) [fecha de consulta 30 de septiembre de 2016]

<sup>9</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicado en el *DOF* el 23 de enero de 2009.

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

El afectado podrá solicitar que el arraigo quede sin efecto, cuando considere que las causas que le dieron origen han desaparecido. En este supuesto, la autoridad judicial escuchará al Ministerio Público y al afectado, y resolverá si debe o no mantenerse.<sup>10</sup>

A partir de los cambios que plantean las reformas subsecuentes a la de 1999 en torno al arraigo, resulta indispensable identificar qué delitos son considerados graves en el sistema jurídico mexicano, según las épocas y el contexto histórico. Para ello, cabe recordar que en la reforma publicada en el *DOF* el 10 de enero de 1994, se señalaron como delitos graves los establecidos en el artículo 194 del CFPP.<sup>11</sup> De este modo, la expedición de órdenes de arraigo como se analizara más adelante quedaría condicionada a los tipos penales enunciados en tal precepto o a la posibilidad que existiera el riesgo fundado de que el inculpado pudiera evadir la acción de la justicia.

Adicionalmente el decreto de reforma de 2009 contemplaría, también, en el artículo Segundo Transitorio,<sup>12</sup> una nota sobre la vigencia del artículo 133 bis del CFPP, señalando que las disposiciones contenidas en dicho precepto serían aplicables en tanto entrase en vigor el CNPP.

---

<sup>10</sup> CFPP, artículo 133 bis, reformado mediante decreto publicado en el *DOF* el 23 de enero de 2009.

<sup>11</sup> Ver el artículo 194 CFPP completo, en el Anexo I *Marco legal en el sistema jurídico mexicano* del presente estudio.

<sup>12</sup> “Lo dispuesto en el artículo 133 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales estará vigente hasta en tanto entre en vigor el sistema procesal acusatorio a que se refiere el Decreto por el que se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, la fracción VII el artículo 115 y la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008”. Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, publicado en el *DOF* el 23 de enero de 2009.

Dicho Código fue publicado en el *DOF* el 5 de marzo de 2014, implicando la abrogación del CFPP, de conformidad con lo establecido en el artículo Tercero Transitorio del CNPP;<sup>13</sup> y estableciendo como fecha límite, para la entrada en vigor del Nuevo Sistema Procesal Acusatorio el 18 de junio de 2016, de acuerdo al artículo Segundo Transitorio del decreto publicado en el *DOF* el 18 de junio de 2008.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> “El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.”

Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se expide el CNPP, publicado en el *DOF* el 5 de marzo de 2014.

<sup>14</sup> El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales. Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, publicado en el *DOF* el 18 de junio de 2008.



---

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

Antes de entrar a revisar con mayor detalle las implicaciones de la reforma de junio de 2008 frente a la figura del arraigo, es importante destacar que la misma forma parte de las reformas estructurales que ha vivido el Estado mexicano en la última década.

Las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, publicadas el 6 y 10 de junio de 2011,<sup>15</sup> respectivamente, entraron en vigor durante la implementación del proceso penal de corte acusatorio en todos los tribunales del país (que inició con la reforma al sistema penal de 18 de junio de 2008 y que concluyó en 2016). Tal transformación sustantiva en el sistema jurídico mexicano representa una modificación del marco jurídico en la protección y garantía de los derechos humanos e implica medidas que deben impulsar todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, para evitar la posible regresión de estas reformas.

El desarrollo jurisprudencial de los contenidos de la ley de amparo que nos rige y que entró en vigor apenas el año pasado, definirá sin duda el porvenir de la Décima Época que también se encuentra en sus inicios.

La nueva legislación exige de todos los impartidores de justicia federal, un renovado compromiso como guardianes de los derechos de las personas. La Corte ha comenzado ya

---

<sup>15</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF* el 6 de junio de 2011. Ver sitio oficial: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2016).

Y Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF* el 10 de junio de 2011. Véase el sitio oficial: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011) (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2016).

a diseñar las grandes líneas orientadoras a las que los impar-  
tidores de justicia deberán ajustarse en el futuro.<sup>16</sup>

## 2. EL ARRAIGO SEGÚN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008

Como se avanzaba, la reforma del artículo 16 constitucional publicada en el *DOF* del 18 de junio de 2008, implicó nuevos entendimientos frente a la medida cautelar del arraigo al blindar y delimitar, a la vez, su ámbito de aplicación.

La figura del arraigo, contenida en el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, señala:

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.<sup>17</sup>

De los cambios significativos que contempla el párrafo transcrito, se destacan las siguientes implicaciones:

---

<sup>16</sup> Silva Meza, Juan N., *Palabras con motivo del Cuarto Informe Anual de Labores como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*, el 11 de diciembre de 2014.

<sup>17</sup> CPEUM, artículo 16, párrafo octavo, reforma publicada en el *DOF* el 18 de junio de 2008.

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

- Elevar el arraigo a rango constitucional imposibilitando, de este modo, la impugnación legal del precepto por los mecanismos tradicionales.
- Limitar la expedición de órdenes de arraigo, exclusivamente a delitos de delincuencia organizada.

Aunado a lo anterior, la ejecución del arraigo como medida cautelar podría estar justificada para algunos, en términos de la Contradicción de Tesis 293/2011<sup>18</sup> —misma que se abordará con más detalle en el capítulo segundo— puesto que en dicha resolución de 3 de septiembre de 2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, Suprema Corte o SCJN) estableció que cuando exista una restricción expresa en el texto constitucional aun contraviniendo lo estipulado en tratados internacionales, deberá estarse a lo que mandata el texto constitucional.<sup>19</sup> Es decir, bajo este contexto, tanto los derechos humanos como las restricciones consagradas en la Constitución pueden tener límites (o restricciones) y, en este sentido, se estará a lo que disponga el texto constitucional caso por caso.

Cabe considerar que, tanto desde una visión estrictamente analítica como desde un punto de vista sustentado en el derecho internacional de los derechos humanos, su ejercicio no siempre es absoluto, pues a veces los propios tratados interna-

---

<sup>18</sup> Contradicción de tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del décimo primer circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito, 3 de septiembre de 2013. Véase el engrose público: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2016).

<sup>19</sup> Cabe recordar que los criterios convalidados hasta antes de la Reforma en materia de Derechos Humanos de 10 de junio de 2011, sustentaban el sistema jerárquico normativo a partir de la supremacía constitucional absoluta, sin distinción de materia.

cionales en la materia establecen límites y restricciones a los mismos.

Lo anterior encuentra sustento convencional a partir del contenido del artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH o Convención Americana),<sup>20</sup> al señalar: “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”.

De tal suerte que aun cuando el arraigo pudiera colisionar con algunos derechos humanos (como pudieran ser la libertad personal, el libre tránsito, la presunción de inocencia o el debido proceso) la medida cautelar es interpretada como procedente por estar consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM o Constitución). Sin embargo, teniendo en cuenta que la Constitución contemple restricciones expresamente, no quiere decir que deban aplicarse de modo automático.

En tal sentido, el arraigo no debe entenderse como una obligación para los operadores jurídicos sino según lo establece el propio artículo 16: es una potestad que las y los juzgadores

---

<sup>20</sup> CADH, artículo 7.2, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (b-32) en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969. Véase el sitio oficial Organización de los Estados Americanos, en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm) (fecha de consulta: 3 de octubre de 2016). Vale la pena recordar que, a partir de 1988 el Estado mexicano reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, como tribunal regional con sede en San José de Costa Rica. Lo anterior implicó precisar en la Constitución la dirección de la política exterior y los principios rectores en la celebración de tratados internacionales, como competencia del Ejecutivo, así como la emisión de leyes. En 1992 se expidió la Ley sobre la Celebración de Tratados que reúne en 11 artículos las premisas básicas en la materia. Véase el sitio oficial en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf> (fecha de consulta: 3 de octubre de 2016).

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

deberán evaluar a la luz del artículo 1o. de la Constitución. En otras palabras, la Constitución no obliga a conceder todas las solicitudes de arraigo que les sean solicitadas.<sup>21</sup> Pues el alcance de las restricciones constitucionalmente expresas deberá definirse en forma casuística, sistemática y de acuerdo con los derechos y las garantías que la rodean, para que su aplicación sea válida.

Como se desprende de la transcripción del párrafo octavo del artículo 16 constitucional, es la misma ley fundamental la que determina los supuestos en los que podrá ser decretada su ejecución ciñéndose a circunstancias excepcionales. Lo anterior implica que *el arraigo se podrá decretar exclusivamente por delitos de delincuencia organizada*, por el lapso indispensable para el éxito de la investigación que en ningún caso podrá exceder a 80 días y bajo la estricta vigilancia de la autoridad responsable.

Llegados a este punto, cabe revisar cómo define la CPEUM la delincuencia organizada. En ese tenor, el párrafo noveno del artículo 16 constitucional, señala: “Por delincuencia organizada se entiende *una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia*”.<sup>22</sup>

La ley en la materia a la que hace referencia el precepto enunciado, es la LFCDO (comentada al inicio del capítulo), misma que en su artículo segundo,<sup>23</sup> complementa el contenido anterior, del cual cabe destacar el siguiente fragmento:

---

<sup>21</sup> Sobre el particular, en el capítulo tercero del Cuaderno, se analizarán los criterios sostenidos por la SCJN, en los que todavía no se encuentra una postura definitiva en relación al arraigo, tras la reforma constitucional de 2008.

<sup>22</sup> CPEUM, artículo 16, párrafo noveno, reforma publicada en el *DOF* del 18 de junio de 2008.

<sup>23</sup> Para conocer el listado de delitos completo, véase la LFCDO en el anexo I “Marco legal en el sistema jurídico mexicano” del presente estudio.

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 (párrafo reformado *DOF* del 23 de enero de 2009).<sup>24</sup>

Adicionalmente, el artículo Décimo Primero Transitorio<sup>25</sup> de la reforma constitucional de 2008 facultó temporalmente<sup>26</sup> a los agentes del Ministerio Público para solicitar al juez el arraigo domiciliario tratándose de delitos graves —no sólo delincuencia organizada— por un máximo de 40 días. Lo que amplió de forma notable el uso de la figura por parte de los operadores jurídicos durante la *vacatio legis*.<sup>27</sup> Lo anterior, en los términos planteados en el artículo décimo primero transitorio, contradice lo estipulado en el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, en lo que respecta a la estricta emisión de órdenes de arraigo por delitos de delincuencia organizada, por lo cual ha sido y es foco de constantes críticas en el foro jurídico y social.

---

<sup>24</sup> LFCD, artículo 2o., reformado mediante decreto publicado en el *DOF* el 26 de junio de 2016.

<sup>25</sup> “En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días. Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia”. Artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *DOF* del 18 de junio de 2008.

<sup>26</sup> Dicha temporalidad hace referencia a la entrada en vigor del nuevo proceso penal de corte acusatorio en cada estado de la República, proceso que se llevó a cabo de forma paulatina entre 2008 y 2016.

<sup>27</sup> *Idem*.

---

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

Pese a lo anterior, es fundamental considerar que todo análisis e interpretación que se haga sobre la existencia y aplicación de esta figura establecida expresamente en la Constitución, deberá realizarse en el marco hermenéutico que también estableció la Constitución, por disposición del poder revisor de la misma, con la comentada reforma de 2011. Es decir, deberá llevarse a cabo tomando en cuenta que la Constitución ordena a todas las autoridades, incluyendo a las y los juzgadores que la interpretan, una sumisión al principio *pro homine* que exige la búsqueda de las soluciones, acciones, interpretaciones, que mejor protejan los derechos de las personas.

### 3. DIVISIÓN DE COMPETENCIAS EN TORNO A LA FIGURA DEL ARRAIGO

La materialización de la medida cautelar al caso concreto conllevó la instrumentación de múltiples deberes, tanto del Poder Ejecutivo como el Poder Judicial, atendiendo a la distribución de competencias delimitada por la propia CPEUM.

El texto constitucional, en su artículo 16, erige, por una parte, a la *autoridad ordenadora* del acto de molestia, es decir, al juez que decretará la expedición de la orden de arraigo. Y, por otra, constituye a la *autoridad ejecutora*; a saber, el agente del MPF con auxilio de las policías, que para el efecto contemple la ley en términos del artículo 21 constitucional, autoridades que deberán ejecutar dicha orden de arraigo.

Con la finalidad de identificar el grado de participación que tendrá cada autoridad frente al caso concreto, a continuación se delimitarán las atribuciones de cada autoridad:

## A. *Ámbito de competencia de la autoridad ordenadora*

El siguiente capítulo tiene por objeto acotar la competencia de la autoridad ordenadora del acto de molestia en la tramitación del arraigo. Tomando en cuenta que sus facultades y atribuciones se encuentran delimitadas expresamente por los acuerdos generales 75/2008, 38/2016 y 39/2016 que al efecto ha emitido el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal (en adelante, CJF), mismos que a continuación se analizarán.

El 4 de diciembre de 2008 se publicó en el *DOF* el Acuerdo General 75/2008<sup>28</sup> del Consejo de la Judicatura Federal por el que se crearon los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones (en adelante, JFPECAIC).

Si bien el Acuerdo General 75/2008 consta de 17 artículos, vale la pena destacar algunos razonamientos aducidos por el CJF para la emisión del mismo:

### *Considerando*

*Tercero.* Las reformas a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han cambiado radicalmente el sistema de justicia penal, modificaciones de tal magnitud que impactan de una manera directa la estructura, presupuesto y organización del Poder Judicial de la Federación;

...

*Quinto.* El nuevo texto del artículo 16 constitucional determina que deben existir jueces que resuelvan, entre otras, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técni-

---

<sup>28</sup> Ver Acuerdo General 75/2008 completo en el anexo II “Acuerdos Generales emitidos por Pleno del Consejo de la Judicatura Federal”, del presente estudio.



---

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

cas de investigación de la autoridad que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos;

*Sexto.* La creación de *Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones* implica, aun antes de la expedición de la norma secundaria, un avance importante en la implementación de las reformas, que coadyuvará a satisfacer las cargas de trabajo que deberán enfrentarse, acatar los tiempos en que deba resolverse, así como a definir y especializar los mecanismos que resulten indispensables para la puesta en marcha de esas reformas; lo que permitirá a los jueces federales penales adelantarse para que estén en condiciones de enfrentar con excelencia, profesionalismo, eficacia y oportunidad, todas y cada una de las actividades que ya exige la moderna función judicial penal.<sup>29</sup>

De lo referido en el Acuerdo General bajo análisis, se pueden rescatar cuatro puntos fundamentales:

1. Tanto la solicitud como las pruebas, que al efecto ofrezca el agente del Ministerio Público para obtener una orden de arraigo, deberán ser presentadas vía informática.
2. Los jueces especializados en cateo, arraigo e intervención de comunicaciones tendrán competencia en toda la República mexicana.
3. Se privilegia la celeridad en cuanto a la expedición o no de órdenes de cateo, arraigo e intervención de comunicaciones, pues el juzgador deberá resolver antes de terminar su turno.

---

<sup>29</sup> Acuerdo General 75/2008 del Pleno del CJF, por el que se crean juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones. Véase el sitio oficial: <http://www.cjf.gob.mx/index.htm> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2016).

4. La competencia de los juzgados de reciente creación se limita a la etapa de averiguación previa, no contemplando la etapa de investigación inicial, figura propia del nuevo proceso penal de corte acusatorio.

Ocho años después, el Pleno del CJF emitiría el Acuerdo General 38/2016,<sup>30</sup> a través del cual eliminaría uno de los juzgados JFPECAIC, para crear dos Juzgados de Distrito Especializados en Medidas Cautelares y Control de Técnicas de Investigación (en adelante, JDEMCyCTI o juzgados especializados).

En el considerando quinto y séptimo se justificaría la acción descrita y tomada por el Pleno del CJF, al establecer:

Quinto. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó la conclusión de funciones del Juzgado Séptimo Federal Penal Especializado en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, y crear dos denominados Juzgados de Distrito Especializados en Medidas Cautelares y Control de Técnicas de Investigación, con residencia en la Ciudad de México y competencia en toda la República, que serán competentes para conocer y resolver las siguientes solicitudes que haga el Ministerio Público de la Federación, desde el comienzo de la etapa de investigación inicial, durante la misma y hasta antes de que con motivo de ella el imputado quede a disposición del juez de control para que se le formule la imputación: a) arraigo, cateo e intervención de comunicaciones privadas y de correspondencia, tratándose de la investigación de delitos de delincuencia organizada.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Véase el Acuerdo General 38/2016 completo en el anexo II “Acuerdos Generales emitidos por Pleno del Consejo de la Judicatura Federal”, del presente estudio.

<sup>31</sup> Acuerdo General 38/2016 del Pleno del CJF, relativo a la conclusión de funciones del Juzgado Séptimo Federal Penal Especializado en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, con competencia en toda la República y

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

De este modo, los dos juzgados especializados, JDEMCyCTI, creados a partir del Acuerdo 38/2016, tendrán competencia en toda la República para resolver las solicitudes formuladas por el agente del MPF en materia de arraigo, cateo e intervención de comunicaciones. Lo anterior, desde el inicio de la etapa de investigación inicial, durante la misma y hasta antes de que, con motivo de ella, el indiciado quede a disposición del juez de control para que se le formule la imputación.

De tal suerte que los JFPECAIC son competentes tratándose de averiguación previa, mientras que los JDEMCyCTI son competentes tratándose de la investigación inicial y hasta antes de que se formule la imputación al indiciado. Es decir, los primeros conocen del sistema procesal penal tradicional, en tanto que los segundos son competentes en el sistema procesal acusatorio.

Los JDEMCyCTI recién creados se registrarán conforme a lo establecido en el Acuerdo General 39/2016.<sup>32</sup> Del mismo, cabe destacar el siguiente considerando por sostener una facultad adicional a las comentadas con anterioridad:

### *Considerando*

...

Sexto. Adicionalmente, se dota de competencia a los nuevos Juzgados para conocer de las solicitudes de intervención de comunicaciones que lleven a cabo el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la Policía Federal, así como las

---

residencia en la Ciudad de México, así como por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones del similar 75/2008, por el que se crean Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones. Véase el sitio oficial: <http://www.cjf.gob.mx/index.htm> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2016).

<sup>32</sup> Ver Acuerdo General 39/2016 completo en el anexo II “Acuerdos generales emitidos por Pleno del Consejo de la Judicatura Federal”, del presente estudio.

relacionadas con la autorización que pida el Comisionado General de la Policía Federal para solicitar por escrito a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones y de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten; así como, la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real.<sup>33</sup>

En función de los acuerdos generales analizados, el Poder Judicial de la Federación (en adelante, PJJ) creó los órganos necesarios para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones decretadas por mandato constitucional y, de este modo, estar en condiciones de solventar las cargas laborales exigidas por la implementación del proceso penal de corte acusatorio.

A continuación se referirán las obligaciones de los agentes del MPF como autoridades ejecutoras de la orden de arraigo.

### B. *Ámbito de competencia de la autoridad ejecutora*

La Constitución es muy clara tratándose de la tramitación de las solicitudes de arraigo al señalar en su artículo 16, párrafo octavo, que: *sólo el Ministerio Público podrá formular la solicitud de arraigo.*

Lo anterior, se afianza con el contenido del artículo 21 constitucional que, a la letra, establece:

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.

---

<sup>33</sup> Acuerdo General 39/2016 del Pleno del CJF, por el que se crean Juzgados de Distrito Especializados en Medidas Cautelares y Control de Técnicas de Investigación. Véase el sitio oficial: <http://www.cjf.gob.mx/index.htm> (fecha de consulta: 15 de septiembre de 2016).

---

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

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.<sup>34</sup>

En el presente estudio, no se analizará la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, siendo ésta última la ley especial que reglamenta la actividad del MPF puesto que, atendiendo al contenido transcrito, la Constitución es precisa al encomendarle la actividad ya referida.

Llegados a este punto, resta pasar del plano del “deber ser” de la norma al plano del “ser” de las prácticas reales y cotidianas que pueden suscitarse. Para ello, a continuación se analizarán algunas estadísticas sobre la efectividad del arraigo.

### 4. ESTADÍSTICAS SOBRE LA EFECTIVIDAD EN LA EJECUCIÓN DEL ARRAIGO EN EL ÁMBITO FEDERAL

Tras la revisión de la evolución en el proceso de creación de las normas relacionadas con la figura del arraigo, es importante abordar la efectividad de la misma en cuanto a su ejecución.

Poca es la información oficial que se tiene respecto a las cifras de órdenes de arraigo solicitadas por los agentes del MPF.

A partir de la solicitud de acceso a la información formulada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos,<sup>35</sup> se tiene que, desde 2008 y, por lo menos, hasta 2011, el arraigo se empleó cada vez con mayor frecuen-

---

<sup>34</sup> CPEUM, artículo 21, última reforma publicada en el *DOF* del 15 de agosto de 2016.

<sup>35</sup> Véase el sitio oficial: <http://cmdpdh.org/> (fecha de consulta: 8 de septiembre de 2016).

cia, poniendo en duda el carácter excepcional de la medida cautelar.

Según información obtenida mediante una solicitud de acceso a la información pública, solicitada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos por sus siglas CMDPDH (oficio SJA/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.<sup>36</sup>

En la siguiente tabla se compilan los datos estadísticos sobre las solicitudes de arraigo formuladas por el agente de MPF a la autoridad judicial, reportados en los informes anuales de labores de la Presidencia de la SCJN de los últimos siete años.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> CMDPDH y OMCT, “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”, octubre de 2012. Véase el documento en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CAT\\_NGO\\_MEX\\_12965\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12965_S.pdf) (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2016).

<sup>37</sup> Se omiten los informes anuales de labores de 2011 y 2015 por no contener información relacionada con las solicitudes de arraigo planteadas por los agentes del Ministerio Público al órgano jurisdiccional competente.

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

<p><i>Informe Anual de Labores SCJN 2009</i></p> <p>Al corte estadístico de noviembre, se habían recibido 4,040 solicitudes en los siete juzgados: 3,457 cateos. 556 <i>arraigos</i>. 26 intervenciones de comunicaciones, y 1 autorización para requerir información a compañías telefónicas. <i>En términos generales, más del 90% de las peticiones se han concedido.</i><sup>38</sup></p>	<p><i>Informe Anual de Labores SCJN 2010</i></p> <p>De las medidas solicitadas en el 2010 3,715 cateos. 772 <i>arraigos</i> 118 intervenciones de comunicaciones 0 autorizaciones para requerir información a compañías telefónicas. <i>Se concedieron 4,108, se concedieron parcialmente 56 y se negaron 374, una fue declarada sin materia y 67 recibieron trámite diverso.</i><sup>39</sup></p>
<p><i>Informe Anual de Labores SCJN 2012</i></p> <p>A través del sistema de ventana electrónica de trámite se entregaron 2,025 certificados digitales y permisos de acceso, lo que originó que las autoridades investigadoras formularan ante los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones 4,564 <i>solicitudes de medidas cautelares</i>, de las cuales 3,078 corresponden a cateos, 843 a <i>arraigos</i>, 631 a intervención de comunicaciones y 12 a autorizaciones para solicitar información a las empresas de telecomunicaciones.<sup>40</sup></p>	<p><i>Informe Anual de Labores SCJN 2013</i></p> <p>El Sistema de Ventana Electrónica de Trámite permitió la entrega de 415 certificados digitales y 488 permisos de acceso, lo que originó que las autoridades investigadoras formularan, ante los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, 4,158 <i>solicitudes de medidas cautelares</i>, de las cuales, 2,553 corresponden a cateos, 305 a <i>arraigos</i>, 1,270 a intervención de comunicaciones y 30 relativas a autorización para solicitar información a las empresas de telecomunicaciones.<sup>41</sup></p>

<sup>38</sup> Poder Judicial de la Federación, *Informe Anual de Labores*, México, 2009, p. 28.

<sup>39</sup> *Ibidem*, 2010, p. 21.

<sup>40</sup> *Ibidem*, 2012, p. 56.

<sup>41</sup> *Ibidem*, 2013, p. 52.

JUAN N. SILVA MEZA

*Informe anual de Labores  
2014*

En lo que toca al Sistema de Ventana Electrónica de Trámite, se entregaron 454 certificados digitales y 289 permisos de acceso, lo que originó que las autoridades investigadoras formularan 3,715 *solicitudes de medidas cautelares* ante los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones. De ellas, 4,455 correspondieron a cateos, 253 a *arraigos*, 1,669 a intervención de comunicaciones y 21 a autorizaciones para solicitar información a las empresas de telecomunicaciones.<sup>42</sup>

De la tabla anterior se desprende que, si bien de 2009 a 2011 existe un aumento en la tramitación de órdenes de arraigo, a partir de 2012 tal tendencia comenzó a disminuir drásticamente; a tal grado que, de la cifra más alta reportada en 2012 (843 arraigos), a la cifra más baja reportada en 2014 (253 arraigos), existe una reducción del 70% en cuanto a solicitudes de arraigo formuladas a nivel federal.

En materia penal, la Suprema Corte restringió la figura del arraigo; fijó parámetros que el juzgador debe tener en cuenta en relación con posibles actos de tortura; determinó bases fundamentales a seguir en relación con el respeto al derecho de asistencia consular y sobre el reconocimiento de inocencia de personas involucradas en el llamado caso Acteal.

Con éstos y otros asuntos, el máximo tribunal del país ha comenzado a realizar un necesario balance interpretativo.<sup>43</sup>

De todo lo anterior, se puede concluir que, desde su creación en 1983 hasta su última modificación en 2008, la figura del arraigo ha sufrido múltiples cambios y adecuaciones tendentes a

<sup>42</sup> *Ibidem*, 2014, p. 54.

<sup>43</sup> Silva Meza, Juan N., *Palabras con motivo del Cuarto Informe Anual de Labores como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*, el 11 de diciembre de 2014.



---

## REFLEXIONES EN TORNO AL ARRAIGO

---

legítimar su aplicación en el sistema jurídico mexicano. A pesar de ello, su ejecución ha sido objeto de múltiples críticas, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, siendo estos últimos tópicos materia de reflexión en las siguientes secciones del presente estudio.

Debemos recordar que la actividad del Estado, en todos los ámbitos de la vida pública, se orientará por una nueva visión constitucional que exige poner por delante de toda consideración los derechos humanos de las personas, incluidas, por supuesto, aquellas que ya han sido sancionadas penalmente y se encuentran privadas de su libertad personal.

Todas las autoridades estamos obligadas a acatar el texto del párrafo segundo del nuevo artículo primero constitucional que a la letra señala:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Para los juzgadores resulta particularmente importante entender esta nueva realidad. Nosotros somos los garantes de la Constitución y, en última instancia, responsables de vigilar que todas las demás autoridades velen y protejan los derechos humanos.<sup>44</sup>

Para finalizar el capítulo, es preciso señalar que en el contexto actual toda interpretación normativa que realicen los operado-

---

<sup>44</sup> Silva Meza, Juan N., Palabras con motivo de la inauguración del seminario “La reforma penitenciaria: un eslabón clave de la Reforma Penal Constitucional”, en la Ciudad de México, el 26 de septiembre de 2011.

JUAN N. SILVA MEZA

---

res jurídicos, debe efectuarse al tenor de la evolución normativa que plantea el sistema jurídico mexicano. Evolución que se encuentra delimitada por el principio pro persona en razón del bloque de control de la regularidad constitucional.