



Recomendación 02/2011

Expediente

CDHDF/II/122/AZCAP/10/D1031

Caso

Violaciones a derechos humanos con motivo de la solicitud, expedición y condiciones en las que se aplica el arraigo en el Distrito Federal

Persona peticionaria

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal — investigación de oficio¹—

Personas agraviadas

Personas detenidas en el Centro de Arraigo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y demás habitantes en el Distrito Federal

Autoridades responsables

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Derechos humanos violados

- I. Derecho al debido proceso, garantías judiciales
- II. Derecho a una adecuada protección judicial
- III. Derecho a la seguridad jurídica
- IV. Derecho a la libertad y seguridad personales
- V. Derecho a la integridad personal
- VI. Derecho de las personas privadas de la libertad
- VII. Derecho a la salud

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 29 días del mes de abril de 2011, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente de queja citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal formuló el proyecto que, aprobado por el suscrito, en términos de lo establecido por los artículos 2, 3, 5, 6, 17 fracciones I, II y IV; 22 fracciones IX y XVI; 24 fracciones IV y VII; 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como en los artículos 71 fracción VI; 82, 119, 120, 136 al 142, y 144 de su Reglamento Interno, constituye la presente Recomendación, que se dirige a las siguientes autoridades del Distrito Federal:

Doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa, Procurador General de Justicia del Distrito Federal²,

Doctor Edgar Elías Azar, Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y Presidente del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal³,

De conformidad con los artículos 37, fracción II, 38, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; 5 de la Ley de Protección de Datos Personales, y atendiendo a la

¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 65, fracción VI del Reglamento Interno de la CDHDF.

² En términos de lo dispuesto en los artículos 10, 87 párrafo primero del *Estatuto de Gobierno*; 2°, 12 párrafo segundo, 15 fracción XIII y último párrafo; 16, fracción III y 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*.

³ En términos de las disposiciones contenidas en los artículos 8 fracción III y 76 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, y 1, 2, 32 fracs., V, XI y XIII, 34, 36, 37 fracc. IV y 196 de la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*.

naturaleza del caso sobre el que trata esta Recomendación, prevalecerá el principio de máxima confidencialidad previsto en el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 139 del Reglamento Interno de la CDHDF, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación:

I. Relatoría de hechos

El 19 de febrero de 2010, de conformidad con el artículo 24 fracción II de la Ley de la CDHDF y 71 fracción VI y 97 de su Reglamento Interno, la Primera Visitadora General de la CDHDF acordó iniciar de oficio la investigación cuyo registro se indica al rubro, debido a que el 15 de febrero de 2010, en el Periódico *Milenio*, se publicó una nota periodística, en la que sustancialmente se informó lo siguiente:

Existe sobrepoblación en el Centro de Arraigo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal — en adelante PGJDF—: Su capacidad está rebasada al 100 %, y los 64 espacios disponibles son insuficientes para las 120 personas que se encuentran detenidas en dicho lugar.

El Ministerio Público abusa del recurso jurídico del arraigo: Estadísticas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal —en adelante TSJDF— señalan que las solicitudes de arraigo eran esporádicas y han aumentado, ya que en el año 2005 no se utilizó el arraigo; en el año 2006 hubo 5 solicitudes; en el año 2007 sumaron 28, en el 2008 fueron 58 solicitudes, y durante el año 2009 se concedieron 201 órdenes de arraigo.

Condiciones y atención deficiente en el Centro de Arraigo: Las condiciones en las que se encuentran las personas del Centro de Arraigo son deficientes, ya que no hay agua caliente; hay horarios específicos para hacer actividades; existen severas limitaciones para acceder a artículos de aseo personal básicos; la alimentación es insuficiente, y los servicios de salud son deficientes.

II. Competencia de la CDHDF para la investigación de los hechos

Los mecanismos de *ombudsman*, como esta Comisión, son medios alternos de solución de controversias. Su competencia está determinada en el artículo 102 apartado B de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda de los Derechos Humanos de los habitantes de esta ciudad. Por lo anterior, le corresponde a la CDHDF establecer la responsabilidad de la violación de los Derechos Humanos, por parte de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, le corresponde en exclusiva determinar los Derechos que han sido violados — *compétence de la compétence*—. Esta última no está sujeta a la disposición de los entes públicos bajo su examen.

Por lo que, con fundamento en el apartado B del artículo 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como de los artículos 2 y 3 de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*⁴; artículo 11 de su Reglamento Interno⁵, y de la resolución A/RES/48/134 de 20 de diciembre de 1993, de los denominados *Principios de París*⁶, este Organismo tiene competencia;

⁴ El artículo 2 establece como objeto de la CDHDF, la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social. El artículo 3 dispone que el organismo será *competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal*.

⁵ De acuerdo con el cual: [I]a Comisión conocerá de actos u omisiones de naturaleza administrativa que constituyan presuntas violaciones a derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor (a) público (a) [del Distrito Federal].

⁶ *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París)*, que establece como responsabilidad de los organismos nacionales de protección de derechos humanos la promoción y defensa de los derechos de las personas de acuerdo con el derecho internacional de la materia (Apartado A, punto 3, inciso b).

En razón de la materia —*ratione materiae*—, ya que esta Comisión presumió violaciones a: i) el debido proceso y garantías judiciales; ii) el derecho a una adecuada protección judicial; iii) la seguridad jurídica; iv) la libertad y seguridad personales; v) la integridad personal; vi) el derecho de las personas privadas de la libertad; vii) el derecho a la salud; todas ellas en agravio de diversas personas y que ponen en riesgo los derechos de los habitantes del Distrito Federal.

En razón de la persona —*ratione personae*— ya que las presuntas violaciones anteriormente señaladas son atribuibles a servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia (en adelante PGJDF) y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (en adelante TSJDF) respectivamente, las cuales se encuentran bajo el examen de la CDHDF.

A este respecto, es importante señalar que los razonamientos que esta Comisión ha hecho sobre las actuaciones de los jueces del Distrito Federal en materia de arraigo, están exclusivamente dirigidos a la protección de los derechos procesales y judiciales de los detenidos, sujetos a la medida de arraigo, es decir a actos u omisiones procedimentales distintos de los previstos en el artículo 19 de la LCDHDF; y, de ningún modo implican valoraciones o juicios sobre las resoluciones de carácter jurisdiccional, por lo tanto, debe entenderse que no están referidos a valoración legal o determinación jurídica alguna por parte de ningún juez del Distrito Federal.

En razón del lugar —*ratione loci*—, porque los hechos ocurrieron en el territorio del Distrito Federal, y;

En razón de tiempo —*ratione temporis*—, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de la CDHDF, el cual señala que por tratarse de presuntas violaciones calificadas como graves, no están sujetas a plazos de prescripción o caducidad.

III. Procedimiento de investigación

Derivado del contenido de la nota periodística ya señalada, y del resultado de la revisión de los expedientes radicados e investigados en la Primera Visitaduría de la CDHDF con motivo del arraigo se planteó, siguiendo los distintos momentos en los que se ejecuta el arraigo, como hipótesis de trabajo la siguiente:

La utilización del arraigo es incompatible con los derechos humanos, y no obstante estar prevista por la Constitución, en el Distrito Federal se practica en contravención de los instrumentos internacionales de derechos humanos, las disposiciones constitucionales y legales de la materia.

Analizados los hechos, establecida la competencia de esta Comisión para conocerlos, y formulada la hipótesis de trabajo, con fundamento en los artículos 36, 41, 42, 43 de la Ley de la CDHDF y 70, 106, 119, de su Reglamento Interno, se requirió información y documentación considerada como pertinente a efecto de determinar la posible violación de derechos humanos por parte de los servidores públicos del TSJDF y de la PGJDF.

Para comprobar la hipótesis señalada, este Organismo realizó las siguientes acciones de investigación:

- a) Análisis de 92 expedientes radicados en la Primera Visitaduría General, que tuvieran alguna relación con personas bajo arraigo, principalmente para conocer: *los supuestos bajo los cuales se realiza la detención; el tiempo que transcurre entre la detención y la solicitud del arraigo; los delitos por los que se otorga el arraigo; si en la audiencia de arraigo ante el juez se encuentra presente el defensor*

público o particular del probable responsable; el tiempo por el que se autoriza el arraigo; la eficacia del arraigo; la fundamentación y motivación que se utiliza para solicitar y conceder una orden de arraigo; la manera como se garantizaron los derechos procesales de los inculpados; los recursos o medios de impugnación que, en su caso, proceden contra dicha figura; las condiciones a las que se somete a las personas bajo arraigo y la forma en la que se ejecuta éste.

- b) Solicitud y análisis de información y documentación a la PGJDF, sobre la actuación de los agentes del ministerio público que solicitaron órdenes de arraigo.
- c) Solicitud y análisis de información del TSJDF, tendiente a conocer las condiciones legales de la autorización del arraigo, así como los recursos legales que se emplean en contra de la resolución judicial que lo concede.
- d) Consulta del 4º Informe de Labores del Procurador General de Justicia y el 2º Informe de Labores del Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal, correspondientes al año 2009, para conocer el número total de solicitudes de arraigo formuladas por el ministerio público, y de órdenes de arraigo concedidas por los jueces capitalinos.
- e) Solicitud de información a la Secretaría de Salud del Distrito Federal, respecto al convenio de colaboración celebrado con la PGJDF, para dotar de médicos legistas en el Centro de Arraigo y la forma en la que operan éstos.
- f) Solicitud de información a la Defensoría de Oficio del Distrito Federal para conocer la forma en la que intervienen los defensores públicos en la audiencia de arraigo.
- g) Visitas al Centro de Arraigo de la PGJDF, para constatar la forma en la que se ejecuta el arraigo; así como verificar las condiciones de las instalaciones, y la situación en la que se encuentran las personas bajo arraigo.
- h) Entrevistas al Director del Centro de Arraigo.
- i) Testimonios
 1. Aquellos recabados con motivo de la investigación de la presente recomendación a diversas personas bajo arraigo, abogados defensores y familiares que acuden al Centro de Arraigo y;
 2. Aquellos que se desprenden de los expedientes de queja, investigados y, en su momento concluidos por la CDHDF, que refieren situaciones sobre el arraigo, mismas que fueron retomadas a efecto de contextualizar y describir las condiciones en las que se aplica el arraigo.
- j) La consulta y análisis de otras fuentes de información, entre las que destacan: el informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁷, así como las Recomendaciones formuladas por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de la Naciones Unidas —O.N.U.— con motivo del Examen Periódico Universal —E.P.U.— realizado al Estado mexicano en 2009⁸. Más recientemente, el Comité de Derechos Humanos en sus observaciones finales⁹

IV. Evidencia

IV.1 Información contenida en los expedientes de la Primera Visitaduría General vinculados con el arraigo

Se realizó un análisis detallado de 92 expedientes de queja radicados en la Primera Visitaduría General de 2008 a 2010, en los que se detectaron conductas presuntamente violatorias de derechos humanos de los

⁷ ONU, Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes CAT/OP/MEX/R1 de 27 de mayo de 2010.

⁸ A/HR/WG.6/L.13. Draft Report of the Working Group of the Universal Periodic Review, México, 5 de octubre de 2009.

⁹ Véase CCPR/C/MEX/CO/5, de 7 de abril de 2010

agraviados que estuvieron sujetos a arraigo. Los hechos fueron atribuidos al personal adscrito a diversas áreas de la PGJDF, así como a los jueces del TSJDF que concedieron las órdenes de arraigo¹⁰.

Los expedientes de queja contenían constancias de entrevistas realizadas a las personas que estuvieron sujetas a arraigo; además, documentos oficiales relacionados con la solicitud de la orden de arraigo —la averiguación previa que motivó la solicitud del arraigo—, así como de la resolución de su expedición —el expediente que se inició en el juzgado para autorizarlo—.

IV.2 Información relacionada con los criterios y trámite que realiza el ministerio público para solicitar la orden de arraigo

En atención a diversas solicitudes de información formuladas por este Organismo a la Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal —en adelante DGDHPGJDF— se remitió copia de documentación por la cual los titulares de diversas áreas de la PGJDF¹¹ informaron sobre: i) los criterios para determinar la necesidad de la solicitud de arraigo; ii) las diligencias practicadas previamente a la solicitud de arraigo.

IV.3 Información relacionada con el procedimiento y criterios de los Jueces Penales del TSJDF, para conceder las órdenes de arraigo

En respuesta a una petición de información formulada por este Organismo a la Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos del TSJDF —en adelante DOCDHTSJDF— se recibió información de 54 juzgados penales¹² y del Director de Turno de Consignaciones Penales y de Justicia para Adolescentes del TSJDF.

IV.4. También se obtuvo información sobre los amparos solicitados contra órdenes de arraigo concedidas por jueces penales del Distrito Federal

IV.5 Información relacionada con la aplicación del arraigo y de las condiciones del Centro de Arraigo de la PGJDF

Respecto a las condiciones materiales del Centro de Arraigo, la información se obtuvo por diversas fuentes: el Director envió un informe en el que mencionó la forma como funciona dicho centro; personal de esta Comisión realizó varias visitas y dos inspecciones en fecha diversa, asimismo, se realizó una entrevista al propio Director.

Cabe señalar que esta Comisión recabó evidencia la cual da sustento a la presente recomendación. Dicha evidencia se encuentra detallada en documento denominado Anexo I.

V. Motivación y fundamentación

V.1 Motivación. Prueba de los hechos

¹⁰ Es relevante destacar que el análisis realizado por este Organismo de las órdenes de arraigo, no tienen relación con el carácter jurisdiccional de las determinaciones que se emitieron, sino con las formalidades esenciales del procedimiento, cuya inobservancia causa una vulneración a los derechos humanos de las personas agraviadas.

¹¹ Vid Anexo I Evidencia.

¹²Ibidem.

De las condiciones en las que se encuentra el Centro Arraigo

El Centro de Arraigo depende de la PGJDF, se ubica en Avenida Jardín 356-C, Colonia del Gas, Delegación Azcapotzalco, Distrito Federal. Fue inaugurado el 16 de julio de 2009¹³. Está diseñado para albergar a un total de 40 hombres y 24 mujeres. Para los varones existen 10 dormitorios, con capacidad para alojar a 4 personas cada uno. Para las mujeres, cuenta con 6 dormitorios, con la misma capacidad. Tiene 16 estancias en total, de aproximadamente de tres por cinco metros, es decir, 15 metros cuadrados cada una.

Cada estancia tiene 4 planchas de concreto con colchonetas en las cuales duermen las personas que ahí se encuentran; las estancias cuentan con un excusado, lavabo y una regadera eléctrica con una sola llave para controlar la temperatura del agua. Las regaderas no funcionan, debido a que las variaciones de voltaje propician que se quemen las resistencias.¹⁴ Las regaderas de los dormitorios son controladas por el personal de la Policía de Investigación desde el exterior de los dormitorios. Hay agua las 24 horas del día. El horario de la ducha es de las 8:00 a las 9:00 horas. En el área de dormitorios para hombres hay un botiquín con material de curación (gasas, alcohol, algodón, analgésicos).

Esta Comisión constató que ningún dormitorio cuenta con ventana al exterior con luz o ventilación natural, en cambio, todos tienen una ventana de acrílico transparente entre el pasillo y la estancia; las puertas también son del mismo material y cuentan con pequeños orificios. En cada estancia se albergan hasta 7 personas.¹⁵ Existe vigilancia permanente de policías del sexo femenino en los dormitorios de mujeres y del sexo masculino en las estancias de hombres.

La luz es encendida a las 6:30 horas y apagada a las 22:30 horas. El apagador de luz se encuentra en el exterior de los dormitorios, así que la iluminación y el acceso a dichas estancias son controlados por elementos de policía de investigación.

Este Organismo constató que para desplazarse en el interior del centro, en el piso existe trazada una línea amarilla que lo recorre, las personas deben caminar por esta línea en actitud forzada con las manos cruzadas hacia la espalda.¹⁶

Adicionalmente, la Comisión corroboró que el Centro de Arraigo cuenta con:

- 1) Un área para realizar diligencias ministeriales, equipada con cámara de *Gesell*¹⁷ para el reconocimiento de los probables responsables y una habitación con dos mesas donde se realizan diversas diligencias ministeriales —declaraciones y ampliaciones—.
- 2) Un área de lavado, únicamente para cobertores y toallas de las estancias. En el centro no se lava la ropa de las personas bajo arraigo, ni existe área que ellas mismas puedan utilizar para ese fin, sus familiares han de llevarles ropa limpia.
- 3) Una cocina en buenas condiciones, que no es utilizada para la preparación de los alimentos.
- 4) Un comedor conformado por 6 mesas con 2 sillas cada una, que no se encontraba en funcionamiento, pues las personas comen en los dormitorios.

¹³ Antes de esta fecha, las instalaciones del Centro de Arraigo se localizaban en el cuarto piso del Instituto de Formación Profesional de la PGJDF. Ahí, este Organismo recabó algunos testimonios de personas que afirmaron haber sido atadas a las camas con candados de mano. En este sentido, la Procuraduría informó que esto sucedía a fin de evitar que las personas se dieran a la fuga o saltaran desde ese piso, pues no existían condiciones de seguridad en las instalaciones.

¹⁴ Información recabada a partir de la visita realizada por personal de esta Comisión, el 1 de julio del año 2010.

¹⁵ Esto fue corroborado por personal de este Organismo en una visita realizada el 1 de julio de 2010.

¹⁶ El Director del Centro de Arraigo informó a personal de este Organismo que estas medidas se realizan por cuestiones de seguridad.

¹⁷ La cámara de *Gesell* es una habitación acondicionada para la observación de personas.

- 5) Una de las estancias denominada “de estar y caminar” (de aproximadamente ocho por ocho metros), cuenta con ventanas, vidrios opacos y protecciones metálicas. Ahí, las personas caminan en círculos¹⁸, aproximadamente durante 15 a 30 minutos al día¹⁹. Esta habitación cuenta con algunas pelotas y colchonetas.
- 6) Un consultorio equipado con cama de auscultación, un escritorio, un lavamanos y una vitrina de las utilizadas para guardar medicamentos, vacía.

De las condiciones de seguridad

Esta Comisión constató que existe un área común que antecede al dormitorio para varones, donde se observó una caja grande de madera de aproximadamente 50 x 40 centímetros, con candados de mano (esposas)²⁰, los cuales afirmó la autoridad son utilizados en situaciones de emergencia, temblores, incendios, amenazas, bajo la indicación de que, en una situación de tal naturaleza, se coloque el candado de mano a las personas sujetas a arraigo para conducirlos a un patio exterior, donde son sujetadas a un tubo colocado en forma horizontal en una pared (*sic*).²¹ Asimismo, los candados de mano son permitidos cuando exista un riesgo en la integridad o seguridad de las personas en el Centro de Arraigo, compañeros, visitantes o personal.

Asimismo, se verificó la existencia de algunos extintores y una manguera contra incendios en el Centro; sin embargo, no hay señalamientos de cómo actuar en caso de emergencia y no existen detectores de humo ni sistema de seguridad contra incendios. De igual forma, las instalaciones no cuentan con facilidades para personas con discapacidad, carece de rampas y guías para personas ciegas.²²

De los alimentos proporcionados a las personas bajo arraigo

Los alimentos son proporcionados diariamente por la Jefatura General de la Policía de Investigación, y comprenden desayuno, comida y cena²³; los cuales se sirven de manera individual. Los alimentos se toman en el interior de las estancias y comprenden los siguientes horarios: Desayuno: 8:00-10:00 horas; comida: 14:00-16:00 horas y cena: 19:00-21:00 horas.

Los alimentos, de acuerdo con información proporcionada por la misma autoridad y diversas entrevistas recabadas de las personas bajo arraigo, pueden consistir en:

Desayuno: tres *hot cakes* (sin mermelada o miel), un vaso de fruta, (algunas personas entrevistadas indicaron que en algunas ocasiones la fruta se encuentra fermentada), y agua de sabor. O bien, Atole con pan, gelatina y un guisado (*vrg.* huevo con frijoles).

La **comida** consiste en sopa, frijoles, guisado, un vaso de fruta, agua de sabor.

En la **cena** se sirve un vaso de atole o avena y un vaso pequeño de fruta o de verdura, comida²⁴. Los alimentos proporcionados por la Jefatura de la Policía de Investigación son insuficientes.²⁵ El Director del Centro de Arraigo

¹⁸ En la visita del 23 de febrero de 2010, personal de este Organismo observó en ese lugar a un grupo de aproximadamente 15 personas caminando en círculos

¹⁹ El Director del Centro y el comandante GERI del turno correspondiente proporcionaron esta información.

²⁰ Hecho constatado por personal de esta Comisión durante las visitas de 23 de febrero, 1 de julio de 2010 en las instalaciones del Centro de Arraigo.

²¹ Información proporcionada por el Director del Centro de Arraigo.

²² Sobre este importante tema de seguridad y accesibilidad esta Comisión documentó las recomendaciones 05/2009 y 24/2009, *vid.*

²³ Informe rendido por el Director del Centro de Arraigo de la PGJDF, quien señaló que aquellos son elaborados bajo la estricta supervisión de un nutriólogo, a fin de que cumplan con todas las normas de higiene y balanceo alimenticio correspondientes; además, indicó que los alimentos son elaborados con base en una dieta especial para satisfacer las necesidades diarias de cada persona, o incluso en el caso de que sufran de alguna enfermedad en particular. Sin embargo, la Procuraduría capitalina no sustentó su afirmación.

²⁴ El 23 de febrero de 2010 personal de este Organismo constató que en los refrigeradores se encontraban vasos con atole, llenados hasta 2/3 partes, los cuales serían servidos en la cena de ese día de la visita.

²⁵ De las entrevistas realizadas un 90% de las personas señaló que son insuficientes y sólo un 10% indicó que son suficientes.

afirmó que se ha visto en la necesidad de comprar pan y leche con sus propios recursos, en virtud de que algunas personas le han indicado que se quedan con hambre.²⁶
Previa autorización del agente del ministerio público y por prescripción médica, se autoriza una dieta especial, Cada 15 días se surten 50 garrafones de agua de 20 litros, c/u los cuales son proporcionados a las personas bajo arraigo.

Los familiares de las personas bajo arraigo no pueden ingresar al centro ningún tipo de alimento.

De las condiciones de salud

El Centro de Arraigo cuenta con un médico legista las 24 horas del día, con un médico general de lunes a viernes de 07:00 a 13:00 horas. Todos los días las personas bajo arraigo son revisados por los médicos.

Existe un mueble con 3 cajones destinado a los medicamentos el cual contiene algunas soluciones, jeringas y algunos medicamentos del cuadro básico.²⁷

Los instrumentos y materiales médicos que hay en el centro son adquiridos por los propios médicos, no se los provee la institución ministerial, ni de salud. La Secretaría de Salud no proporciona los medicamentos en el Centro de Arraigo dado que no se contemplan actividades de tipo asistencial (consultas) sino solamente certificaciones a petición de la autoridad solicitante. Existe insuficiencia de medicamentos y en ocasiones, el personal ha comprado con recursos propios medicamentos de venta libre, como analgésicos y anti-inflamatorios²⁸.

Los medicamentos necesarios para mantener el estado de salud de las personas que se encuentran bajo tratamiento médico durante su permanencia son proporcionados por los familiares y, pueden ser ingresados una vez que son autorizados por el médico del centro y por el personal ministerial a cargo de la indagatoria.

En caso de requerirse atención médica especializada, el agente del ministerio público responsable solicita a la Jefatura General de Policía de Investigación el traslado, a través del sistema de referencia y contra-referencia, de la persona bajo arraigo al hospital de la red correspondiente. En casos de urgencia extrema, se requiere la presencia de los servicios médicos de urgencias para su atención y/o traslado.

De las visitas

El área destinada para visitas consta de 8 mesas en un espacio de cinco por cinco metros, donde permanentemente hay personal de custodia (Al menos 3 elementos de la policía de investigación).

Todos los días se permite el acceso a la visita de las personas bajo arraigo en el centro, en un horario de 10:00 a 15:00 horas; los sábados, domingos y días festivos en un horario de 10:00 a 14:00 horas, y de 16:00 a 18:00 horas, la duración de las visitas varía entre 10 y 40 minutos y, las personas que acuden, deben ingresar de una en una. No se permite más de una persona como visita.

No se permite el ingreso de personas con vestimenta de determinados colores: ropa negra, (color del uniforme de los servidores públicos que resguardan el centro), ni blanca que es la vestimenta de las personas

²⁶ Información recabada con motivo de la entrevista realizada al Director del Centro de Arraigo.

²⁷ De la inspección realizada por personal de la Comisión el 23 de febrero de 2010.

²⁸ Información proporcionada por el Director del Centro.

sujetas a arraigo. Además, se permite el ingreso de agua, ropa, artículos de aseo personal y un libro que puede cambiarse cada semana.

Los familiares, amigos y abogados de las personas que se encuentran en dicho centro, para ingresar deben presentar un pase previamente otorgado por el agente del ministerio público a cargo de la integración de la averiguación previa, en la que se encuentre relacionada la persona sujeta a arraigo. Sin dicho pase, no se permite el acceso de persona alguna. Los pases pueden ser permanentes o tienen una vigencia para el mismo día que se lleva a cabo la visita. Lo anterior queda a discrecionalidad del agente del ministerio público, quien puede expedir pases de visita sin ningún tipo de reglamentación, inclusive emitir pases a favor de los abogados del denunciante.

De la comunicación

En los lineamientos generales de operación del Centro de Arraigo²⁹, en el apartado de los derechos de los detenidos, existe el derecho a las comunicaciones telefónicas al exterior cuantas veces lo soliciten, las cuales quedarán anotadas en la bitácora de llamadas, donde se registrará el nombre del arraigado que realizó la llamada, la fecha y hora de la misma, así como el número marcado y el tiempo de duración.

Sin embargo, las personas bajo arraigo no pueden hacer llamadas telefónicas. El director del Centro de Arraigo comunica la solicitud al agente del ministerio público y éste decide si se autoriza o no.

A las personas bajo arraigo no se les permite llamar por teléfono a sus familiares, no hay comunicación entre otras personas que se encuentran en distintas estancias o entre mujeres y hombres.³⁰

De la detención al otorgamiento de la orden de arraigo

Este Organismo ha constatado, conforme a la información disponible en sus expedientes, que las personas sometidas al arraigo son detenidas bajo los supuestos de caso urgente o flagrancia, 70% en supuesto de urgencia y 30% en flagrancia. En estos casos, los agraviados manifestaron situaciones respecto de la ausencia de información sobre las razones de su detención. De tal forma que esta Comisión ha podido constatar una práctica recurrente de detener a una persona sin mandamiento judicial, presentarla ante el agente del ministerio público a efecto de que rinda su declaración ministerial en calidad de probable responsable, que el agente del ministerio público decreta “caso urgente” ante la gravedad del delito y la posibilidad de la evasión de la acción de la justicia, y posteriormente, solicitar el arraigo.

La persona detenida no tiene conocimiento de la razón acusación de forma inmediata, sino hasta el momento que, en el mejor de los casos, rinde su declaración ante el ministerio público o éste solicita el arraigo y es trasladado ante el juez.

Asimismo, se ha constatado la existencia de una práctica de modificar la situación jurídica de las personas con el fin de permitir el arraigo. Así, a una persona que ha sido presentada ante el ministerio público para rendir su declaración en calidad de *presentado* o testigo, permanece en esta calidad detenido durante varios días, sin posibilidad de salir de las oficinas ministeriales; se le modifica posteriormente la calidad jurídica a probable responsable, después de lo cual se solicita el arraigo para realizar la investigación.³¹ En este

²⁹ Dichos ordenamientos al momento de la expedición de la presente recomendación no habían sido aprobados. Véase Anexo I Evidencia.

³⁰ Personal de este Organismo pudo constatar que en el interior del Centro de Arraigo no existen teléfonos públicos y las personas bajo arraigo no tienen comunicación telefónica alguna.

³¹ Expediente de queja relacionado con la averiguación previa FAO/AO-4/T1/147/10-01.

sentido, la CDHDF documentó al menos tres casos de peticionarios³² que fueron presentados a la Coordinación Territorial AO-2 para declarar como testigos; sin embargo, no se les permitió retirarse de la agencia durante su estancia, y tres días después, el agente del ministerio público modificó su calidad jurídica y declararon en calidad de probables responsables. Posteriormente, el ministerio público solicitó al juez de lo penal otorgara una orden de arraigo, misma que se le concedió por 30 días. En dicho caso, el arraigo solicitado por el ministerio público fue por un delito grave; sin embargo, en la consignación se realizó por un delito no grave.

La autoridad reconoce que el agente del ministerio público, una vez que radica e inicia la averiguación previa con la persona detenida, en el término de 48 horas o hasta de 72 horas,³³ tratándose de delincuencia organizada, recurre al juez para solicitar el arraigo cuando:

- i) El término constitucional con el que cuenta el ministerio público para investigar el delito con detenido es insuficiente para poder reunir todas las pruebas necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad (*sic*);
- ii) Exista peligro de fuga, el probable responsable no se haya presentado a su cita y/o haya sido difícil su presentación, hubiere temor de que se ausente u oculte (*sic*);
- iii) Para tener a disposición al inculcado durante la investigación (*sic*);
- iv) Para garantizar la seguridad jurídica y sea necesaria su presencia para diligencias con la finalidad de ejercitar acción penal (*sic*).³⁴

De acuerdo con información proporcionada por la autoridad, para solicitar el arraigo, el ministerio público debe presentar ante el juez un documento denominado “pliego de arraigo”, en el cual se debe relacionar al probable responsable con una averiguación previa; fundar y motivar el acto de molestia; señalar por qué es necesaria la medida cautelar para la protección de personas o bienes jurídicos o se trate de delitos relacionados con delincuencia organizada (*sic*); e indicar las pruebas que sustentan la petición(*sic*).³⁵

Esta Comisión ha verificado que durante el tiempo en que la persona se encuentra a disposición del ministerio público, éste último decide discrecionalmente sobre si se informa o no al defensor del inculcado sobre la solicitud de arraigo presentada ante el juez. Posteriormente, una vez que el probable responsable está a disposición del juez, éste puede: i) solicitar la presencia del defensor de oficio o particular o; ii) no solicitarla.³⁶ En este sentido, la CDHDF ha corroborado que en 17 de 92 casos documentados, la persona no contó con asistencia de defensor público o particular durante la audiencia de arraigo. Adicionalmente, en aquellos casos donde la persona sí contó con asistencia de un abogado defensor, se registraron interferencias en las comunicaciones, tales como limitar el número de visitas de los abogados o la duración de éstas e incluso presenciarlas por parte del personal de la PGJDF del Centro de Arraigo.

Conforme a la documentación analizada, se ha establecido que una vez formulada la solicitud de arraigo por el ministerio público, el probable responsable es: i) trasladado al juzgado; o ii) el personal del Juzgado se traslada al Centro de Arraigo o al lugar donde éste se encuentra para celebrar la audiencia de arraigo.³⁷

³² Relacionado con el Caso Cabañas en la averiguación previa FAO/AO-4/T1/147/10-01.

³³ *Cfr.* Estadísticas sobre arraigo. En un 58.70 % de los casos documentados por este Organismo el tiempo que pasa entre la detención y el arraigo es de 2 días, en un 30.43 % en un día y en un 10.87% en el término de 3 días. A este último dato corresponden casos relacionados con delincuencia organizada.

³⁴ Información proporcionada por la PGJDF mediante los oficios DGDH/DEB/503/176/04-2010, DGDH/DEB/503/2184/05-2010 a propósito de una solicitud de colaboración formulada por este Organismo.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Vid* Estadísticas sobre arraigo. Anexo II.

³⁷ En relación a una solicitud de información formulada por este Organismo, la Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos, mediante el oficio 1422 remitió a este Organismo la respuesta de 54 jueces penales del TSJDF, quienes informaron respecto de las formas de garantizar los derechos del imputado en la audiencia de arraigo; los resultados son los siguientes: *Presentándolo en el juzgado para ser escuchado asistido de su abogado defensor ya de oficio o particular: 19*

De acuerdo con los expedientes analizados, esta Comisión ha establecido que la audiencia de arraigo se limita al hecho de preguntar a la persona probable responsable sobre su acuerdo o desacuerdo con la medida arraigo³⁸, sin la posibilidad de que la defensa del inculpado, cuando está presente, cuente con la oportunidad de controvertir las pruebas presentadas por el agente del ministerio público a fin de que el juez valore la pertinencia del arraigo. Una vez que se ha escuchado al probable responsable el juez resuelve: a) si concede o b) si niega la orden de arraigo. Esta Comisión ha constatado que, en algunos casos, el arraigo ha llegado a ordenarse aun antes de celebrarse la audiencia.

Este Organismo ha constatado que, en los 92 expedientes que se revisaron para esta investigación, ninguna solicitud de arraigo fue negada. Asimismo, comprobó que un número significativo de jueces resuelve las solicitudes de arraigo de forma inmediata, sin que exista un criterio uniforme, ya que en algunos otros casos las solicitudes se resuelven en plazos de días ó incluso 24 horas.³⁹

De acuerdo con la documentación remitida por las autoridades, los criterios y requisitos de los jueces para conceder una orden de arraigo son:

- i) Que sea necesario para la investigación y acreditación fehaciente del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado con el fin de la debida integración de la averiguación previa (sic).
- ii) Que se acredite la existencia de una conducta tipificada como delito, así como los elementos presuntivos de la comisión del hecho delictivo (sic).
- iii) Que sea necesario para la estricta eficacia de las diligencias de investigación que se practiquen con motivo de una averiguación previa (sic).
- iv) Que sea solicitada por el ministerio público, la solicitud deberá estar rubricada y sellada,
- v) Que el acto de molestia esté justificado, es decir, que esté fundado y motivado. (sic)
- vi) Que esté comprobado el cuerpo del delito y la presunción de la probable responsabilidad.
- vii) Que exista la denuncia de un hecho determinado y que además la ley pueda sancionar.
- viii) Que el objeto de la medida cautelar sea necesaria para la protección de personas o bienes jurídicos. (sic)
- ix) Que se trate de delitos relacionados con delincuencia organizada. (sic)
- x) Que se presente un pliego de solicitud de arraigo y que mediante testimonio se ofrezcan las pruebas que sustenten la petición. (sic)
- xi) Que se respete la garantía de audiencia otorgada al indiciado.

Conforme a la información recabada por este Organismo, se ha constatado que, aun cuando formalmente la autoridad judicial establece un estándar de prueba para otorgar el arraigo, el cual consiste en “que esté comprobado el cuerpo del delito y la presunción de la probable responsabilidad”, sustancialmente no es posible desprender con claridad su contenido y diferencia respecto de un estándar de prueba que justificaría la emisión de una orden de aprehensión, supuesto en el cual el ministerio público debería consignar a la persona detenida ante un juez; y no retenerla bajo su custodia, de acuerdo con los artículos 16 y 19 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

jueces (35.18 %); respetando su garantía de audiencia: 6 jueces (11.11%); el personal del juzgado se traslada al lugar donde este detenido: 2 jueces (3.70%); se solicita sea presentado en el juzgado o de lo contrario el personal se traslada al lugar donde se encuentre: 8 jueces (14.81%); hacer comparecer al indiciado a efecto de ser escuchado: 17 jueces (31.48%); informándole sobre la petición del arraigo: 2 jueces (3.70%).

³⁸ Esta información fue obtenida del análisis de las órdenes de arraigo recabadas con motivo de la investigación realizada en la presente Recomendación.

³⁹ Del informe remitido por el TSJDF, se desprende que de los 54 jueces que enviaron información, un total de 14 jueces resuelven la solicitud de arraigo antes de las 48 horas (25.92%); en 24 horas: 7 jueces (12.96 %); el mismo día de la petición: 2 jueces (3.70%); en 12 horas: 2 jueces (3.70%); inmediatamente: 17 jueces (31.48 %). Otras respuestas (no exceder de 20 días naturales, cuestión de horas, a la brevedad posible, no contestaron, sin mayor demora, no hay término): 12 jueces (22.22 %).

Una vez que el juez resuelve sobre la procedencia del arraigo, el término por el que éste se puede otorgar es, de acuerdo con los jueces del TSJDF y la información obtenida por este Organismo:

- a) 30 días o menos.
- b) 90 días a la luz del artículo 6 de la *Ley contra Delincuencia Organizada para el Distrito Federal*.
- c) 30 días y otorgar la ampliación del arraigo por 60 días más en virtud del numeral anteriormente referido.
- d) 30 días y otorgar una ampliación por 30 días más.⁴⁰

El juez al dictar una orden de arraigo puede decretar medidas para controlar el arraigo o no. Al respecto, esta Comisión ha constatado que por lo general no se establecen medidas de control sobre el ministerio público;⁴¹ y en aquellos casos donde se establecen, dichas medidas comúnmente son incumplidas o cumplidas de forma deficiente por el ministerio público.⁴²

Las medidas de control del arraigo pueden incluir:

- a) Pedirle al ministerio público informe al juez la forma de ejecución y la observancia de las condiciones que le fueron imputadas para el arraigo;
- b) El agente del ministerio público debe informar cada 15 días naturales, sobre los avances acaecidos en la averiguación previa, apercibido que de no hacerlo, se levantará el arraigo decretado;
- c) Y, en el plazo de 24 horas a partir del momento en que se notifica al ministerio público la resolución de arraigo, se informe al juez su ejecución y el cumplimiento que se dé a las condiciones que le fueron impuestas y así como el informe de manera oportuna de los cambios de situación jurídica⁴³.

Este Organismo ha constatado que los jueces discrecionalmente dictan una orden de arraigo por cada persona respecto de la cual se solicita la medida, o dictan órdenes de arraigo colectivas; es decir, en una sola orden se resuelve sobre la medida respecto de un grupo de personas.

Esta Comisión ha constatado que el juez nunca califica o controla la legalidad de la detención de una persona sometida al arraigo al momento de que se le solicita la medida, lo anterior bajo el razonamiento de que esta solicitud no constituye una consignación de la persona detenida en flagrancia o caso urgente ante autoridad judicial, en el sentido del artículo 16 constitucional.

De igual forma, este Organismo ha corroborado que tampoco se califica o revisa la legalidad de la detención al momento de emitir una orden de aprehensión, en razón de que la consignación del ministerio público se hace bajo la modalidad de "sin detenido", de nueva cuenta bajo la lógica de que el arraigo constituye una situación jurídica distinta a la puesta a disposición ante autoridad judicial establecida en el artículo 19 constitucional, aun cuando, de facto, la persona ha continuado detenida bajo custodia del ministerio público en el arraigo, después del término de 48 horas previsto por la Constitución en el artículo 16, para que el ministerio público resuelva la situación jurídica de las personas detenidas bajo los supuestos de flagrancia o caso urgente.

⁴⁰ Cfr. Estadísticas sobre arraigo. Anexo II.

⁴¹ De las órdenes de arraigo analizadas en los 92 casos documentados por este Organismo, un 95 % de las órdenes de arraigo no incluyen medidas de protección y un 5% sí.

⁴² De los casos documentados por este Organismo respecto de las medidas de protección de las personas arraigadas, se tiene que un 57.4% de los agentes del ministerio público no le informan al juez sobre dichas medidas, en contraposición con un 35.1% de los jueces que solicita dicha información, un 20.3% de los agentes solo menciona que la persona será trasladada al Centro de Arraigo.

⁴³ Cfr. Orden de arraigo Juez 67 del TSJDF, causa penal con motivo de arraigo 76/2009, causa penal con motivo de proceso 112/2009.

Conforme a lo anterior, esta Comisión ha podido constatar que la utilización del arraigo en el Distrito Federal permite al ministerio público eludir el término de 48 horas previsto en la Constitución, para consignar ante una autoridad judicial a una persona detenida en supuesto de flagrancia o caso urgente, y al mismo tiempo, le permite consignar la averiguación previa sin detenido, lo que ha derivado en que se evada la revisión de la legalidad de la detención.

De la información remitida por los propios jueces del TSJDF, esta Comisión no puede desprender un criterio uniforme entre éstos sobre la existencia o no de recursos judiciales contra una orden de arraigo.⁴⁴ Sin embargo, la mayoría parece aceptar que sólo procede el juicio de amparo, con la acotación de que por tratarse de una figura incorporada al texto constitucional, en el amparo sólo podrían invocarse violaciones a cuestiones de legalidad en su otorgamiento o violaciones a los límites impuestos al arraigo en la Constitución, mas no sería posible cuestionar las afectaciones a derechos humanos generadas por la utilización del arraigo en sí mismo. Adicionalmente, se ha constatado que la autoridad judicial discrecionalmente informa o no a la persona inculpada sobre la posibilidad de recursos de impugnación contra el arraigo.⁴⁵

De la consignación de la averiguación previa hasta el libramiento de la orden de aprehensión

Esta Comisión ha constatado que el agente del ministerio público consigna la averiguación previa en todos los casos sin detenido,⁴⁶ cuando la persona continúa aún detenida bajo arraigo. Asimismo, se ha establecido que el ministerio público solicita el arraigo por un delito grave, sin embargo, el mismo llega a consignar finalmente la indagatoria por un delito no grave a un juez de paz penal.⁴⁷

El juez puede tardar de entre 1 a 10 días en analizar la causa y determinar si: a) emite una orden de aprehensión; o b) deja a la persona en libertad por falta de elementos.⁴⁸

En todos los casos analizados por este Organismo, el juez penal expide la orden de aprehensión sin estudiar la legalidad de la detención, pues en todos ellos se entiende que la persona no se encuentra detenida.⁴⁹

Siguiendo la misma lógica, la orden de aprehensión se puede cumplimentar al minuto siguiente de levantado el arraigo⁵⁰ o sin que sea necesario el levantamiento del arraigo. El ministerio público puede tener una orden de aprehensión con antelación al vencimiento del arraigo, no obstante, éste puede esperar hasta el cumplimiento de la orden de arraigo, sin que justifique por qué no se consignó a la persona si es que tenía la orden de aprehensión con antelación⁵¹.

Por lo anterior, esta Comisión estima demostrado que en el Distrito Federal se aplica el arraigo a casos de delitos graves únicamente atendiendo a la pena, para posteriormente consignar en ocasiones por delito no grave, la detención se lleva a cabo en lugar distinto al domicilio y el plazo por el cual se arraiga puede llegar a durar 90 días para casos de delincuencia organizada.

⁴⁴ Sobre el informe remitido a este Organismo por los jueces penales del TSJDF, se desprende que respecto a los medios de impugnación contra la orden de arraigo 54 jueces penales informaron que procede: sólo juicio de amparo: 31 jueces (57.40 %); recurso de revocación y juicio de amparo: 18 jueces (33.33%); sólo Recurso de Revocación: 2 jueces (3.70 %); No existe recurso alguno: 3 jueces (5.55%).

⁴⁵ Del informe remitido por el TSJDF se desprende no se le informa: 31 jueces (57.40 %); sí le informa: 10 jueces (18.51 %); sólo menciona que estará en el Centro de Arraigo: 11 jueces (20.37 %); omitieron contestar esta información: 2 jueces (3.70 %).

⁴⁶ Análisis de solicitudes de consignación sin detenido.

⁴⁷ Expediente de queja relacionado con la averiguación previa FAO/AO-4/T1/147/10-01, orden de arraigo dictada por el Juez 30 de lo Penal en la causa penal 35/2010, y consignado sin detenido al Juzgado 41 de Paz Penal.

⁴⁸ Cfr. Análisis estadístico del arraigo. Anexo II.

⁴⁹ Análisis de diversas órdenes de aprehensión relacionadas con motivo del arraigo.

⁵⁰ Expediente de queja relacionado con orden de arraigo expedida por el Juez 1, en la partida 343/2009.

V.2 Fundamentación. Subsunción de los hechos al derecho

Esta Comisión ha señalado la importancia de la utilización de los instrumentos y estándares internacionales en Derechos Humanos a fin de dar alcance y contenido al conjunto de derechos que puede determinar como violados en cada Recomendación⁵². Además, resalta su utilización para la interpretación armónica con los derechos humanos reconocidos en el ámbito interno.

V.2.1 Derecho a la libertad personal y seguridad personales

Marco normativo

El derecho a la libertad personal se encuentra contemplado, entre otros instrumentos jurídicos internacionales, en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH o Convención Americana), XXV de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el ámbito nacional el derecho a la libertad personal está garantizado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conceptualización

El contenido del derecho a la libertad personal en sentido estricto contempla, entre otros derechos: *i)* a que nadie pueda ser privado de la libertad física, salvo por las causas y en la condiciones fijadas de antemano en la Ley; *ii)* a no ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrario, a conocer el motivo de la detención y ser notificado de las razones de la detención; *iii)* **a ser llevado sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales;** y *iv)* **el derecho de toda persona privada de su libertad de recurrir ante un juez o tribunal competente la legalidad de su arresto y detención y ordene su libertad si el arresto fueran ilegales.**

Asimismo, de acuerdo con el principio de reserva de ley, contenido en el artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*⁵³, y el artículo 268 bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, se regulan las condiciones indispensables respecto de las cuales puede realizarse la retención por el ministerio público en flagrancia y caso urgente.

El artículo 16 Constitucional establece que:

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

⁵² CDHDF. Recomendación 1/2011. 20 de enero de 2011. Pp.24-25

⁵³ El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que sólo puede detenerse al indiciado: *i)* en el momento que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido; y *ii)* en casos urgentes, cuando se trate de delito grave, así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de hora, lugar o circunstancia.

Por su parte, el artículo 268 bis establece que:

En los casos de delito flagrante y en los urgentes, ningún indicado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial. Este plazo podrá duplicarse en los casos de delincuencia organizada a que se refiere el artículo 254 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal. Si para integrar la averiguación previa fuese necesario mayor tiempo del señalado en el párrafo anterior, el detenido será puesto en libertad, sin perjuicio de que la indagación continúe sin detenido.

El juez que reciba la consignación con detenido procederá de inmediato a determinar si la detención fue apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o no; en el primer caso ratificará la detención y en el segundo decretará la libertad con las reservas de ley.

Como se puede observar del principio de reserva de ley, contenido en el artículo 16 Constitucional y 268 bis del Código de Procedimientos Penales, la flagrancia y el caso urgente deben resolverse en un término de 48 horas. Los preceptos anteriores son la forma en que nuestro sistema jurídico ha incorporado y regulado el derecho de toda persona detenida a ser presentada sin demora ante un juez que pueda revisar la legalidad de su detención.

Al respecto, las cortes tanto interamericana como europea de Derechos Humanos han resaltado la importancia del pronto control judicial de las detenciones a efecto de prevenir las arbitrariedades e ilegalidades⁵⁴. Al respecto, el Tribunal interamericano señaló que el artículo 7.5 de la Convención Americana exige que toda persona detenida o retenida sea llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Asimismo, en el caso Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera contra México, la Corte IDH sostuvo que 5 días⁵⁵ sin que existiera un control judicial de la detención generó la vulneración del artículo 7.5 de la Convención Americana.

La importancia del control judicial inmediato radica en que toda persona tiene derecho a que un juez conozca de su detención y de las causas de la misma a la brevedad, si ésta se justifica porque no fue ilegal o arbitraria y debido a que el juez decidirá si se deja en libertad a la persona o si se le inicia un proceso penal.

En este sentido, se ha determinado que **el control judicial sin demora es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones**, tomando en cuenta que en un Estado de Derecho corresponde al **juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar, en general, que se trate al inculcado de manera consecuente con la presunción de inocencia**. Los términos de la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención Americana son claros en cuanto a que la persona detenida debe ser llevada sin demora ante un juez o autoridad judicial competente, conforme a los principios de control judicial e intermediación procesal. Esto es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y para otorgar protección a otros derechos, como la vida y la integridad personal⁵⁶.

⁵⁴ Corte IDH. Caso Daniel Tibi vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C. No. 114. Párrafo 114.

⁵⁵ Corte IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Párrafo. 102

⁵⁶ *Ibidem*.

Conclusiones de la CDHDF sobre el derecho a la libertad personal y seguridad personales

Respecto al contenido de este derecho, este Organismo ha documentado y constatado la forma en la que la figura del arraigo propicia prácticas sistémicas de restricciones a la libertad personal incompatibles con el marco normativo internacional y constitucional.

Como quedó establecido en el apartado de hechos probados, la legalidad de la detención en los casos de arraigo documentados por este Organismo nunca fue revisada por un juez, bajo la lógica de que la solicitud de arraigo es una figura distinta a la puesta a disposición contempladas en los artículos 16 y 19 constitucionales para los supuestos de caso urgente o flagrancia. Bajo esta misma lógica, el ministerio público solicita la orden de aprehensión y consigna las averiguaciones previas integradas con la persona bajo arraigo como si se trataran de consignaciones sin detenido, por lo cual los jueces tampoco revisan la legalidad de la detención al momento de la consignación del ministerio público.

Con lo anterior, se crea un estatus *sui generis* de la persona detenida bajo arraigo, el cual deja sin efectos el derecho de la persona detenida en flagrancia o caso urgente a que su situación jurídica se resuelva en 48 (ante el ministerio público) ó 72 horas (ante el juez), violando con ello el derecho a la presentación sin demora ante autoridad judicial que estudie y resuelva sobre la legalidad de la detención. Es decir, a través de la orden de arraigo y de aprehensión se invalida la posibilidad de controlar la legalidad de la detención, del análisis de las órdenes de arraigo y de aprehensión consultadas por este Organismo, los jueces penales del TSJDF no consideran necesario calificar la detención que dio origen al arraigo.

Estas violaciones comienzan con la detención, seguida de la puesta a disposición del probable responsable ante el agente del Ministerio Público, y la detención bajo custodia de éste sin que en ningún momento se realice un análisis de la legalidad de la detención por parte de un juez, contraviniendo los instrumentos internacionales, así como el régimen creado por el artículo 16 constitucional y el 268 bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Así, tenemos que es una práctica sistemática de la Procuraduría capitalina: 1) realizar detenciones sin mandamiento judicial a través de los mecanismos de urgencia o flagrancia; 2) ampliar el tiempo de la investigación ministerial con la persona detenida, originalmente por urgencia o flagrancia, a través del arraigo; y 3) evadir la revisión de la legalidad de sus detenciones con la solicitud de arraigo y posterior consignación de la averiguación sin detenido.

Para esta Comisión, el hecho de que el juez no analice la legalidad de la detención hace suponer que el arraigo legitima cualquier tipo de detención, bajo cualquier tipo de circunstancia, lo cual es inadmisibles en un Estado de derecho. Por lo cual, esta Comisión de Derechos Humanos considera que los agentes del ministerio público y jueces penales del TSJDF en el arraigo no garantizan los derechos del probable responsable respecto a las formalidades de la detención, por el contrario, **con la solicitud y otorgamiento de las órdenes de arraigo se prolongan privaciones de la libertad de las personas, sin controlarse la legalidad de la detención, lo cual viola el derecho a la libertad personal consagrado en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano.**

V.2.2 Violaciones a las Garantías judiciales imputables a la PGJDF y al TSJDF

Marco normativo

El derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva se contempla en artículos XVIII y XXVI de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 25 de la Convención Americana, en el artículo 6 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

Conceptualización del debido proceso

El debido proceso legal se refiere al **conjunto de requisitos** que deben observarse en las instancias procesales, a efecto de que las personas **estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier [...] acto del Estado que pueda afectarlos**. Es decir, **cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso**, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.⁵⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló que **“para que exista ‘debido proceso legal’ es preciso que:**

“Un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que **el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia**. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de proceso legal.

El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. Son ejemplo de este carácter evolutivo del proceso los derechos a no autoincriminarse y a declarar en presencia de abogado, que hoy día figuran en la legislación y en la jurisprudencia de los sistemas jurídicos más avanzados. Es así como se ha establecido, en forma progresiva, el aparato de las garantías judiciales que recoge el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que pueden y deben agregarse, bajo el mismo concepto, otras garantías aportadas por diversos instrumentos del Derecho Internacional”.⁵⁸

Asimismo, ese Tribunal ha sostenido, respecto al derecho a las garantías judiciales, que:

El artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, que implica, entre otras cosas, el derecho de toda persona 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 para la determinación de sus derechos.

V.2.2.1 Violaciones a las Garantías judiciales y protección judicial efectiva imputables a la PGJDF

Como se estableció en la parte relativa a los hechos probados, este Organismo ha documentado situaciones que inciden negativamente en el ejercicio de las garantías judiciales en el arraigo imputables al personal de la Procuraduría capitalina, caracterizándose por: *i)* la ausencia de información al inculpado respecto de las razones de su detención; *ii)* el cambio de situación jurídica de testigo o presentado a inculpado; *iii)*

⁵⁷ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Párrafo 123.

⁵⁸ Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. Párrafo 117.

restricciones del abogado defensor para comunicarse con su defendido durante su estancia en el arraigo; y iv) la restricción de que inculcado busque pruebas por sí.

Ausencia de información de las razones de su detención y de los cargos existentes en contra del imputado antes de que rinda su declaración ante el agente Ministerio Público, y de información al inculcado

Este derecho está expresamente reconocido en la Constitución en el todavía vigente artículo 20, Apartado A⁵⁹, en las cuales se establece que la información se debe dar desde el momento mismo de la detención, así como posteriormente ante el ministerio público y el juez. La información previa y detallada sobre los motivos y razones de la detención es un elemento fundamental del derecho de defensa, ya que la ausencia de la misma desde los primeros momentos de la detención puede afectar notablemente el ejercicio de otros derechos y, por ende, el desarrollo del resto del procedimiento. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“Los **“motivos y razones”** de la detención debe darse **“cuando ésta se produce”**, lo cual **“constituye un mecanismo para evitar detenciones ilegales o arbitrarias desde el momento mismo de la privación de libertad y, a su vez, garantiza el derecho de defensa del individuo”**. Adicionalmente, el derecho a ser informado de los motivos de la detención permite al detenido impugnar la legalidad de la misma, haciendo uso de los mecanismos legales que todo Estado debe ofrecer, en los términos del artículo 7.6 de la Convención.⁶⁰”

“La información sobre los motivos y razones de la detención necesariamente supone informar, en primer lugar, de la detención misma. La persona detenida debe tener claro que está siendo detenida. En segundo lugar, el agente que lleva a cabo la detención debe informar en un lenguaje simple, libre de tecnicismos, los hechos y bases jurídicas esenciales en los que se basa la detención. No se satisface el artículo 7.4 de la Convención si sólo se menciona la base legal.”

“La carga probatoria de que se dio la información respecto a la detención corresponde al Estado.⁶¹”

En este sentido, es obligación de la policía de investigación probar que en los casos en los que se detuvo a las personas se les hicieron saber las razones de su detención, y que desde ese momento se le informó al detenido de la acusación existente en su contra.

“Tomando en cuenta que esa información permite el adecuado derecho de defensa, es posible sostener que la obligación de informar a la persona sobre los motivos y las razones de su detención y acerca de sus derechos no admite excepciones y debe ser observado independientemente de la forma en que ocurra la detención.”⁶²

Adicionalmente, este Organismo advierte que en el arraigo se agrava la violación al derecho de conocer la imputación existente de forma **clara, integral y suficientemente detallada**⁶³, cuando no se le permite al indiciado o a su abogado consultar las actuaciones de la indagatoria o no se le informa con anticipación de los cargos existentes en su contra. Lo anterior, derivado de que la defensa no puede verificar los elementos que acreditan o desvirtúan la imputación existente. Cabe destacar que esta obligación de informar sobre los cargos existentes en contra de una persona es un requerimiento de las garantías judiciales que debe cumplirse por el personal ministerial *ex officio*, independientemente de que la persona solicite o no la información. Así, la Convención Americana en su artículo 8.2.b, precisa el derecho del inculcado **a que la autoridad comunique previa y detalladamente** la acusación existente en su contra.

⁵⁹ Fracciones I a X, todas ellas relativas a Derechos del Detenido, incluso durante la AP. Por disposición del 2° Transitorio del DR de 18 de junio de 2008, la más reciente modificación entrará en vigor una se expida el nuevo sistema penal acusatorio. Véase Anexo III, Análisis jurídico, págs. 3 y 4.

⁶⁰ Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99.

⁶¹ Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170. Párrafo 73.

⁶² Corte IDH. Caso López Álvarez. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Párrafo 84.

⁶³ Corte IDH. Caso Barreto Leyva. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párrafo 28

La Corte Interamericana ha observado que:

El numeral 8.2.c de la Convención Americana concede un derecho fundamental relativo a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa. No se puede esperar a que la persona sea formalmente acusada o privada de su libertad para **proporcionarle la información de la que depende el oportuno ejercicio del derecho a la defensa**, conocer el expediente llevado en su contra y garantizar la intervención del inculpado en el análisis de la prueba.⁶⁴

Sobre este derecho, la CDHDF constató⁶⁵ que en los 92 expedientes analizados, las personas detenidas por caso urgente o flagrancia y, posteriormente, sometidas a arraigo, no fueron informadas previa y detalladamente sobre los motivos y razones de su detención, e incluso, en uno de ellos el agente del ministerio público negó la consulta de la averiguación previa a la defensa hasta por 20 días después de decretado el arraigo.⁶⁶ La justificación de este acto por parte del agente del ministerio público consistió en que el presunto agraviado no solicitó a la autoridad ministerial el acceso a la misma. Con relación a este punto, para la CDHDF el argumento de la autoridad no resulta convincente, en virtud del carácter oficioso que tiene el cumplimiento de esta obligación conforme a los estándares del debido proceso.

Este Organismo destaca lo ya señalado por la Corte Interamericana sobre la importancia de que el agente del ministerio público realice labores previas de investigación, que por su naturaleza, no puedan ser conocidas por las personas que son investigadas, a fin de perseguir, capturar y enjuiciar a los responsables de la comisión de los delitos. Sin embargo, en el momento que el ministerio público cuenta con los elementos requeridos de su investigación y efectúa un acto formal de acusación o afectación de la esfera jurídica de la persona debe dar la oportunidad al inculpado de acceder al expediente, salvo que exista una razón justificada por la ley y que la medida sea proporcional al fin que se pretende conseguir.

Por lo anterior, esta Comisión estima que la PGJDF ha violado sistemáticamente el derecho a informar de manera previa y detallada los motivos y razones de la detención a las personas sometidas al régimen del arraigo, con lo cual afectó seriamente su derecho de defensa.

El derecho a la información previa sobre las razones y motivos de la detención y el cambio de situación jurídica de testigo o presentado a probable responsable

Este Organismo desea reiterar su criterio establecido con anterioridad,⁶⁷ según el cual el ministerio público viola las garantías judiciales de una persona, cuando cambia la situación jurídica de esta última de un momento procesal a otro, sin darle la posibilidad de preparar con oportunidad su defensa.

En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que:

“El artículo 8.2.b convencional rige incluso antes de que se formule una “acusación” en sentido estricto. Para que el mencionado artículo satisfaga los fines que le son inherentes, **es necesario que la notificación ocurra previamente a que el inculpado rinda su primera declaración ante cualquier autoridad pública.**”

“La transición entre “investigado” y “acusado” —y en ocasiones incluso “condenado”— puede producirse de un momento a otro. **No puede esperarse a que la persona sea formalmente acusada o que se**

⁶⁴ Corte IDH. Caso Barreto Leyva, *supra* nota 63. Párrafo 54.

⁶⁵ CDHDF/1/122/CUAUH/09/D7905.

⁶⁶ Asimismo, lo señalado por el agente del ministerio público no concuerda con lo referido por los familiares del imputado, quienes manifestaron desde un inicio solicitaron que se permitiera consultar la averiguación previa y en 20 días no se le permitió ver ningún tomo de la averiguación previa a pesar de haberlo solicitado.

⁶⁷ CDHDF Recomendación 13/2008. Párrafo 5.50.

encuentre privada de la libertad para proporcionarle la información de la que depende el oportuno ejercicio del derecho a la defensa.⁶⁸

“El investigado, **antes de declarar**, tiene que conocer de manera oficial **cuáles son los hechos que se le imputan, no sólo deducirlos de la información pública o de las preguntas que se le formulan**. De esta forma su respuesta podrá ser efectiva y sin el margen de error que las conjeturas producen; se garantizará el principio de congruencia, según el cual debe mediar identidad entre los hechos de los que se informa al inculgado y aquellos por los que se le procesa, acusa y sentencia.⁶⁹”

Como se estableció en el apartado de hechos probados, para la presente Recomendación la CDHDF encontró al menos tres casos donde la situación jurídica de las personas fue cambiada repentinamente, sin proporcionar la información previa necesaria para preparar la defensa, dando pie posteriormente a la solicitud del arraigo. Por lo anterior, esta Comisión estima que la PGJDF ha violado las garantías judiciales de estas personas por el cambio de situación repentina, con relación al derecho a la información previa de las razones y motivos de la detención.

Derecho a la asistencia de un abogado defensor y restricciones a éste para comunicarse con su defendido durante el arraigo

El derecho de una persona detenida o sujeta a investigación a recibir asistencia de un abogado está reconocido en la Constitución (artículo 20, apartado A), así como en la CADH (artículo 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14). Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha considerado que:

“Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona, el investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.⁷⁰”

Asimismo, los principios básicos sobre la función de los abogados⁷¹ en su numeral 5 y 8 establecen que:

“Los gobiernos velarán por que la autoridad competente informe inmediatamente a todas las personas acusadas de haber cometido un delito, o arrestadas o detenidas, de su derecho a estar asistidas por un abogado de su elección.”

“Toda persona arrestada, detenida, o presa, se le facilitarán oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un abogado, entrevistarse con él y consultarle, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial. Estas consultas podrán ser vigiladas visualmente por un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, pero no se escuchará la conversación.”

En el apartado de hechos probados, este Organismo constató al menos 17 casos donde las audiencias de arraigo se llevaron a cabo sin la presencia de abogado particular o público que asistiera a las personas sujetas a la medida, así como la práctica de otras diligencias realizadas en el Centro de Arraigo en la misma circunstancia; también se constataron interferencias en la privacidad de las comunicaciones, la previa solicitud de un pase al agente del ministerio público para permitir el acceso, así como restricciones para consultar libremente la indagatoria.

⁶⁸ Corte IDH. Caso Barreto Leyva. *Supra* nota 64. Párrafo 46.

⁶⁹ *Cfr.* Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126.párrafos. 67 y 68.

⁷⁰ Corte IDH. Caso Barreto Leyva vs. Venezuela. *Supra* nota 68 Párrafo 63.

⁷¹ Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU. Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 p. 118 (1990).

Conforme a lo anterior, este Organismo estima que la práctica de diligencias en el interior del Centro de Arraigo, en ausencia de un abogado que asista a la persona detenida, viola el derecho humano a las garantías judiciales, pues es el abogado, quien asesora al investigado sobre sus deberes y derechos y ejecuta, *inter alia*, un control crítico y de legalidad en la producción de pruebas.⁷²

V.2.2.2 Violaciones a las garantías judiciales y la protección judicial efectiva, imputables al TSJDF

Previo al análisis de las violaciones imputables en particular a los Jueces del TSJDF durante el arraigo, es fundamental para este Organismo retomar algunos criterios relevantes sobre la importancia que tiene para los jueces del TSJDF el tomar en consideración las disposiciones de instrumentos internacionales de derechos fundamentales y los criterios interpretativos emitidos por los organismos internacionales encargados de vigilar su correcta aplicación; en especial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ser ésta última el máximo tribunal en la región en materia de derechos humanos y por el hecho de que nuestro país le ha reconocido competencia contenciosa para resolver casos en particular.

Al respecto, la labor del poder judicial en un Estado Constitucional de Derecho es fundamental como garante del respeto al cumplimiento del imperio de la ley, y a los derechos fundamentales del ciudadano.

De conformidad con la jurisprudencia constante del Tribunal Interamericano, los jueces se encuentran obligados a aplicar la ley, a realizar “un control de la convencionalidad”⁷³ y a garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el estado mexicano en materia derechos humanos en el ámbito internacional. En este sentido, se ha destacado que:

“La descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención [Americana de Derechos Humanos] tiene también la finalidad **de facilitar la función del Poder Judicial** de tal forma que el **aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular**. Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, **el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella**. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana.”⁷⁴

“La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando **un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin**, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el **Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad”** entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”⁷⁵ En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que “según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.”⁷⁶

⁷² Caso Barreto Leyva vs. Venezuela. *Supra* nota 70. Párrafo 61.

⁷³ Véase los casos resueltos por Corte IDH contra México. Caso Rosendo Radilla Pacheco, Inés Fernández, Valentina Rosendo Cantú, Cabrera García y Montiel Flores. Párrafo 225.

⁷⁴ *Cfr.* Corte IDH. Caso Almonacid Arellano vs. Chile. Sentencia de 26 de diciembre de 2006. Serie C. Número 154. Párrafo 123.

⁷⁵ *Idem.* Párrafo 124.

⁷⁶ *Ibidem.*

Respecto de la responsabilidad de los jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal frente a las obligaciones contraídas por el Estado mexicano a nivel internacional al firmar y ratificar los tratados de derechos humanos, la Quinta Sala Penal del TSJDF se ha pronunciado en el sentido de que:

“Acorde con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha sustentado que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local, en interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al estatuir que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, y por ello se explica que el constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades; otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado **pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas; como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo expuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que las competencias que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.**”

“Y concluye [...] al estatuir que estos compromisos internacionales son asumidos **por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a sus autoridades frente a la comunidad internacional.**”⁷⁷

Así, es menester destacar que el control de la convencionalidad tiene algunas implicaciones para los jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quienes de conformidad con la jurisprudencia interamericana se encuentran facultados para realizar un “control *ex officio* y difuso de la compatibilidad de las disposiciones internas en el Distrito Federal con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las interpretaciones realizadas por el Tribunal Interamericano”, lo cual implica que:

Los jueces o tribunales que materialmente realicen actividades jurisdiccionales, sean de la competencia local o federal, necesariamente deben ejercer el “control difuso de convencionalidad” para lograr interpretaciones conformes con el *corpus juris* interamericano. En caso de incompatibilidad absoluta de la norma nacional con el parámetro convencional, **debe inaplicarse** para que prevalezcan aquéllas y lograr de esta manera la efectividad del derecho o libertad de que se trate.⁷⁸

En palabras del doctor Ferrer Mac-Gregor:

Los jueces locales aplicarán “la Ley Suprema de toda la Unión” (donde se encuentran los tratados internacionales) cuando exista incompatibilidad con alguna otra norma que no integre dicha “Ley Suprema”; lo que implica que los jueces del fuero local deben, incluso, **desaplicar la norma incompatible con ese “bloque de constitucionalidad”**. En otras palabras, es el propio texto constitucional el que otorga facultades a los jueces del fuero común para ejercer el “control difuso de constitucionalidad” y, por tanto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos válidamente puede convertirse en un parámetro de control y no sólo la Constitución⁷⁹.

Asimismo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Poder Judicial ha sostenido la importancia de que los jueces del Estado mexicano realicen control de la convencionalidad en los asuntos de su jurisdicción.

⁷⁷ Cfr. Viviana Kristisevic y Liliana Tojo. *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia normativa y experiencias nacionales*. CEJIL. Buenos Aires 2007. Pág. 385.

⁷⁸ Cfr. Voto razonado del Juez *ad hoc*. Eduardo Ferrer Mac-Gregor en el caso Cabrera García y Montiel Flores v. México. *Supra* nota 55. Párrafo 66.

⁷⁹ *Idem*. Párrafo 68.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un "control de convencionalidad" entre las normas de derecho interno y la propia convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Lo anterior **adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales**, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de **acceso a la justicia**.⁸⁰

En el tema del arraigo, el control de la convencionalidad no es un tema menor, el cual debe analizarse a la luz de las obligaciones genéricas de la autoridad en materia de derechos humanos. Así, se debe recordar que **los jueces como parte del aparato estatal están sujetos a la obligación genérica de garantía, la cual implica una actitud proactiva de la autoridad en el sentido de tomar las medidas necesarias, para que en el desempeño de sus funciones las personas puedan efectivamente ejercer sus derechos**⁸¹. Por tanto, y en vista de la especial función de los jueces como aplicadores de la ley, el control de convencionalidad constituye una medida fundamental para garantizar el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos reconocidos en los instrumentos internacionales, ya que dicho control garantizará que esos derechos no queden sin efecto en virtud de la aplicación de normatividad interna incompatible con los mismos.

Por lo anterior, en el tema objeto de la presente Recomendación cobra particular importancia que los jueces del Tribunal Superior de Justicia tomen en consideración la Convención Americana y los criterios interpretativos derivados del máximo Tribunal del continente, entre otros, sobre garantías judiciales, protección judicial, presunción de inocencia, libertad y seguridad personales so pena de que en caso de no hacerlo, su actividad derive en responsabilidad internacional del Estado mexicano por la aplicación y ejecución del arraigo, en contravención de sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos.

V.2.3. Sobre la importancia de que los jueces del TSJDF, al momento de la aplicación del arraigo, utilicen el principio *pro persona*

El principio *pro persona* es fundamental, la Corte IDH ha precisado que a la luz de este principio se **realiza una interpretación extensiva de los derechos humanos y restrictiva de sus limitaciones**⁸². Por su parte, el Poder Judicial de la Federación en una tesis aislada también ha señalado que el:

"PRINCIPIO PROHOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA. El principio *pro homine* que implica que la interpretación jurídica **siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre**, es decir, que debe **acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos** y, por el contrario, a la norma o a la **interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio**, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [...]. Ahora bien, como dichos

⁸⁰ Registro No. 165074, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Marzo de 2010, Página: 2927, Tesis: I.4o.A.91 K, Tesis Aislada.

⁸¹ La obligación de garantizar tiene no solo el objetivo de mantener el disfrute del derecho, sino también el de mejorarlo y restituirlo, se trata de una obligación que exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho.

⁸² Véase. Corte IDH. OC-5 *Colegiación obligatoria de periodistas*, de 13 de noviembre de 1985. Párrafo 12.

tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio **debe aplicarse en forma obligatoria**”.⁸³

En consideración a lo anterior, el artículo 29 de la Convención Americana establece las reglas de interpretación. Al respecto:

“Debe interpretarse de manera amplia de modo que dicha interpretación se apoye tanto en el texto literal de esa norma como en su espíritu, y debe ser apreciado de acuerdo con el artículo 29, inciso c) de la Convención según el cual ninguna disposición de la misma puede interpretarse con exclusión de otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno⁸⁴.

En relación con la aplicación del arraigo, el principio *pro persona* reviste importancia desde la perspectiva de la interpretación de la aplicación normativa más favorable tratándose del reconocimiento de derechos para la persona bajo arraigo, por ejemplo al aplicar el principio de presunción de inocencia o *in dubio pro reo a favor* del inculpado.

Al aplicar en sentido más favorable para el inculpado estos conceptos se evitarían apreciaciones contrarias al principio de presunción de inocencia como las señaladas por algunos jueces del TSJDF respecto de sus alcances. A manera de ejemplo, destacamos la siguiente:

*Llama la atención al suscrito —Juez 30 de lo Penal— que al hacerle del conocimiento al inculpado [...] la orden de arraigo que solicitó la Representación Social, no hizo ninguna manifestación, elemento que nos permite aún más establecer que el inculpado, sí sabía que las tarjetas eran falsas y que se utilizaba para el pago de bienes y servicios (sic)*⁸⁵.

Del razonamiento esgrimido por el juez en el extracto citado se deduce que, desde su perspectiva, el mero silencio de una persona puede interpretarse en el sentido de inferir su culpabilidad, lo cual es contrario en sí mismo a los principios de presunción de inocencia y de no autoincriminación establecidos en la Constitución; pero esto es aún más grave si se atiende al hecho de que el razonamiento se realiza en la etapa de arraigo; es decir, cuando la persona está sujeta a investigación y no existen si quiera los elementos necesarios para dar pie a la consignación del caso y solicitar la correspondiente orden de aprehensión.

También, de una interpretación restrictiva respecto a la limitación del derecho a la libertad personal, se asume la necesidad de una estricta aplicación y verificación de las condiciones del arraigo —por parte de los jueces—, y no como se ha podido comprobar en diversas órdenes de arraigo expedidas, en las que:

*Se ordena el arraigo que se deberá cumplir **en el domicilio sito en el Centro de Arraigos** de la Procuraduría General de Justicia. Dicho arraigo tendrá una duración de 30 días [...] tiempo durante el cual, dicho arraigado quedará bajo la vigilancia de la autoridad solicitante y de sus auxiliares [sic].*⁸⁶

En donde es posible advertir que en vez de proteger el derecho del ciudadano, el juez acomoda la resolución a la acción violatoria de derechos humanos. Lo que representa una grave transgresión dado que la norma constitucional sólo autoriza para delitos graves arraigo domiciliario. La aplicación del principio *pro homine* implicaría, por tanto, en este ejemplo, que aun cuando la norma no estableciera el arraigo domiciliario, el juez debería determinarlo de la forma menos grave para los derechos del detenido, es decir *en su domicilio*.

⁸³ Cfr. Tesis Aislada 1.4º.A.464. Consultable en página 1774 del *Seminario Judicial de la Federación* y su gaceta con número de registro 17923.3.

⁸⁴ Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. párrafo 96. Ver también, caso Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 128.

⁸⁵ Información recabada con motivo de la orden de arraigo contenida en el expediente CDHDF/II/122/AZCAP/10/D7222.

⁸⁶ *Idem*.

Determinación de la responsabilidad del TSJDF por violaciones a derechos humanos

Una vez establecidos los anteriores criterios, este Organismo, a efecto de determinar la responsabilidad del TSJDF respecto de las violaciones al derecho a las garantías judiciales, centrará su análisis en los siguientes elementos: *i)* el derecho a la defensa; *ii)* la ausencia de un criterio uniforme sobre el régimen de derechos aplicable a las personas sometidas al arraigo; *iii)* el control judicial durante el arraigo; *iv)* la falta de un estándar de prueba para otorgar órdenes de arraigo; *v)* la afectación de la imparcialidad de la audiencia en sede judicial; *vi)* la ausencia de un control judicial efectivo durante la detención; y *vii)* la ausencia de mecanismos de garantía judicial para controvertir el arraigo.

Las anteriores violaciones a derechos humanos, de ninguna forma, inciden con el carácter jurisdiccional de las decisiones judiciales, pues la valoración jurisdiccional tiene estrecha relación con el examen de los hechos o la valoración de las pruebas presentadas por las partes, aspectos sobre los cuales esta Comisión no hará una determinación. Los derechos aquí analizados se refieren a derechos humanos fundamentales que garantizan el debido proceso legal, el cual está dentro de la competencia de este Organismo.

Derecho a la Defensa

Uno de los aspectos más importantes del derecho de defensa es, el derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para prepararla, previsto en el artículo 8.2.c de la Convención Americana, que obliga al Estado a permitir el acceso del inculpado al conocimiento del expediente llevado en su contra. Asimismo, se debe respetar el principio del contradictorio, que garantiza la intervención de aquél en el análisis de la prueba.⁸⁷

Si el Estado pretende limitar este derecho, debe respetar el principio de legalidad, argüir de manera fundada cuál es el fin legítimo que pretende conseguir y demostrar que el medio a utilizar para llegar a ese fin es idóneo, necesario y estrictamente proporcional. Caso contrario, la restricción del derecho de defensa del individuo será contraria a la Convención.⁸⁸

En un caso recientemente resuelto por la Corte Interamericana contra el Estado mexicano, el máximo Tribunal Interamericano se refirió a los alcances del derecho a la defensa y el momento a partir del cual se debe de respetar éste. En este sentido, se indicó que:

El derecho a la defensa debe poder ejercerse desde que se señala a una persona incluyendo, en su caso, la etapa de ejecución de la pena. Impedir que la persona ejerza su derecho de defensa desde que se inicia la investigación en su contra y la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de derechos fundamentales de la persona investigada. **El derecho a la defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto del mismo**⁸⁹.

Las instancias ante las cuales se desarrolla el proceso obligan a la autoridad a que en todo momento se trate al sujeto como una parte del mismo, lo que implica que el inculpado tenga el derecho de ser oído con todas las garantías judiciales, y contar con una defensa técnica desde ese momento.

⁸⁷ Corte IDH. Caso Barreto Leyva. Supra nota 70. Párrafo 54.

⁸⁸ *Idem*. Párrafo. 55.

⁸⁹ Corte IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Párrafo 154.

Según la Corte IDH si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona, el investigado debe tener acceso **a la defensa técnica desde ese mismo momento, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración**. Impedir a éste contar con la asistencia **de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa**, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo⁹⁰. El derecho a la asistencia de un abogado está íntimamente relacionado con el derecho del acusado a disponer de tiempo y medios suficientes para la preparación de su defensa⁹¹.

[C]omporta la prerrogativa del acusado de que esté presente un abogado en todas las etapas importantes del proceso, particularmente cuando se le mantiene detenido, así como el derecho a que haya un abogado presente cuando brinde una declaración o sea objeto de un interrogatorio.⁹²

Así, el derecho a la defensa en la audiencia de arraigo implica que se respete el derecho a contar con un abogado. Al respecto, este Organismo llama la atención sobre el hecho de que la mayor parte de los jueces del TSJDF reconocieron expresamente que en la audiencia de arraigo se debe respetar el derecho de audiencia del inculpado, el cual implica, evidentemente, contar con la defensa técnica de un abogado en dicha audiencia.

No obstante lo anterior, como se refirió en el apartado de hechos probados, esta Comisión constató la celebración de audiencias de arraigo sin presencia de abogado defensor, ya sea público o privado, en al menos 17 casos. Asimismo, quedó constatado que la audiencia se reduce al objeto de conocer si la persona está de acuerdo o no con la medida, sin la posibilidad real de que el inculpado pueda controvertir las pruebas o argumentos del ministerio público, situación que se agudiza en aquellos casos donde las personas no contaron con asistencia de un abogado.

Para mayor abundamiento y a manera de ejemplo, en dos casos documentados por este Organismo, se evidenció la ausencia de condiciones para garantizar el derecho a un abogado al inculpado por parte del juez en la audiencia de arraigo. Al respecto, los jueces 66 y 42 de lo penal al resolver una orden de arraigo no convocaron al defensor⁹³ —público o al abogado particular del inculpado—, para que estuviera presente en dicha audiencia. Lo anterior, propició que la audiencia de arraigo únicamente fuera utilizada para convalidar la medida propuesta por el ministerio público, con lo cual no se garantiza la posibilidad de enfrentar la pretensión del órgano acusador por una defensa técnica durante la audiencia. Además de que a consideración de este Organismo, la restricción a la defensa no fue objetiva y razonable, pues el hecho de que el inculpado no solicite la presencia del defensor no exime al juez de su responsabilidad de garantizarle su derecho a una defensa adecuada.

Un aspecto que no puede escapar del análisis de este Organismo es que si bien la norma procesal contenida en el artículo 270 bis del Código de Procedimientos Penales no señala que se tenga que convocar al defensor a la audiencia de arraigo, la presencia de éste es un derecho constitucional y de reconocimiento internacional, el cual, como lo sostuvo la Corte IDH, propicia un equilibrio procesal entre inculpado y la acusación sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.

⁹⁰ *Idem*. Párrafo 155.

⁹¹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos), del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11 párrafos 25-29.

⁹² Informe de la CIDH sobre Colombia (1999) Capítulo. Párrafo 97. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1985-1986, OEA/Ser L/V/II.68.

⁹³ Véase Anexo I, TSJDF, puntos 2 y 3.

Lo anterior tiene especial relevancia ya que, a la luz de la obligación de garantía —por parte de la autoridad—, relacionada con el control de convencionalidad que deben ejercer los jueces, éstos deben velar y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las garantías judiciales y el derecho a la defensa, aun ante la falta de regulación expresa del arraigo en la legislación específica. En este sentido, son múltiples y variadas las técnicas jurídicas de interpretación e integración de normas, como la de *interpretación conforme*, que para suplir las lagunas legales pueden ser empleadas combinadas por ejemplo, con otras como la *ponderación de derechos*, a fin de garantizar a los ciudadanos un auténtico Poder Judicial protector. No obstante, esta Comisión reconoce la necesidad de generar regulación específica al respecto, con el fin de acotar la discrecionalidad, y establecer estándares definidos respecto a los alcances del derecho a la defensa de las personas sujetas al arraigo.

Por lo anterior, la CDHDF estima que el TSJDF no ha proveído de normas generales que tengan por objeto la protección de los derechos del debido proceso y con ello, se han violentado los derechos a las garantías judiciales y al derecho a la defensa de los detenidos durante la audiencia de arraigo. Es de vital importancia resaltar la ausencia total de un ejercicio cotidiano del control de convencionalidad por parte de los jueces del TSJDF.

Sobre la inexistencia de criterio de temporalidad para resolver el otorgamiento de la orden de arraigo

Sobre este punto se debe recordar que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, por lo que el marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano⁹⁴, sobre todo cuando se trata de la aplicación de medidas restrictivas de un derecho como la libertad personal.

En este sentido, la Comisión constató la inexistencia de un criterio uniforme sobre el tiempo del que dispone la autoridad judicial para otorgar la medida de arraigo, tomando en cuenta que las personas, en todos los casos, ya se encontraban detenidas por los supuestos de flagrancia o caso urgente. Al respecto, se documentaron casos donde los plazos para resolver, según los propios jueces, iban de las 12 a las 48 horas, llegando a un caso extremo de 3 días para resolver una solicitud de arraigo, lo cual puede constituir *per se* una violación a las garantías judiciales⁹⁵, ya que este hecho no se apega al *principio de plazo razonable*, en donde lo razonable, tratándose de la libertad de las personas, no debería de ser superior al plazo constitucional de 72 horas que se ordena para la sujeción de una persona a proceso, para lo cual es necesario aportar elementos que hagan probable la existencia del delito y de la responsabilidad. En conclusión, 3 días es excesivo, por cuanto se refiere al arraigo, porque aún no se trata de una situación donde existan elementos de convicción sobre el delito y la responsabilidad.

En relación a lo anterior, este Organismo quiere señalar que tratándose de la privación de la libertad de una persona, no pueden existir criterios tan disímiles para otorgar una orden de arraigo⁹⁶.

Esta Comisión resalta nuevamente que el artículo 270 bis del Código de Procedimientos Penales no prevé el término en el cual deba resolverse una solicitud de arraigo, lo cual genera incertidumbre jurídica respecto de la emisión de la orden. Empero, este Organismo también reitera que es obligación de los jueces garantizar los derechos contenidos en los instrumentos internacionales y ejercer control de convencionalidad con el fin de interpretar armónicamente la legislación local con dichos instrumentos. Por lo anterior, la CDHDF estima que

⁹⁴ Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C. No. 177. Párrafo 63.

⁹⁵ Corte IDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú. Párrafo 166.

⁹⁶ De acuerdo con la línea 299 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el TSJ y otras instancias han asumido el compromiso de "erradicar todas las formas de privación de la libertad que puedan resultar en la violación a la presunción de inocencia". (Derecho al debido proceso, presunción de inocencia).

los jueces del Distrito Federal han violado los derechos a las garantías judiciales de las personas sujetas a la medida de arraigo.

Imparcialidad de la sede. Sobre el traslado de un juez al Centro de Arraigo para recabar la declaración del inculcado

El Juzgado 66° del TSJDF de lo Penal⁹⁷, en respuesta a una solicitud de esta Comisión, señaló que el personal judicial se traslada al Centro de Arraigo, para que el detenido sea escuchado. Llama la atención de este Organismo dicha respuesta, pues el artículo 270 bis establece que antes de conceder la orden de arraigo, el juez debe oír al indiciado y posteriormente decidir sobre la solicitud del agente del ministerio público de conceder el arraigo.

Dicha norma establece dos momentos procesales: 1) Escuchar al indiciado antes de otorgar la orden de arraigo; y 2) la ejecución del arraigo después de haber valorado las evidencias y haber escuchado en defensa al inculcado.

Que personal del Juzgado 66° de lo Penal se traslade al Centro de Arraigo de la Procuraduría capitalina, vulnera la imparcialidad de la sede, porque estando la persona detenida la regla de poner a disposición inmediata del juzgador a la persona implica que aquél tome conocimiento directo y personal de ésta, lo que necesariamente ha de hacerse en la sede del propio tribunal. No resultaría adecuado a la autoridad que los jueces se trasladaran hasta los lugares de detención de la policía o del ministerio público.

Además, este hecho implica, desde la perspectiva procesal, que la persona está en arraigo antes de que el juez ordene la medida, violando como consecuencia el procedimiento del artículo 270 bis del CPPDF, que obliga a que antes de que se otorgue el arraigo se debe escuchar a la persona y valorar, en su caso, las pruebas presentadas, lo que ya no tendría sentido realizar si el ministerio público ya aplicó una medida que el juez aun no le ha autorizado. Lo anterior, anula el sentido del derecho de audiencia y propicia la convalidación de los jueces a una medida adoptada unilateralmente por el ministerio público.

En este sentido, se debe destacar que la autoridad judicial debe oír personalmente al detenido y valorar todas las explicaciones que éste le proporcione, para decidir si procede la liberación o el mantenimiento de la privación de libertad,⁹⁸ de manera previa a que la persona se encuentre en el Centro de Arraigo, en un espacio que garantice la independencia de la sede judicial.

Por lo anterior, este Organismo considera que en casos como el descrito, los jueces del TSJDF vulneran el derecho a la defensa y a la imparcialidad de la sede judicial.

Sobre la ausencia de control judicial sobre el ministerio público y la falta de medidas de protección establecidas por los jueces del Tribunal para las personas bajo arraigo

Con relación a este punto es importante destacar que en un **Estado de Derecho** corresponde al juzgador **garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares** o de **coerción** cuando **sea estrictamente necesario** y, procurar, en general, **que se trate al inculcado de manera consecuente con la presunción de inocencia.**⁹⁹

⁹⁷ Véase Anexo I, Evidencia TSJDF punto 4.

⁹⁸ Cfr. Corte IDH. Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. *Supra* nota 61. Párrafo 85.

⁹⁹ *Idem*. Párrafo 81.

Al respecto, la autoridad ha señalado que la incorporación del **juez de control en el arraigo** es la autoridad judicial independiente y **especializada** encargada de resolver de forma inmediata sobre los derechos de los detenidos.¹⁰⁰

Sin embargo, en los casos documentados en esta Comisión, los jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal **no han garantizado los derechos del indiciado**. De igual forma este Organismo destaca el hecho de que no exista un criterio uniforme en los jueces del TSJDF respecto de si pueden otorgar, en la orden de arraigo, medidas de protección a favor de la persona sujeta al mismo.

En este sentido, el control judicial, a fin de garantizar los derechos del detenido, debe ser permanente, condición que no se cumple en el arraigo, con lo cual se elimina cualquier posibilidad de evaluar por el juez momento a momento la situación en la que se encuentra la persona privada de libertad, el cumplimiento de la orden de arraigo y la necesidad de la medida.

Respecto a la necesidad de controlar la medida de arraigo, este Organismo documentó un caso ejemplificativo:¹⁰¹

1. El **20 de marzo de 2010** el agente del ministerio público formuló una solicitud de arraigo,
2. **Ese mismo día**, la orden de arraigo fue concedida por el juez.
3. El peticionario estuvo bajo arraigo **del 20 de marzo al 19 de abril de 2010**.
4. El juez concedió una orden de aprehensión el **16 de abril de 2010**.

En este caso, como en otros documentados por este Organismo, son inexplicables y preocupantes los motivos por los cuales el agente del ministerio público y el personal del Centro de Arraigo retuvieron a una persona hasta agotar el tiempo máximo de la orden de arraigo, pues la medida ya no era estrictamente necesaria, puesto que un juez libró una **orden de aprehensión desde 3 días antes de que formalmente venciera el término del arraigo**. No obstante ello, el agente del ministerio público determinó agotar el tiempo de arraigo.

Lo anterior, deja de manifiesto la ausencia de control judicial sobre el ministerio público, lo que deriva en la desprotección judicial de la persona durante todo el tiempo en que se encuentra bajo arraigo, posibilitando que el agente del ministerio público pueda retener a una persona, sin presentarla de forma inmediata ante la autoridad judicial, en cumplimiento de la orden de aprehensión. De esta manera, es inaceptable que los jueces del Tribunal Superior de Justicia otorguen una orden de aprehensión para ser ejecutada una vez se realice “el levantamiento” del arraigo. Esta situación es injustificable pues “supuestamente” el “arraigo” es una medida estrictamente necesaria para el éxito de la investigación criminal y ésta se entiende razonablemente estructurada al momento de la consignación. Cabe destacar que la retención innecesaria de una persona, constituye, además, una violación al principio de legalidad que rige en el estado constitucional de derecho.

Por otra parte, de las órdenes de arraigo concedidas por los jueces del TSJDF y consultadas por este Organismo, se contemplan los siguientes datos: a) fecha y lugar de la emisión, b) la mención de que se solicita y resolverá una orden de arraigo; c) los resultados, ahí se hace mención a la solicitud de arraigo del agente del ministerio público; d) los considerandos, en donde se describen las diligencias practicadas; y e) una parte resolutive, en donde se indica que se encuentran indicios y huellas para estimar a probables

¹⁰⁰ Cfr. Examen Periódico Universal. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México. 2009. Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado, página 7.

¹⁰¹ Cfr. CDHDF//122/GAM/10/D1699, CDHDF//122/AZCAP/10/D0384, CDHDF/BJ/122/10/D060.

responsables de un delito, el delito por el que se sigue la investigación, el lugar de arraigo, y el tiempo por el que se otorga el arraigo.

Así, resulta probado que en las órdenes de arraigo emitidas por los jueces no se busca garantizar los derechos de la persona bajo arraigo, mediante medidas de protección a favor del indiciado. En este sentido, es deber de los jueces garantizar las medidas de protección para las personas arraigadas porque son ellos los que autorizan la medida restrictiva.

Por lo anterior, y con base en la actual regulación constitucional del arraigo, esta Comisión estima que el agente del ministerio público no es en sí la autoridad pertinente para custodiar a la persona bajo arraigo, toda vez que, por un lado, la responsabilidad que adjudica el 270 bis no cuenta con referente constitucional; y, por otro, esta misma autoridad se encuentra investigándolo, desfavoreciendo con ello el control de sus acciones respecto de la persona detenida. No obstante, los jueces del TSJDF podrían atemperar esta situación de desventaja, con el establecimiento de medidas de protección y control sobre la actuación del ministerio público; al no hacerlo, los jueces del Distrito Federal han vulnerado los derechos a las garantías judiciales y protección judicial efectiva, por el incumplimiento de su obligación de garante, la cual implica mantener una evaluación y vigilancia permanente sobre las condiciones en las que se ejecuta el arraigo de manera que se proteja a la persona.

Inexistencia de una debida motivación de la orden de arraigo y de un estándar de prueba claro para su otorgamiento

Es un derecho fundamental de los procesados el que el juez, a quien se solicita una medida preventiva de privación de la libertad, realice un análisis exhaustivo de la solicitud, fundando y motivando su determinación, consecuentemente con el principio de legalidad y presunción de inocencia, lo que constituye el límite mínimo para la restricción del derecho a la libertad personal. Precisamente por ello, no debe olvidarse que la motivación es una condición para garantizar el derecho de defensa.

En este sentido, la jurisprudencia interamericana ha sido reiterativa en señalar que:

“Son las autoridades nacionales las encargadas **de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento.** Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben **ofrecer la fundamentación suficiente que permita a los interesados conocer los motivos** por los cuales **se mantiene la restricción de la libertad.** Para determinar lo anterior, es necesario analizar si las actuaciones judiciales garantizaron no solamente la posibilidad formal de interponer alegatos sino la forma en que, sustantivamente, **el derecho de defensa se manifestó como verdadera salvaguarda de los derechos del procesado,** de tal suerte que implicara una **respuesta motivada y oportuna por parte de las autoridades en relación con los descargos.** Al respecto, el Tribunal ha resaltado que las decisiones que adopten los **órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias.** La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”.¹⁰²

“Para restringir el derecho a la libertad personal a través de medidas **como** la prisión preventiva deben existir **indicios suficientes** que permitan suponer **razonablemente que la persona sometida a proceso haya participado en el delito que se investiga.** ¹⁰³ La prisión preventiva es la medida **más severa** que puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un **carácter excepcional,** en virtud de que se **encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad,** necesarios en una sociedad democrática. ¹⁰⁴ Por lo cual la regla **debe ser la libertad del procesado** mientras se resuelve **acerca de su responsabilidad”.**

¹⁰²Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Itiiguez. Supra nota 98. Párrafo 107.

¹⁰³ Ibidem. Párrafo 101.

¹⁰⁴ Corte IDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137. Párrafo 106.

“La motivación de la decisión judicial es condición de posibilidad para garantizar el derecho a la defensa. La argumentación ofrecida por el juez debe mostrar claramente que han sido tomados en cuenta los argumentos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado cuidadosamente.”

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos ha indicado que:

“Tratándose de casos de prisión preventiva debe existir la persistencia de una sospecha razonable de que el acusado ha cometido un delito, es una condición *sine qua non* para la legalidad de la detención. El detenido debe tener la oportunidad efectiva de impugnar la base de los alegatos contra él. Esto puede requerir que el tribunal escuchará el testimonio testigos de quién aparece a primera vista tienen una repercusión material en la legalidad de la detención continua. Por lo tanto, podrá exigir que el detenido o su representante tengan acceso a los documentos de los autos que forman la base de la acusación en su contra”.¹⁰⁵

“La “racionalidad” de la sospecha sobre la que la detención debe estar basada en formas de una parte esencial de la de protección contra la detención arbitraria y la detención que se establece en el artículo 5, párrafo 1 c) (art. 5-1-c)

La existencia de una “sospecha razonable” presupone la existencia de hechos o información que convencerían a un observador objetivo de que la persona en cuestión puede haber cometido el delito. Lo que puede ser considerado como “razonable”, sin embargo dependerá de las circunstancias”.¹⁰⁶

En este sentido, este Organismo realizó un análisis de diferentes órdenes de arraigo de las cuales, a manera de ejemplo, se destacan los siguientes textos esgrimidos por los jueces como motivación suficiente para el otorgamiento de la medida de arraigo:

*“Si bien el probable responsable **no fue reconocido por los ofendidos; ni por el testigo**, ello no es óbice para de manera indiciaria poder **inferir su participación en los hechos cometidos.**”*

*“Se **desprenden indicios** de que el hoy inculpado **intervino** en los hechos, al ser señalado como uno de los sujetos, que el 15 de diciembre de 2009 abordó junto con tres sujetos al denunciante.”*

*“Se toma en cuenta que los probables responsables **han desplegado** diversas conductas que pueden ser constitutivas de delito.”*

*“Ya que los probables responsables **cuentan con indicios de su actividad criminal** inmersa en los delitos por el cual solicita el arraigo, además de que existe la posibilidad de que los inculpados se encuentren relacionados con otros probables responsables dados a la fuga.”*

Lo anterior, revela que el arraigo puede ser solicitado por el ministerio público a un juez **respecto de una persona contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal**, a pesar de que el ministerio público no tiene acreditados los elementos del cuerpo del delito ni la probable responsabilidad de la persona. Es decir, el arraigo ha sido autorizado para privar de la libertad a personas sobre las cuales no existen los elementos mínimos razonables para justificar su probable intervención en un delito.

Por lo anterior, se puede concluir que el arraigo es una forma de detención preventiva¹⁰⁷ para cuya autorización no se hacen valer los elementos de una debida fundamentación y motivación, sino que, por lo contrario, relevan su naturaleza arbitraria¹⁰⁸, en la que se nulifica el principio de presunción de inocencia que en todo momento deben de respetar los juzgadores.

En cuanto al estándar de prueba empleado por los jueces para otorgar el arraigo, este Organismo llama la

¹⁰⁵ ECHR. Caso Murray Vs. Reino Unido, Sentencia 14310/88, Párrafo 50.

¹⁰⁶ Cfr. ECHR, Case Fox, Campbell y Hartley v. Reino Unión, Sentencia de 30 de agosto de 1990, párrafo. 32, ECHR. Caso Murray Vs. Reino Unido, Sentencia 14310/88, Párrafo 51.

¹⁰⁷ Informe del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias (2002) E/CN.4/2003/Add. Párr. 50.

¹⁰⁸ Véase Anexo III, Análisis jurídico, pág.7.

atención sobre el hecho de que, de acuerdo con la información proporcionada por la propia autoridad, éste consiste en la acreditación de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad. Se debe recordar que este último estándar es el aún vigente para la consignación de un caso ante el juez y el otorgamiento de una orden de aprehensión, lo cual es contradictorio en sí mismo con la finalidad del arraigo, debido a que si el ministerio público cuenta ya con elementos suficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, carece de sentido entonces retener a la persona para continuar la investigación, fuera del control y custodia de la autoridad judicial para que ésta resuelva de forma pronta sobre la situación jurídica de la persona.

Para esta Comisión, la contradicción anterior sólo es una manifestación de la ausencia de un estándar de prueba claro que justifique el otorgamiento de las órdenes de arraigo, situación que si bien se debe en parte a la existencia de una laguna en la legislación, ésta no es suficiente para justificar la omisión de los jueces de establecer un estándar de prueba claro que brinde certeza jurídica a las personas, como parte de su papel de garantes de los derechos humanos y en aplicación de estándares internacionales en la materia conforme a un control de convencionalidad.

Así, al no establecer un estándar de prueba claro y no motivar adecuadamente las órdenes de arraigo, generando con ello una detención que si bien puede ser legal, sigue siendo arbitraria, los jueces del TSJDF han violado los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva.

El derecho a recurrir la decisión ante un Juez

Sobre el particular, la Corte Interamericana ha señalado que:

“La salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos. En este sentido, la inexistencia de recursos internos efectivos coloca a una persona en estado de indefensión. El artículo 25.1 de la Convención establece, en términos amplios la obligación a cargo de los Estados de ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales”.

Bajo esta perspectiva, se ha señalado que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que sean efectivos, es decir, se debe brindar a la persona la posibilidad real de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida. Esta Corte ha manifestado reiteradamente que la existencia de estas garantías “uno de los pilares básicos, es no sólo de la Convención Americana, sino del propio estado de derecho en una sociedad democrática”¹⁰⁹.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha sido enfática al señalar que el derecho de **impugnar el fallo** busca proteger el derecho de defensa, en la medida en que otorga la posibilidad de **interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión adoptada en un procedimiento viciado y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses del justiciable.**

La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra **revisión del fallo condenatorio o cualquier otra resolución**, confirma el fundamento y otorga mayor **credibilidad al acto jurisdiccional del Estado** y, al mismo tiempo brinda **mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado**. Conviene subrayar que el **proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas**, incluyendo la tramitación de los recursos ordinarios que se interpongan contra la sentencia.¹¹⁰

¹⁰⁹ Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207. Párrafo 17.

¹¹⁰ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. 107. Párrafos 114 y 161.

Así, la legitimación de un sistema democrático se pone en cuestión, si no se brinda la debida protección mediante las condiciones que permitan la tutela de los derechos en la legalidad. La ausencia de una instancia ante la cual recurrir compromete la vocación democrática en el Distrito Federal. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que:

“Para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de aquel precepto¹¹¹. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o por ley¹¹². La Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación, y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente¹¹³. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios¹¹⁴. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia¹¹⁵.”

En el caso del Distrito Federal, como se constató en el apartado de hechos probados, no existe si quiera un criterio uniforme entre los jueces sobre la procedencia o no, de mecanismos judiciales de garantía a fin de impugnar la determinación de la orden de arraigo, aunque la mayoría considera que no. Como señalaron algunos jueces del propio TSJDF, contra el arraigo no es procedente la apelación ante un juez de alzada del fuero común y no procede recurso alguno¹¹⁶.

En cuanto a un posible argumento de que contra el arraigo seguiría siendo procedente el juicio de amparo, se recuerda que la existencia del recurso no es meramente formal, sino que debe cumplir con el criterio de efectividad, el cual no sería cumplido por el amparo, a la luz del constante desechamiento de las demandas de amparo contra el arraigo, al auspicio de la constitucionalidad de la medida o simplemente porque los jueces federales consideran que el arraigo es un acto de molestia¹¹⁷ y no una afectación al derecho a la libertad.

Asimismo, la inefectividad del amparo para controvertir el arraigo se confirma con la información aportada por la propia autoridad judicial federal, la cual reportó, en respuesta a la solicitud de información que este Organismo formuló al Consejo de la Judicatura Federal, que con relación a 2,084 peticiones de amparo que

¹¹¹ Cfr. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Excepción Preliminar. Sentencia de 30 de noviembre de 2005. Serie C No. 139, párr. 4; Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184 párr. 78.

¹¹² Cfr. Caso Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 90.

¹¹³ Cfr. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 93.

¹¹⁴ Cfr. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24.

¹¹⁵ Cfr. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párr. 213.

¹¹⁶ Véase Anexo I Evidencia TSJDF, punto 1.

¹¹⁷ **ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.** El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, 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 tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que 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. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional (**Localización:** Novena Época Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta IV, Julio de 1996 Página: 5 Tesis: P./J. 40/96 Jurisprudencia Materia(s): Común)

se han solicitado contra las órdenes de arraigo emitidas por jueces del TSJDF, sólo se concedió el amparo en 47 casos, lo cual significa en términos porcentuales un 2%.

De igual forma, es improcedente iniciar cualquier tipo de denuncia penal por el arraigo. Este Organismo documentó que un agente del ministerio público al proponer el no ejercicio de la acción penal que cuestionaba como delito el arraigo razonó:

“Por cuanto hace al arraigo decretado en contra del inconforme, dentro de las actuaciones de la Averiguación Previa, ello obedeció a la solicitud realizada por el agente del ministerio público que integró ese expediente, a la autoridad jurisdiccional en materia penal en el Distrito Federal, solicitud que fue concedida dentro de las actuaciones.”

En consecuencia, este Organismo estima que se genera una vulneración al derecho de recurrir el fallo de las personas bajo arraigo en el Distrito Federal, en virtud de que no existen recursos adecuados y efectivos contra la orden de arraigo a la luz de la constitucionalidad de la medida de arraigo en el Distrito Federal.

V.2.4 Derecho a la integridad personal

Marco normativo

El derecho a la integridad personal reconocida, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹⁸, en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 1 de Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en los artículos 1 y 16 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En el ámbito nacional el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe todo mal tratamiento en la aprehensión o toda molestia que se infiera sin motivo legal, y califica esas prácticas como abusos que deben ser corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Análisis jurídico

El derecho a la integridad personal contempla la obligación del Estado de respetar la integridad física, psíquica y moral de las personas bajo su jurisdicción, así como a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que la Convención Americana reconoce expresamente el derecho a la integridad personal, bien jurídico cuya protección encierra la finalidad principal de la prohibición imperativa de la tortura y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹¹⁹

Situación de las personas privadas de libertad

De acuerdo con criterios internacionales, las personas privadas de la libertad se encuentran en una condición de vulnerabilidad¹²⁰, por ello, la obligación de protección y garantía de sus derechos humanos por parte de agentes estatales es aún mayor.

¹¹⁸ México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 3 de abril de 1982.

¹¹⁹ Caso Ximenes López vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C. No. 150. párrafo 126.

¹²⁰ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 21, , artículo 10, *Trato humano de las personas privadas de libertad*, 44° periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 176 (1992), párr. 3, y *Voto concurrente conjunto de los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos A.A. Cancado Trindade y A. Abreu Burelli, Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los "Niños de la Calle")*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 3.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que “el Estado asume una posición especial de garante, toda vez que las autoridades ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia”.¹²¹ De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de la ONU, esta posición de garante se traduce en obligaciones y medidas positivas a favor de estas personas,¹²² por lo cual el Estado tiene la responsabilidad de garantizar los derechos del individuo como la de registrar **lo que suceda al detenido**, proveer la información relacionada con ello y, en su caso, **aportar las pruebas pertinentes**.¹²³ En este mismo sentido, de conformidad con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas,¹²⁴ el Estado debe respetar y garantizar la vida e integridad personal de las personas privadas de su libertad, así como asegurar la existencia de condiciones mínimas compatibles con su dignidad.¹²⁵

En esencia, el “tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad, es una norma fundamental de aplicación universal.”¹²⁶

Las personas privadas de libertad deben ser tratadas consecuentemente con su condición, disponer de un espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación, una cama individual, ropa de cama apropiada, y demás condiciones para el descanso nocturno.¹²⁷

Deber de custodia de las personas bajo arraigo

En el arraigo, las personas se encuentran privadas de libertad, por lo que el agente del ministerio público y el Centro de Arraigo de la Procuraduría capitalina tienen control pleno de las condiciones de las personas bajo arraigo, lo que implica obligaciones correlativas a ese poder, pues de éstos depende la satisfacción de necesidades esenciales para la subsistencia de un ser humano, entre otras, alimentación, atención médica, alojamiento.

En consecuencia, resalta la importancia de que bajo el arraigo la Procuraduría capitalina asuma sus obligaciones en materia de derechos humanos¹²⁸ y, conforme a ellas, impida la violación sistemática de derechos producto de las condiciones del Centro de Arraigo, así mismo es indispensable que implemente acciones inmediatas a efecto de que no se someta a las personas a angustias o dificultades que excedan el nivel inevitable de sufrimiento intrínseco derivado de la detención, y que, dadas las exigencias prácticas del encarcelamiento, su salud y bienestar estén debidamente asegurados.¹²⁹

¹²¹ Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay”* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112; Párrafos 151 y 152, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 98; *Caso Juan Humberto Sánchez*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 111; y *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 138.

¹²² Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observación General No. 21, artículo 10 Trato humano de las personas privadas de libertad*, supra nota 87.

¹²³ Corte IDH, *Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2010. Párrafo 91.

¹²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Documento aprobado en el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

¹²⁵ *Ibidem*, Principio I, párrafo 2.

¹²⁶ Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observación General No. 21 Trato humano de las personas privadas de libertad*, supra nota 87, párr. 3.

¹²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 1/08. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Principio XII.1. Firmado el 13 de marzo de 2008. Washington. D.C.

¹²⁸ *Vid. Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, especialmente la línea 339 en el Núcleo Sistema de Justicia, que se refiere a los Derechos a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales, en relación con las líneas 5, 298, 299, 316, 418 y 481, principalmente.

¹²⁹ *Ibidem*. Párrafo 56.

Análisis de las condiciones del Centro de Arraigo

La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que el artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales consagra los valores más fundamentales de la sociedad democrática, pues prohíbe en términos absolutos la tortura o los tratos inhumanos o degradantes, independientemente de las circunstancias y el comportamiento de la víctima. En el ámbito del artículo 3 del Convenio, los malos tratos deben alcanzar un nivel mínimo de gravedad. La evaluación de este nivel mínimo de gravedad, depende de todas las circunstancias del caso, tales como la duración del tratamiento, sus efectos físicos y mentales y, en algunos casos, el sexo, la edad y el estado de salud de la víctima.¹³⁰

En este contexto, este Organismo debe realizar un análisis de las instalaciones del Centro de Arraigo y establecer si son idóneas o propician la vulneración al respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, conforme al derecho reconocido en instrumentos internacionales que consagran el derecho a la integridad personal y la prohibición absoluta de la tortura y/o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En este sentido, este Organismo considera relevante analizar también diversos aspectos de las condiciones de las personas sujetas a esta medida, tales como: i) el ingreso de las personas; ii) el espacio, condiciones y hacinamiento; iii) alimentación; iv) salud; v) contacto con el exterior y visitas; vi) condición de las mujeres; y vii) obligación de dar información sobre las personas bajo arraigo.

Ingreso de las personas al Centro de Arraigo

El numeral IX.1 *Ingreso de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de la Personas Privadas de Libertad en las Américas*, emitidos por resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala que:

*“Las autoridades responsables de los establecimientos de privación de libertad **no permitirán el ingreso de ninguna persona para efectos de reclusión o internamiento, salvo si** está autorizada por una orden de remisión o de privación de libertad, **emitida por autoridad judicial, administrativa, médica u otra autoridad competente, conforme a los requisitos establecidos por la ley**”.*

Por lo que respecta al incumplimiento de este deber, este Organismo documentó¹³¹ lo siguiente:

1. **El 20 de abril de 2009, a las 12:12 horas**, un agente del ministerio público en la Coordinación Territorial CUH-6 solicitó, a través de la Dirección de Turno de Designaciones, al Juez emitiera una orden de arraigo.
2. **El 20 de abril de 2009, a las 14:30 horas** el agente del ministerio público solicitó se certificara a los probables responsables a efecto de ser puestos a disposición del Juez.
3. El Juez otorgó al ministerio público la solicitud de arraigo para que entrara en vigor el **21 de abril a las 00:00 horas**.
4. No obstante, **el 20 de abril de 2009, a las 19:30 horas** se recibió en el Centro de Arraigo de la Procuraduría capitalina a los probables responsables. Al respecto, consta un oficio del Centro de Arraigo en el cual se indicó se **recibió arraigados**.

Lo anterior, prueba que el Centro de Arraigo de la Procuraduría capitalina recibió a una persona **cuatro y media horas** antes de que estuviera vigente el mandamiento judicial, asumiéndose, de antemano, por el agente del ministerio público que el juez otorgaría la orden de arraigo.

¹³⁰ECHR. Zakharkin vs Rusia. Sentencia de 10 de junio de 2010. (Aplicación 1555/04) Párrafo 120.

¹³¹Expediente de queja CDHDF/1122/CUAUH/09/D3740.

Asimismo, en otro expediente de queja¹³² radicado en este Organismo se documentó que el ministerio público de la Fiscalía Antisecuestros envió a los probables responsables al Centro de Arraigo, antes de que estuviera vigente la orden judicial expedida por el juez; así, en el expediente en comento se documentó que los probables responsables fueron certificados en el Centro de Arraigo el 8 de octubre de 2010 a las 23:30 horas, y posteriormente a las 23:39 horas en el mismo centro. No obstante, hasta el 9 de octubre de 2010 a las 4:00 horas, se concedió por el juez de lo penal, orden de arraigo en contra de 3 probables responsables, en la que se resolvió la vigencia del arraigo, la cual entraría en vigor el 9 de octubre de 2010, a las 21:40 horas y concluiría el 8 de noviembre de 2010 a las 21:40 horas. En este caso, se probó una vez más que, antes de que el juez expidiera la orden de arraigo, el agente del ministerio público ingresó a los inculpados al Centro de Arraigo un día antes de contar con la orden judicial, tal como lo prueba la documentación médica respectiva.

En conclusión, este Organismo ha documentado la forma en que los probables responsables pueden estar hasta 22 horas en el Centro de Arraigo, sin que el agente del ministerio público tenga la autorización judicial para ello.

Genera preocupación a este Organismo el abuso que el agente del ministerio público pudiera hacer del arraigo en ausencia de un control judicial efectivo, seguido de la falta de información a la persona bajo arraigo por parte del órgano jurisdiccional o del personal ministerial respecto del momento de la entrada en vigor del arraigo. Lo anterior, demuestra que durante el arraigo, la persona no siempre se encuentra sujeta a los **más estrictos controles judiciales**.

En este sentido, es relevante reiterar que el principio 4 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención que todas las medidas que afectan a los derechos humano de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión deberán ser ordenadas por un juez u otra autoridad, o quedar **sujetas a la fiscalización efectiva de un juez u otra autoridad**.

Espacio y hacinamiento

La Corte Interamericana remite¹³³ al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes y a la Corte Europea de Derechos Humanos, al analizar las dimensiones de una celda de detención, señalando que:

“7 m² por cada prisionero es un guía aproximada y deseable para una celda de detención.”¹³⁴

“En el mismo sentido, la Corte Europea consideró que un espacio de cerca de 2 m² para un interno es un nivel de hacinamiento que en sí mismo era cuestionable a la luz del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no podía considerarse como un estándar aceptable, y que una celda de 7 m² para dos internos, era un aspecto relevante para determinar una violación del mismo artículo.”¹³⁵

“Una celda de 16.65 m² en donde habitaban 10 reclusos constituye una extrema falta de espacio.”¹³⁶

Los anteriores criterios permiten evaluar las condiciones del Centro de Arraigo de la Procuraduría capitalina en razón del espacio. Al respecto, los dormitorios tienen una dimensión de 3 x 5 m² cada uno, en donde se instalan a 4 personas, lo que equivale a 3.75 m². por persona, en caso de inexistencia de hacinamiento.

¹³² Expediente de queja CDHDF/II/122/CUAUH/10/D7135.

¹³³ Corte IDH. Caso Montero Aranguen (*Retén de Catia*) vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C. No. 150. Párrafo 90.

¹³⁴ CPT/Inf (92) 3 [EN], 2nd General Report, 13 abril de 1992. Párrafo 43.

¹³⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, *Kalashnikov v. Russia*. Sentencia de 15 de julio 2002. Aplicación 47095/99, Párrafo 97.

¹³⁶ Corte Europea de Derechos Humanos, *Ostrovar v. Moldova*. Sentencia de 13 de septiembre de 2005. Aplicación 35207/03, Párrafo 82.

Conforme a ello, el espacio en sí mismo, sin hacinamiento, es violatorio de los derechos humanos con que cuentan las personas detenidas respecto a un espacio de alojamiento adecuado. Esta situación es relevante precisarla, en virtud de que este Organismo ha constatado que la población del Centro de Arraigo es fluctuante, y no siempre hay hacinamiento.

Sin embargo, personal de este Organismo constató que en el Centro de Arraigo había hasta 7¹³⁷ personas por dormitorio, esto es equivalente a 1.87 m² por persona, lo cual evidentemente no cubre con los estándares internacionales para instalaciones de esta naturaleza.

Asimismo, agrava la falta de espacio suficiente, el hecho de que en los dormitorios del Centro de Arraigo las personas duermen en colchonetas en el piso¹³⁸, con lo cual no se garantiza las necesidades de movilidad de las personas, ni la privacidad para efectuar actividades básicas, como la de hacer uso de los servicios sanitarios.¹³⁹

En el mismo sentido, la Procuraduría capitalina proporcionó información respecto de las plazas disponibles, y este Organismo constató que, en ese momento, la tasa de ocupación sobrepasaba en un 68%¹⁴⁰ su capacidad real¹⁴¹. Al respecto, es de resaltar que la ocupación de un establecimiento **por encima del número de espacios establecido está prohibido por la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos.**

Asimismo, es inadmisibles conforme a los criterios antes referidos, que existan dormitorios **sin iluminación, sin ventilación y sin aire natural.** Resalta lo manifestado por el Director del Centro de Arraigo, quien informó que las personas *bajo arraigo* se **aburren**, pues no pueden desempeñar otras actividades por falta de espacio.¹⁴² Sólo se cuenta con una **estancia de estar y caminar**, la cual se ubica en un área cerrada con iluminación natural, a la cual las personas bajo arraigo salen a caminar de 15 a 30 minutos.

Al respecto, personal médico de esta Comisión ha señalado que es probable que bajo las condiciones en las que se encuentran las personas bajo arraigo se incrementen los daños físicos y psicológicos, pues a las personas no se les permite tomar el sol, por lo cual era recomendable que se les proporcione a éstas la oportunidad de tomar el sol una hora al día, cuenten con espacios de esparcimiento y entretenimiento y se permita a sus familiares introducir periódicos y/o revistas¹⁴³.

Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado violado el artículo 3° del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades fundamentales, cuando la celda de un detenido no cuenta con condiciones adecuadas de ventilación e iluminación natural. Al respecto, el Tribunal ha señalado que la privación de la luz del día a un detenido y la ausencia de aire fresco en las celdas son factores que contribuyen a aumentar la angustia, de la que ya es sometida una persona detenida.¹⁴⁴

¹³⁷ Visita realizada por personal de este Organismo el 23 de febrero de 2010.

¹³⁸ Esta información fue corroborada por el Director del Centro de Arraigo, quien informó que 112 personas han estado arraigadas, ante esta situación tuvieron que dormir sobre el piso en colchonetas.

¹³⁹ Dentro del dormitorio se encuentra el baño —se compone de un lavabo, excusado y regadera— no cuenta con puertas.

¹⁴⁰ Este dato resulta de hacer la siguiente operación numérica: Capacidad del Centro de arraigo. 64. Espacio para hombres 40 y mujeres 24. Este Organismo constató la presencia de 7 personas por dormitorio, existen en total 14 dormitorios, 10 para hombres y 4 para mujeres. En total son 14 dormitorios por 7 personas da un total de 98. Capacidad instalada 64. Capacidad real 98.

¹⁴¹ La tasa de ocupación no es fija, fluctúa por periodos, por ejemplo en una visita realizada a finales de junio de 2010 se encontraban albergadas 35 personas.

¹⁴² Cfr. Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160. Párrafo 328. Al rendir dictamen en psicología ante la Corte Interamericana, el perito Wenzel concluyó que el retiro de estímulos como falta de luz, prohibición de ejercicio, música y lectura tiene efectos psicológicos y biológicos. En particular indicó que la falta de "luz [por] un período largo de tiempo [...] causa depresión [...] causa un daño bastante fuerte sobre el sistema psicológico y las glándulas [del] cerebro, [así como afectaciones] a las estructuras hormonales en el cuerpo".

¹⁴³ Ver Anexo 1 pág. 12

¹⁴⁴ Ver ECHR. *Caso Zakharkin vs Rusia*. Sentencia de 10 de junio de 2010. (*Aplicación 1555/04*) Párrafo 127.

En conclusión, que las estancias en las que se encuentran las personas bajo arraigo no cuentan ni con luz, ni aire natural son **factores que contribuyen a aumentar la angustia** de las personas bajo arraigo. Por lo cual, este Organismo llega a la convicción de que las condiciones del Centro de Arraigo no son óptimas, ni cumplen con los estándares internacionales de espacio, diseño y distribución.

Alimentación

Respecto a la alimentación proporcionada a las personas bajo arraigo en el Centro de Arraigo, es menester destacar lo establecido por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, en su Observación General 12, el cual considera el alcance del contenido básico del derecho a la alimentación. Es decir, implica:

“La disponibilidad de los alimentos en cantidad y calidad suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos sin sustancias nocivas y aceptables en una cultura determinada.”

“El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos.”

“Su contenido implica la disponibilidad de alimentos en **cantidad y calidad suficientes** para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos.”

“El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar **protegido contra el hambre**. Al determinar qué medidas u omisiones constituyen una violación del derecho a la alimentación, es importante distinguir entre la falta de capacidad y **la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones**”.¹⁴⁵

Este Organismo ha radicado diversas quejas relacionadas con el abastecimiento de alimentos en el Centro de Arraigo. Éstas manifiestan que los alimentos llevados por los familiares de las personas bajo arraigo son restringidos por los elementos de seguridad a cargo de la vigilancia¹⁴⁶, la comida que se suministra es insuficientes¹⁴⁷, las personas que se encuentra ahí han comido gel para cabello y pasta de dientes ante la ausencia de alimentos,¹⁴⁸ asimismo, cuando hay alimentos se les mantiene bajo una dieta rigurosa, por lo cual han perdido hasta 8 kg, y la cena es insuficiente.

La Procuraduría capitalina informó a esta Comisión que los alimentos que se proporcionan a las personas en arraigo eran suficientes, y se distribuían en tres horarios desayuno, comida y cena. Al respecto, este Organismo constató que en el desayuno se sirve un vaso de avena o atole o café, un pan y una gelatina; la comida corresponde a un plato de sopa, un guisado, un pan y agua, la cena corresponde a un vaso de atole o a una fruta y no se les permite solicitar más, pues de antemano se les advierte de su escasez.

Por su parte, el Director del Centro de Arraigo informó que las personas que ahí se encuentran le han hecho de su conocimiento que los alimentos son insuficientes, por lo cual él ha tenido que salir a una tienda para comprar con sus recursos pan y leche, pues a los familiares de las personas bajo arraigo no se les permite ingresar algún tipo de alimento al centro.

Asimismo, personal médico de esta Comisión señaló que tomando en consideración la cantidad de alimentos que fueron proporcionados en el Centro de Arraigo a una persona diarimante, consistentes en *hot cakes*, un vaso de fruta y un vaso de agua de sabor en el desayuno, en la comida un poco de sopa, una porción de

¹⁴⁵ Observación 12 (20º período de sesiones, 1999). El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11 y 17), párr. 13, y U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴⁶ Expediente CDHDF/1/122/AZCAP/09/D0709.

¹⁴⁷ Expediente CDHUO/1/122/IZTP/09/D7640 y dos acumulados.

¹⁴⁸ Expediente CDHDF/1/122/AZCAP/10/0358.

frijoles, guisado de entomatado, sin cena, son notoriamente insuficientes, ya que el aporte calórico que se logra obtener con tal alimentación, no cumple con el mínimo requerido para una persona de la edad y constitución física que requiere¹⁴⁹, por lo que es razonable médicamente establecer que con tal alimentación la persona bajo arraigo se quede con hambre y ello haga que disminuya de peso de manera involuntaria y repercuta en su estado de salud¹⁵⁰.

Además, es determinante que en una visita realizada por personal de este Organismo al Centro de Arraigo se constató la existencia de refrigeradores, en donde se almacenaban vasos con tres cuartos de contenido de atole para la cena de las personas.

Por lo que se refiere a la disposición de líquido, es importante recalcar que la dotación quincenal de agua purificada para consumo de las personas ingresadas es notoriamente insuficiente, en promedio, apenas 1 litro diario por persona, de acuerdo con la información proporcionada.

En consecuencia, este Organismo debe señalar que restringir la cantidad de los alimentos de las personas sometidas al arraigo sin considerar las condiciones físicas de cada persona, proporcionándoles en la cena únicamente un vaso de atole, no brindándoles alimentantatos en calidad y cantidad suficiente, en terminos de los requerimientos de cantidades calóricas requeridas para el mantenimiento de la salud y de las fuerzas de un ser humano adulto, la Procuraduría General de Justicia a través de su Centro de Arraigo vulnera el derecho a una alimentación adecuada.

Salud

Por lo que respecta al derecho a la salud de las personas privadas de su libertad, se ha señalado que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos.¹⁵¹

Según la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, la salud es "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades."¹⁵² Por su parte, el Comité de DESC se refiere al derecho a la salud de la siguiente manera:

[...] como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.¹⁵³

Por su parte, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas entienden el derecho a la salud como "el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la

¹⁴⁹ Ver Anexo 1 pág. 12

¹⁵⁰ Expediente CDHDF/I/122/CUAUH/09/D5329. Informe médico elaborado por el doctor Sergio Rivera Ortiz, el 31 de agosto de 2009.

¹⁵¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel (artículo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 22º de sesiones, 2000, U.N. Doc. E/C.12/4 (2000), párr. 1.

¹⁵² Organización Mundial de la Salud, *Constitución*, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados, y entró en vigor el 7 de abril de 1948, preámbulo.

¹⁵³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel (artículo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, Párr. 11.

disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos.”

“Éste implica el disfrute del **más alto nivel posible de bienestar** físico; mental y social, que incluye, entre otros, la **atención médica**; psiquiátrica, y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el **acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos**; las **medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables** o de alto riesgo.¹⁵⁴”

En el ámbito nacional, el derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 4, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Por su parte, el artículo 2 de la Ley General de Salud establece las finalidades del derecho a la protección de la salud.¹⁵⁵

A nivel local, de conformidad con el Protocolo para la Exploración Médico Legal en los Exámenes de Integridad Física o Edad Clínica Probable,¹⁵⁶ es obligación del Gobierno del Distrito Federal garantizar el acceso de las personas a una atención médico legal con absoluto respeto a las Garantías Individuales y Derechos Humanos establecidos constitucionalmente y en las normas del Derecho Internacional.¹⁵⁷

Elementos y Obligaciones contenidas en el Derecho a la Salud

De conformidad con la Observación General 14 del Comité de DESC, el derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales,¹⁵⁸ a saber: disponibilidad,¹⁵⁹ accesibilidad,¹⁶⁰ aceptabilidad y calidad.

En este sentido, diversas quejas radicadas en esta Comisión versan sobre el elemento de disponibilidad y accesibilidad. En este sentido las quejas relacionadas con la ausencia de estos estándares. En particular: *i*) se restringe el acceso de medicamentos¹⁶¹; *ii*) no se admiten el ingreso de medicamentos genéricos; *iii*) a pesar de la autorización previa del médico adscrito al Centro de Arraigo, el agente del ministerio público a cargo de la investigación no avala el ingreso de medicamentos a ese centro; *iv*) no se permite ingresar los medicamentos que las personas bajo arraigo requieren.¹⁶²

Ausencia de tratamiento y restricción de medicamentos

El Centro de Arraigo cuenta con médicos adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en diferentes turnos; sus actividades en el Centro de Arraigo de la PGJDF consisten, entre otras, en: *i*) certificar el estado

¹⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Principio X.

¹⁵⁵ *Ley General de Salud*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984, artículo 2.

¹⁵⁶ Protocolo para la Exploración Médico Legal en los Exámenes de Integridad Física o Edad Clínica Probable. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de febrero de 2009.

¹⁵⁷ *Ibidem*, Considerandos.

¹⁵⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *supra nota* 96, párr. 12.

¹⁵⁹ *Disponibilidad*. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, esenciales de la OMS. Párr. 12 (a).

¹⁶⁰ *Accesibilidad*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica y acceso a la información. *Ibidem*, párr. 12 (b).

¹⁶¹ Expediente CDHDF/1/122/AZCAP/09/D0709.

¹⁶² Expediente CDHDF/1/122/AZCAP/10/D0384.

de salud de las personas a su ingreso; ii) autorizar el ingreso de medicamento; y iii) verificar, todos los días, el estado de salud de las personas bajo arraigo.

En caso de que una persona bajo arraigo requiera de un medicamento, éste no es proporcionado por la Secretaría de Salud, ni por el Centro de Arraigo¹⁶³. Los familiares con autorización del agente del ministerio público son los que llevan el medicamento prescrito por el médico del centro.

Al respecto, este Organismo quiere dejar de manifiesto que no existe un protocolo en el Centro de Arraigo que establezca los procedimientos respecto a las formalidades que deben seguir los familiares de las personas bajo arraigo para el ingreso de los medicamentos, pues éstos se autorizan en función de lo que señale el médico, lo anterior implica que se traslade la obligación para adquirir e ingresar los medicamentos a los familiares de las personas bajo arraigo.

Para esta Comisión esta práctica resulta inadmisibles, considerando que la autoridad ministerial es la que se encuentra bajo la custodia de la persona bajo arraigo, por lo que esta autoridad está obligada conjuntamente con la Secretaría de Salud capitalina a velar por la salud y bienestar físico de las personas bajo arraigo, poniendo a su disposición la asistencia médica necesaria. En este sentido, el principio 24 del *Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión* de la Organización de Naciones Unidas establece que:

“Se ofrecerá a toda persona detenida o presa un examen médico apropiado con la menor dilación posible después de su ingreso en el lugar de detención o prisión y, posteriormente, esas personas **recibirán atención y tratamiento médico** cada vez que sea necesario. **Esa atención y ese tratamiento serán gratuitos.**¹⁶⁴”

Por su parte, el artículo 26, fracción VIII de la Ley General de Salud establece que la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud son un recurso básico de salud. En el ámbito local el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal ha establecido como una de las estrategias, para alcanzar el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad al nivel más alto posible, contar con los equipos médicos y medicamentos esenciales necesarios.¹⁶⁵

Por lo que el hecho de que las personas bajo arraigo: a) adquieran con sus medios los medicamentos; b) que el agente del ministerio público valide discrecionalmente las recetas médicas y; c) que exista la posibilidad de restricción del personal del Centro de Arraigo, en ausencia de un protocolo, genera una carga excesiva para los familiares y agrava las condiciones de detención¹⁶⁶ de las personas bajo arraigo por lo que se incide negativamente a una atención médica apropiada.

Contacto con el exterior

Es reconocida ampliamente por el derecho internacional de los derechos humanos la facultad de las personas privadas de su libertad de mantener contacto personal y directo, mediante visitas periódicas, con sus familiares, representantes legales, y con otras personas, especialmente con sus padres, hijos e hijas y con sus respectivas parejas.¹⁶⁷

¹⁶³ Además, el Director del Centro de Arraigo —según la información que proporcionó— ha tenido que disponer de sus recursos económicos derivado de que ni los alimentos, ni los medicamentos que la autoridad ha destinado al Centro de Arraigo son suficientes.

¹⁶⁴ ONU, *Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión*, Principio 24.

¹⁶⁵ Cfr. *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. Ciudad de México, Primera Edición 2009. Pág. 271.

¹⁶⁶ Cfr. Corte Europea de Derechos Humanos. Caso N. vs Reino Unido. Sentencia de 27 de mayo de 2008 (aplicación 26565/05) *Párrafo 29*.

¹⁶⁷ Principio XVII. *Supra* Nota 149.

Al respecto, este Organismo documentó que la visita familiar es restringida y controlada; si bien está permitida, queda a discrecionalidad del agente del ministerio público a cargo de la investigación otorgarla. La mayor parte del tiempo las personas se encuentran en sus dormitorios, no pueden hacer llamadas telefónicas, además no pueden contar con reloj, por lo que pierden la noción del tiempo.

La duración de las visitas es de 30 minutos y no puede ingresar más de una persona a la vez; la visita íntima es nula; la comunicación con familiares se lleva a cabo durante los escasos minutos de visita, el agente del ministerio público condiciona las visitas con el argumento de que los familiares rindan alguna declaración.¹⁶⁸

Lo anterior, constituye un régimen de restricciones a la visita, que propicia el aislamiento y la incomunicación de las personas bajo arraigo. Por lo que a consideración de este Organismo limitar el contacto directo de las personas bajo arraigo con sus familiares propicia una afectación emocional. En concordancia con lo anterior, la Corte Interamericana ha señalado que **el aislamiento prolongado y la incomunicación coactiva son, por sí mismos, tratamientos crueles e inhumanos, lesivos de la integridad psíquica y moral** de la persona y del derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano¹⁶⁹.

Por otra parte, este Organismo también ha documentado actos de abuso del régimen de visitas que se pueden hacer de parte del agente del ministerio público respecto a autorizar el ingreso al Centro de Arraigo a cualquier persona, sin ser familiar de la persona bajo arraigo, en ausencia de un reglamento específico de visitas.

Abusos al otorgar los pases de visita

Este Organismo documentó lo siguiente: El titular de la Unidad de Investigación B-3 de la Fiscalía Central de Investigación para Delitos Financieros, solicitó sin fundar, ni motivar, al encargado de la Dirección del Centro de Arraigo, mediante un oficio de 6 de agosto de 2010, se permitiera el acceso a los denunciantes, quienes acusaban a una persona sujeta a arraigo por el delito de fraude.¹⁷⁰

Resulta inexplicable para esta Comisión que el agente del ministerio público haya otorgado un oficio de visita “pase” a los denunciantes o a sus abogados al Centro de Arraigo, sin la autorización de la persona detenida bajo arraigo y sin la presencia del abogado de éste —probable responsable—.

Al respecto, resalta lo establecido por el principio 21 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión:

“Estará prohibido abusar de la situación de una persona detenida o presa para obligarla a confesar o declarar contra sí misma o contra cualquier otra persona.”

A consideración de esta Comisión las facultades de otorgar los pases de visita y la ausencia de regulación respecto a los pases de visita por el personal ministerial pueden propiciar prácticas abusivas como el entregar un pase a la parte denunciante sin estar autorizado. Este organismo no encuentra justificación para que se entregue un pase de visita a un denunciante o a sus representantes, pues no es una diligencia tendiente a esclarecer los hechos denunciados, sino puede ser entendida en el sentido de buscar, por lo cual es presumible que en estas circunstancias se busque intimidar a la persona.

¹⁶⁸ Expediente CDHDF/1/122/AZCAP/10/D0338.

¹⁶⁹ Caso del Penal Castro y Castro. *Supra.* nota 141. Párrafo 315.

¹⁷⁰ Expediente CDHDF/1/121/CUAUH/10/D5334.

Condiciones de las mujeres bajo arraigo

Se ha señalado que las condiciones de encierro adquieren una dimensión propia y hacen visible el impacto diferencial del encierro para las mujeres. La pena privativa de la libertad es en sí misma violenta, pero para las mujeres se convierte en un ámbito especialmente discriminador y opresivo.¹⁷¹

Por su parte, la Convención de Belém do Pará señala que la violencia contra la mujer no sólo constituye una violación de los derechos humanos, sino que es “una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”, que “trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases”.¹⁷²

En este aspecto, este Organismo quiere resaltar que en el Centro de Arraigo no se cuenta con las instalaciones compatibles con la condición de las mujeres. Esta situación deriva de que en los dormitorios no cuentan con depósitos para desechar las toallas femeninas, se restringe el uso de *brassieres* por razones de seguridad, una mujer hizo notar a personal de este Organismo que **no se le permitió** salir a recibir a una persona que la visitaba por no traer *brassier*; lo anterior derivado de que una agente de la policía de investigación le indicó que la razón era que sin *brassier provocaba a los hombres* (sic), este hecho revela la afectación denigrante de la situación de la mujer en el centro y no debe desvincularse de otros hechos igualmente graves, que afectan poderosamente la situación de las mujeres bajo arraigo, por ejemplo que sus hijos no pueden visitarlas, o incluso el hecho de que no se permite el contacto con los hombres en el interior del centro, tal como comprobó este Organismo de Derechos Humanos.

Obligación de la Procuraduría capitalina de hacer compatible las condiciones de detención en el arraigo con la dignidad inherente a la persona

La Corte Interamericana a la luz de la interpretación efectuada del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha señalado que:

*Toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad personal [...] la detención en condiciones de **hacinamiento, el aislamiento en celda reducida, con falta de ventilación y luz natural**, sin lecho para el reposo ni condiciones adecuadas de higiene, y **la incomunicación o las restricciones indebidas al régimen de visitas** constituyen una violación a la integridad personal. Como responsable de los establecimientos de detención, el Estado debe garantizar a los reclusos condiciones que respeten sus derechos fundamentales y dejen a salvo su dignidad.*¹⁷³

Del análisis anteriormente expuesto, este organismo local protector de los derechos humanos llega a la conclusión que las *obligaciones de respetar y garantizar* el bienestar y las condiciones de vida digna de las personas sujetas al arraigo, a cargo del Centro de Arraigo de la Procuraduría capitalina, han sido incumplidas a la luz de la interpretación realizada por la Corte Interamericana en relación al artículo 5 de la Convención Americana, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios y Buenas Prácticas sobre

¹⁷¹ *Idem.*

¹⁷² Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215118.

¹⁷³ Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro vs Perú. Supra nota 141. Párrafo 315.

la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención.¹⁷⁴

Lo anterior derivado de las condiciones en las que se encuentra el centro, tales como ausencia de luz natural y ventilación adecuada en las estancias, la ausencia de una reglamentación específica, la restricción al régimen de visitas, la restricción de la comunicación con los familiares, la ausencia de medicamentos y alimentos necesarios y la falta de controles adecuados para registrar el ingreso de las personas, el conjunto de restricciones y limitaciones al derecho a la integridad personal generan a consideración de esta Comisión un sufrimiento o degradación de la dignidad de las personas bajo arraigo, incluso superior o más grave al que se presenta con motivo de la prisión preventiva o de la prisión como pena en los Reclusorios del Distrito Federal.

VI. Posicionamiento de la CDHDF sobre la violación de derechos humanos

Conforme a la información y razonamientos expuestos anteriormente, esta Comisión ha llegado a la convicción de que el modelo planteado en la Constitución y en la legislación del Distrito Federal para el arraigo, hacen de esta figura un acto procesal —procesal o procedimental en el sentido de que es decretado por un juez— y unilateral —por parte del ministerio público—, con severas consecuencias en la esfera de derechos de las personas sujetas a una investigación penal, por lo tanto, este Organismo rechaza categóricamente la figura procesal del arraigo, pues implica la otrora desterrada práctica de detener para investigar. Esto es, en el arraigo, la investigación se realiza, en todos los casos, con una persona detenida, situación en la que la autoridad persecutora no ha establecido un objeto consistente de investigación y tampoco, la vinculación de la persona arraigada con el posible hecho delictivo.

El arraigo constituye un acto unilateral debido a que, como se demostró, en su regulación y tramitación los agentes del ministerio público y los jueces nulifican los derechos de audiencia, defensa y tutela judicial efectiva de las personas. Así, los argumentos o pruebas que pudiera presentar una persona sobre la cual se pretende aplicar esta medida, nunca son realmente sujetos a una valoración por parte del juez y, por ende, tampoco a una contrastación respecto de los motivos y fundamentos esgrimidos por el ministerio público que busca la aplicación del arraigo.

Lo anterior es especialmente grave cuando, como ya se mencionó, el arraigo tiene importantes consecuencias en los derechos de las personas, especialmente en el derecho a la libertad personal. Los instrumentos internacionales son contundentes al respecto, siempre que la autoridad pretenda afectar este derecho, debe demostrar la razonabilidad de la medida y asegurar en todos los casos que la persona pueda, como mínimo, hacer efectivos sus derechos a la tutela judicial y a la defensa con las garantías del debido proceso. Y ya que el diseño estructural y normativo de nuestro país y del Distrito Federal, no aseguran lo anterior, el arraigo sigue siendo incompatible con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

Por tanto, a pesar de su inclusión en la Constitución a partir de la reforma de 18 de junio 2008, el arraigo continúa siendo una forma de detención arbitraria, a la luz de los estándares internacionales de protección de los Derechos Humanos. Y si bien, esta detención es autorizada por un juez, su finalidad es facilitar el perfeccionamiento de una investigación a través de la detención prolongada de una persona bajo custodia y a disposición de la propia autoridad investigadora, fuera del control jurisdiccional. Lo anterior es incompatible

¹⁷⁴ Adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la resolución 43/173 el 9 de diciembre de 1988.

con la lógica de un sistema de justicia acusatorio y democrático propio de los Estados Constitucionales de Derecho¹⁷⁵.

La propia norma constitucional contiene la contradicción en la caracterización que hace del arraigo cuando se refiere a la persona como *inculpado*, dado que sólo puede haber inculpado o imputado cuando el ministerio público ha ejercitado la acción penal, y lo que caracteriza al arraigo es que tal cosa no ha ocurrido.

El modelo de la reforma de 2008, al establecer en la Constitución el arraigo se alejó de la concepción del derecho penal del ciudadano y lo aproximó a modelos represivos de restricciones a los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en diversos instrumentos internacionales. A través del arraigo se establece un régimen de excepción, pues se establece una pena pre condenatoria para las personas.

Aún en Estados que han vivido situaciones de excepción como Irlanda, Reino Unido, Italia, Estados Unidos¹⁷⁶, se han establecido garantías y derechos procesales mínimos a favor de los ciudadanos. En este sentido, es vital señalar que a pesar de la situación de violencia generalizada que vive el país, se debe respetar y garantizar un conjunto de derechos fundamentales para los inculpados. Esta Comisión reconoce que es una obligación del Estado, a través de sus instituciones, investigar y sancionar a los infractores de la ley, y que bajo ninguna circunstancia el Estado puede incumplir con esta función; no obstante, esta Comisión quiere ser enfática al resaltar la importancia de que el Estado asuma que aún en las situaciones más difíciles es absolutamente indeclinable la necesidad de respetar y garantizar los derechos procesales que asisten a todos y cada uno de los ciudadanos.

Por otra parte, la necesidad de proteger personas o bienes jurídicos; o la necesidad de evitar que alguien se sustraiga a la acción de la justicia, tampoco se puede sustentar como justificación del arraigo, ya que en la fase procesal en que se aplica se caracteriza precisamente porque aún no es posible sustentar la razonabilidad de la afectación a la libertad personal, puesto que un elemento común a todas las causales de arraigo es que exista una investigación en contra de la persona, la cual es de tal manera insuficiente que no se puede establecer un objeto consistente de investigación y tampoco se ha establecido la vinculación de la persona arraigada con el posible hecho delictivo.

La ausencia de lineamientos respecto a la forma en la que se debe aplicar la figura jurídica del arraigo por los tribunales fomenta la ausencia de una protección judicial efectiva y de un respeto a las garantías judiciales; asimismo, la falta de información de las autoridades responsables respecto a la solicitud y concesión de las órdenes de arraigo no permite dimensionar la problemática actual del arraigo.

Sobre el punto anterior, este Organismo quiere enfatizar que hasta en tanto la figura del arraigo no desaparezca, ésta se tiene que regir bajo los más estrictos controles judiciales, y que si bien las lagunas legislativas han propiciado en cierta forma la ineffectividad de los derechos de defensa y tutela judicial, en un sistema de justicia democrático, todas las autoridades, pero en especial los jueces, juegan un papel de garantes, el cual les obliga a velar por el respeto de los derechos de las personas durante todo el procedimiento, sobre todo cuando se pretende aplicar una medida privativa de la libertad. Por lo anterior, no es una justificación razonable alegar que ciertos derechos no se garantizan porque la ley no lo prevé así para una medida en concreto como el arraigo.

¹⁷⁵ De acuerdo con Alexi, un estado constitucional democrático de derecho es caracterizado por algunos principios fundamentales, entre otros, el respeto a la dignidad humana, libertad, igualdad, así como los relativos a la estructura y fines del estado de derecho, democrático y social y los derechos fundamentales juegan un rol preponderante en la estructura y fines del Estado. Cfr. Alexi, Robert, "Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional democrático", en VV.AA, *Neoconstitucionalismo*, Editorial Trotta, Madrid, 2006, págs.31-32.

¹⁷⁶ Entre otros que han enfrentado altísimos niveles de violencia producida por fenómenos como el terrorismo y la mafia.

Por su parte, es responsabilidad del agente del ministerio público y del Centro de Arraigo salvaguardar la integridad de todas las personas bajo arraigo, actuando con la máxima diligencia, profesionalismo y compromiso absoluto con el respeto a los derechos humanos. En este sentido, esta Comisión asevera que durante el arraigo existe un menoscabo a la libertad personal del individuo y que las condiciones del Centro de Arraigo de la Procuraduría capitalina contribuyen a aumentar la angustia de la privación de su libertad.

Así a consideración de este Organismo, el arraigo no dejó de ser violatorio de diversos derechos humanos reconocidos en diversos instrumentos internacionales aceptados y ratificados por México, pues:

- a) Se trata de una detención que autoriza el juez antes de que el agente del ministerio público pueda acreditar la razonabilidad de la detención por encontrarse elementos de prueba suficientes del cuerpo del delito y la probable responsabilidad;
- b) Es una medida de naturaleza excepcional que se ha convertido en mecanismo de uso general con el fin de perfeccionar una investigación penal con la persona detenida por un período prolongado, bajo custodia del ministerio público, previa a un auto de procesamiento;
- c) Además, se prolonga el tiempo de la detención y se afecta el derecho del inculpado a que un juez decida de forma pronta sobre la legalidad de la detención y el mérito para procesar en un tiempo razonable;
- d) No se realiza un control judicial de la detención y el juez no resuelve sobre la detención para fines del procesamiento.

En consecuencia, esta Comisión rechaza categóricamente la figura jurídica del arraigo, pues propicia prácticas violatorias a derechos humanos cometidas durante la detención, aplicación y ejecución del arraigo en potencial perjuicio de los habitantes de la Ciudad de México.

El arraigo elimina cualquier posibilidad de restituir el tiempo de vida perdido por las personas sometidas a esta medida, especialmente cuando el ministerio público no pudo acreditar su participación en un hecho delictivo, violando con ello el principio de presunción de inocencia; por ello es aún más importante el derecho a contar con un recurso adecuado y efectivo para atacar la determinación del arraigo, derivado si de su *constitucionalización*, que no de su constitucionalidad¹⁷⁷.

En este sentido, el doctor Sergio García Ramírez, al referirse a las medidas cautelares de privación de la libertad, ha sostenido que:

“Obviamente, no se trata de auspiciar el delito, sino de preservar los derechos de los ciudadanos, particularmente de quienes se ven privados de la libertad sin haber incurrido en ilícito alguno.¹⁷⁸ [lo cual en el arraigo no se determina sino hasta el final de éste o inclusive del proceso penal].”

De ahí surge la importancia de analizar y adoptar una medida preventiva, con sumo cuidado, pues causa un daño absolutamente irreparable, como es **la pérdida de tiempo de vida**, con todo lo que ello significa,¹⁷⁹ sin justificación alguna.

¹⁷⁷ En relación a la diferencia entre legalidad formal, como positivación y legalidad sustancial o material como armonización con el catálogo completo de derechos fundamentales.

¹⁷⁸ Corte IDH. López Álvarez vs. Honduras. *supra* nota 34. Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez. Párrafo 19.

¹⁷⁹ Corte IDH. Caso Bayarri vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187. Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez en el caso, Párrafo 6.

Por lo anterior, esta Comisión tiene la plena convicción de que el arraigo viola diversos derechos humanos —derecho a la seguridad jurídica, derecho a la libertad y seguridad personales, derecho al debido proceso y garantías judiciales, derecho a la tutela judicial efectiva, derechos de las personas privadas de su libertad, derecho a la integridad personal y derecho a la salud—, **tanto en su aplicación, como en la forma en que se lleva a cabo y, es importante destacar que, muchas de estas deficiencias y prácticas violatorias plenamente identificadas con motivo del arraigo son extensibles a otras actividades investigadoras durante la Averiguación Previa.**

La institución del ministerio público del Distrito Federal, para asegurar a la ciudadanía el cumplimiento de la misión constitucional y legal a ella encomendada, **deberá proponer en lo inmediato, las medidas necesarias para garantizar que las investigaciones e integraciones de las Averiguaciones Previas cumplan suficientemente con los estándares de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez que le ordena la Constitución y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos**, a fin de que deje de ser necesario detener ciudadanos para realizar investigaciones. De no cumplirse lo anterior estaría perpetuándose la ineficaz vocación de servidores públicos poco comprometidos con la consolidación del Estado de Derecho.

Asimismo, es fundamental que **el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal asuma la garantía del ejercicio de los derechos que asisten a los ciudadanos, especialmente los del debido proceso y el resto de las garantías judiciales, particularmente las garantías de audiencia, contradicción, inmediatez, defensa y presunción de inocencia.** Deben igualmente tomarse medidas internas en los tribunales para cumplir con la misión protectora de derechos y libertades que les ha sido confiada, para impedir con ello, que los juzgadores deleguen o transfieran a otras instancias protectoras de Derechos Humanos la responsabilidad de la protección de éstos.

Es menester destacar que, una parte de la tradición jurídica mexicana¹⁸⁰ se encuentra en contra de efectuar control de convencionalidad basada en diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano. Sin embargo, este Organismo retoma lo ya señalado por la Corte Interamericana para precisar que los jueces del Tribunal Superior de Justicia se encuentran *vinculados* a realizar un control de la convencionalidad. Por lo tanto, y, ante la oportunidad de fortalecer la capacitación de los jueces en esta materia es necesario contemplar, al menos, la capacitación intensiva en materia de estándares internacionales en garantías del debido proceso, protección judicial y control de convencionalidad.

Tal como cabe esperar de los Poderes Judiciales en los Estados Constitucionales contemporáneos, **el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para contribuir a su consolidación deberá proponer, en lo inmediato, las medidas necesarias para garantizar que la actuación de la judicatura del Distrito Federal se apegue a los principios y normas emanados tanto de nuestro orden jurídico interno como de los tratados, pactos, convenciones y otros instrumentos internacionales vinculantes a México, especialmente aquellos que establecen o reconocen derechos a favor de los ciudadanos.**

Extensivamente, esta Comisión debe manifestar su preocupación por el hecho de que las violaciones a los derechos de las personas bajo arraigo se prolongan hasta su término. La autoridad ministerial y judicial al no encontrar elementos probatorios para consignar un expediente a un juez no se resarce la pérdida de tiempo

¹⁸⁰ En este sentido debe decirse, que una gran parte de los jueces en México no interpretan las disposiciones a la luz de un bloque de constitucionalidad en donde se interpreten los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, pues solo se ciñen a aplicar los preceptos establecidos en la ley y a formalidades de índole procesal.

de vida de las personas, la exhibición pública en medios de comunicación¹⁸¹ y las afectaciones psicofísicas generadas durante el arraigo.

Asimismo, se ha resaltado la importancia de la debida fundamentación y motivación del mantenimiento de las medidas cautelares dictadas por las autoridades nacionales. Al respecto, este Organismo resalta que en el arraigo, en el cual es inexistente la vinculación de una persona al proceso, se lleven a cabo con los parámetros debidos de legalidad, adecuada fundamentación y debida motivación.

VII. Obligación del Gobierno de reparar los daños ocasionados por la violación a derechos humanos

Con fundamento en los artículos 102, apartado B, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1910, 1915 y 1916 del Código Civil para el Distrito Federal; 17, fracción, IV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 46 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es procedente señalar las afectaciones ocasionadas por las violaciones a los Derechos Humanos de las víctimas de arraigo, y la responsabilidad del Estado derivada de la actuación del Tribunal Superior de Justicia y de la Procuraduría General de Justicia, ambas del Distrito Federal.

El Estado debe garantizar y respetar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los sendos instrumentos internacionales de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano. La conculcación — por acción u omisión— por agentes del Estado a un derecho reconocido conlleva el correlativo deber de repararlo. La *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* establece en sus artículos 3, 17, fracciones I, II, incisos a) y b), III, IV, V y 46, que dentro de las facultades de esta Comisión, como organismo público autónomo, está determinar la responsabilidad por violaciones a Derechos Humanos y la consecuente obligación de la autoridad de repararlas.

En particular, la Corte Internacional de Justicia ha establecido como un principio de Derecho Internacional que la violación de un compromiso implica la obligación de reparar “en forma adecuada”. Además, la obligación de reparar establecida por los tribunales internacionales se rige, como ha sido aceptado universalmente, por el Derecho Internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades, así como la determinación de los beneficiarios; nada de lo cual puede ser modificado por el Estado obligado, invocando para ello disposiciones de su Derecho Interno.

La CDHDF ha retomado de manera constante el criterio establecido en la normatividad internacional invocando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al aplicar el principio establecido en el artículo 63.1 de la Convención Americana. Además, de utilizar los criterios de los tribunales internacionales para darle

¹⁸¹ Al respecto, esta Comisión radicó un expediente de queja¹⁸¹ en el que se ejemplifica lo anterior, entre otras cosas, destaca: a) El 30 de enero de 2010 a las 18:30 horas el peticionario fue detenido en compañía por elementos de la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina. b) Los policías preventivos, ante el agente del ministerio público, manifestaron que se les ordenó pasar con “apoyo” (sic) a un bar donde se encontraba un probable responsable relacionado con la comisión del delito de homicidio. Los policías refirieron que el peticionario al salir del bar, hablaba por teléfono celular, y vigilaba los movimientos policiales, escuchándolo referirse a la aprehensión de dos personas; c) El peticionario fue puesto a disposición del agente del ministerio público en la Coordinación Territorial IZC-3. Personal ministerial decretó flagrancia equiparada. No se probó el reconocimiento de la víctima, algún testigo presencial de los hechos o de quien hubiera participado en la comisión del delito; d) El agente del ministerio público en el acuerdo de retención indicó que era procedente éste en virtud de que el peticionario fue aprehendido por encontrarse en el mismo lugar donde se reunían los probables responsables reconocidos por la víctima; e) El 30 de enero de 2009 el peticionario fue trasladado al edificio de la Procuraduría capitalina “Búnker”, donde fue exhibido públicamente ante algunos medios de comunicación, quienes lo filmaron, le tomaron fotografías y lo cuestionaron sobre su presunta participación en la comisión del delito de homicidio; f) En su solicitud de arraigo el agente del ministerio público hizo constar situaciones y hechos que no se desprendían de las declaraciones rendidas por los policías remitentes; g) Posteriormente, el peticionario fue trasladado al Juzgado 42° de lo Penal del TSJDF, donde el Juez decretó el arraigo; h) El Juez, al momento de otorgar la orden de arraigo, estimó que: “Si bien el peticionario **no fue reconocido por los ofendidos; ni por el testigo**, ello no es óbice para de manera indiciaria poder **inferir su participación en los hechos cometidos**, ya que como se desprendió de la declaración de los policías remitentes, era la persona con **quien hablaba por teléfono celular, informando** a la persona con quien hablaba y al ver quien manifestó “yo me voy no me vayan agarrar a mí”; h) Al término de los 30 días del arraigo, la persona fue liberada, en virtud de que el agente del ministerio público no encontró elementos de prueba suficientes.

alcance a las reparaciones en todos los aspectos, así como la determinación de los beneficiarios. Así, la reparación es un término genérico que comprende las diferentes formas de cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que ha incurrido.

La responsabilidad internacional surge, entonces, a raíz de la vulneración de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales debidamente suscritos, aprobados y ratificados que se vuelven, por tanto, derecho aplicable y dan origen a un régimen de responsabilidad objetiva y directa, esquema que también se encuentra consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸²

Es oportuno manifestar que en el sistema no jurisdiccional de Derechos Humanos se pueden solicitar medidas de reparación del daño de manera integral y ello otorga a todas las personas víctimas de violaciones a Derechos Humanos la posibilidad de acudir a un sistema alternativo al jurisdiccional para solicitar la investigación de los hechos y, en su caso, la emisión de una Recomendación, que al ser aceptada, sea plenamente exigible y cumplimentada.

En razón de lo ya expuesto, este Organismo afirma que los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia, del Tribunal Superior de Justicia y el Jefe de Gobierno —independientemente de la responsabilidad administrativa que, en su caso, pudiera derivar de los hechos motivo de la presente investigación— son sujetos de responsabilidad en materia de derechos humanos; en este ámbito, la reparación debe ser integral.

En este sentido, al ser servidores públicos, y bajo el principio y la obligación establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señala que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio, lo que deriva en el deber de respetar, prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos consagrados en dicha Convención, resultan responsables la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia y el Jefe de Gobierno, y por ende tienen la obligación de reparar los daños ocasionados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado establecido que la reparación del daño en casos de violación a los derechos humanos es de carácter compensatorio o reparador, ya que no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de violaciones a los derechos sino amparar a las víctimas y reparar los daños que les hayan sido causados. Lo anterior implica que la reparación por violación a los derechos es independiente de la responsabilidad individual del servidor público que esté implicado, busca que les sean restituidos, en la medida de lo posible, los daños causados a los Derechos Humanos de las víctimas.

La reparación integral incluye la restitución en integro, de ser posible, la indemnización, las medidas de no repetición, y de satisfacción. En este sentido, este Organismo procede a desarrollar las medidas particulares de reparación.

Respecto a las medidas de indemnización, este Organismo quiere dejar de manifiesto que tiene plenas facultades para determinar medidas de reparación de carácter pecuniario por violaciones a los derechos humanos y que éstas bajo ninguna circunstancia se deben supeditar a la responsabilidad civil o penal de los servidores públicos responsables; si bien es cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las Recomendaciones de esta Comisión no son un título ejecutivo¹⁸³, no hay obstáculo ni legal ni material que impida a la CDHDF decretarlas conforme a los criterios internacionalmente reconocidos —equidad—.

¹⁸² Cfr. CDHDF. Recomendación 20/2009, 11 de septiembre de 2009. Pág.90.

¹⁸³ Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, promovida por la CDHDF, resuelta por la SCJN el 8 de noviembre de 2010.

Las Garantías de satisfacción y no repetición¹⁸⁴

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el concepto de “justa indemnización”, ha considerado que es la que devuelve las cosas a su estado anterior y que la mejor manera de reparar el daño es dar a la persona, en la medida de lo posible, los elementos necesarios para que su estado y calidad de vida se recuperen con relación a lo que tenía en el momento en que incurrió dicha violación.

Es menester indicar que en ningún caso se puede restablecer la situación anterior a la violación de las personas, especialmente por las afectaciones físicas, psicológicas y emocionales; pero sobre todo en los casos en los que el agente del ministerio público, al vencimiento del arraigo, no acreditó la probable responsabilidad de la persona, pues evidentemente no es posible recuperar el tiempo de vida.

Las medidas de no repetición en la presente recomendación son particularmente relevantes a efecto de que se tomen las acciones oportunas para evitar que se continúen generando casos similares, por lo tanto, la garantía más idónea de no repetición es la eliminación total del arraigo, tanto de la legislación del Distrito Federal, como de la práctica de ministerio público.

En este mismo sentido, de manera muy reciente, Organismos Internacionales de Derechos Humanos han determinado, previos análisis sobre la situación del arraigo en México, su eliminación. Tal es el caso de:

1. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU)¹⁸⁵

*“... Conclusiones y/o Recomendaciones. .. II. **Erradicar la práctica del “arraigo”** (Nueva Zelanda, Suiza) a la mayor brevedad (Nueva Zelanda).”*

2. Informe sobre la visita a México del Subcomité para la prevención de la tortura¹⁸⁶ y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Resumen de Conclusiones y Recomendaciones, Apartado V:

*“334. El SPT insta al Estado parte a que examine las recomendaciones de las que ha sido objeto la figura del arraigo por parte de los distintos mecanismos de Naciones Unidas que se mencionan en este informe. **En línea con las recomendaciones que se hicieron al Estado parte durante el examen periódico universal y desde el carácter preventivo de su mandato, el SPT recomienda al Estado parte que elimine la figura del arraigo ya que es una situación fuera del control judicial que se constituye en un riesgo de sufrir torturas y malos tratos.***

*336. El SPT, **considerando que la figura jurídica del arraigo puede llegar a propiciar la práctica de la tortura, recomienda la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza que eviten situaciones que den lugar a tratos crueles, inhumanos o degradantes.**”*

3. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos¹⁸⁷. Examen de los Informes Presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto:

“Principales motivos de preocupación y Recomendaciones:

15. El Comité expresa su preocupación por la legalidad de la utilización del arraigo penal... El Comité lamenta la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para una orden de arraigo. El Comité subraya que las personas detenidas en virtud del arraigo corren peligro de ser sometidas a malos tratos (arts. 9 y 14 del Pacto).

***A la luz de la decisión de 2005, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad del arraigo penal y su clasificación como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.**”*

¹⁸⁴ Se refiere a la adopción de medidas encaminadas a evitar que se puedan dar violaciones de derechos humanos similares a las ya cometidas. Entre ellas se encuentran la obligación de avanzar una investigación diligente sobre los hechos delictivos ocurridos en las víctimas, en aquellos casos donde aún queda pendiente este rubro, así como la protección a las personas victimizadas. Consiste en la implementación de políticas públicas cuyo cumplimiento permitirá modificar los esquemas de la administración gubernamental para mayor protección a las garantías judiciales y protección judicial, integridad y libertad personales de las y los habitantes del Distrito Federal.

¹⁸⁵ A/HRC/11/27

¹⁸⁶ CAT/OP/MEX/R.1

¹⁸⁷ CCPR/C/MEX/5

Por todo lo anterior y, con fundamento en los artículos 1 y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 fracción IV y 22 fracción IX de la Ley de la CDHDF así como 1 y 140 de su Reglamento Interno, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,

VIII. Recomendación

Al Procurador General de Justicia del Distrito Federal:

PRIMERO.- Que establezca y expida, en un plazo no mayor a 30 días, las disposiciones necesarias, como Acuerdos o Circulares para que, de manera interna se especifique la vía de solución para la eliminación del arraigo como práctica de investigación por parte del Ministerio Público, de conformidad con los términos expresados en la presente Recomendación y, ordene su inmediata, obligatoria y general observación a fin de que esa institución se apegue a los más altos estándares de protección de Derechos Humanos de las personas.

SEGUNDO.- Promueva ante las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo local la presentación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de una iniciativa de reformas a diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales y de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, en el sentido de erradicar de éstas el arraigo como medida de detención, por las razones que han sido expresadas en el presente instrumento, en el entendido de que, de cualquier manera el arraigo, tal como existe actualmente en el DF desaparecerá definitivamente en el momento en que entre en vigor el nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio, en el que el arraigo es una medida cautelar posterior a la consignación y no, como ahora, un medio de investigación.

TERCERO.- Ordene en congruencia con lo expresado en los puntos recomendatorios anteriores y, por lo que se refiere a la situación de las personas que actualmente se encuentran en el Centro de Arraigo, que los agentes del ministerio público responsables de cada Averiguación Previa, revisen minuciosamente las investigaciones en cada caso de arraigo vigente, a fin de que, como resultado de esta revisión se continúe con la consignación correspondiente, si es que fuera procedente. De lo contrario, deberán tomarse las medidas adecuadas de vigilancia, para que se solicite la inmediata puesta en libertad, con el fin de evitar que se continúen vulnerando los derechos de las personas sometidas a esta medida.

Al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:

CUARTO.- Proponga al Pleno del Tribunal Superior de Justicia que, en un plazo no mayor a 30 días, se establezcan y expidan los Acuerdos necesarios para que, de manera interna, se especifique la vía de solución para que los jueces penales no otorguen órdenes de arraigo por ser contrarias a los Derechos Humanos, en los términos argumentados en la presente recomendación y, ordene su inmediata, obligatoria y general observancia a fin de que esa Institución se apegue a los más altos estándares internacionales de protección de los Derechos Humanos.

QUINTO.- Por lo que se refiere a las personas que actualmente se encuentran en situación de Arraigo, con el fin de proteger sus Derechos Humanos, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y Presidente del Consejo de la Judicatura, que promueva ante el pleno del Tribunal la asunción de medidas necesarias para que sean atendidas las solicitudes de ministerio público a las que hace referencia el punto recomendatorio TERCERO, de conformidad con los parámetros establecidos en la presente Recomendación.

SÉXTO.- Como una manera de contribuir a la pronta erradicación del arraigo, **el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal impulsará, ante las instancias correspondientes, la presentación y aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, de una iniciativa de Reformas a diversas disposiciones del Código de Procedimientos Penales y de la Ley Contra la Delincuencia Organizada,** en el sentido de erradicar de la legislación local el arraigo como medida de detención, por las razones que han sido expresadas en el presente instrumento, en el entendido de que, de cualquier manera el arraigo, tal como existe actualmente en el DF desaparecerá definitivamente en el momento en que entre en vigor el nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio, en el que el arraigo es una medida cautelar posterior a la consignación y no, como ahora, un medio de investigación.

De conformidad con los artículos 48 de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* y 142 de su Reglamento Interno, se hace saber a las autoridades a las que va dirigida esta Recomendación que disponen de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no, en el entendido que de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que la acepte, se le notifica que dispondrá de un plazo de 10 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de cumplimiento, las cuales deberán ser remitidas a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de esta Comisión, que con fundamento en los artículos 144 y 145 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es el área responsable de calificar las Recomendaciones de acuerdo a su aceptación y cumplimiento.

Así lo determina y firma

El Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Distrito Federal

Luis Armando González Placencia

Con 4 anexos

ympf/fcf/caml