



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



Ciudad de México, martes, 9 de julio de 2019

**SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
PRESENTE**

El suscrito Senador **MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA**, integrante y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 122, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 8, párrafo 1, fracción I y 164 párrafo 3, del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de la Comisión Permanente, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 166, del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de excepción a la prisión preventiva cuando se trate de mujeres jefas de familia**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del nuevo Sistema de Seguridad y Justicia Penal.

Uno de los propósitos de dicha reforma constitucional, fue el incorporar al régimen constitucional mexicano el sistema de justicia penal acusatorio, como un sistema de justicia moderno, novedoso y sobre todo más apegado a los valores democráticos que deben de imperar en un sistema de justicia como la presunción de inocencia, la publicidad y la igualdad entre las partes, entre otros. No obstante, también se incluyeron cambios de orientación inquisitiva e inclusive hasta cierto punto, restrictiva de derechos. En junio de 2008, se estableció en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional, la figura de la prisión preventiva oficiosa:

“[...] El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

Ello significa que el juzgador tiene la obligación constitucional de dictar prisión preventiva sin que medie solicitud o procedimiento alguno, es decir, en automático, a todas aquellas personas a quienes se les formule imputación por los delitos enlistados en el artículo 19 constitucional. Aunado a lo anterior, el Código Nacional de Procedimientos Penales amplió el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, y señala que, en las leyes generales de secuestro, salud y trata de personas, así como en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y en el Código Penal Federal, también se establecerán los supuestos que ameriten esta medida cautelar. En consecuencia, la prisión preventiva se aplica en dos vertientes: una, a solicitud del Ministerio Público; y otra, oficiosamente.

En esta década después de iniciada la reforma penal en México, es bien sabido que la transformación hacia un sistema acusatorio se sustentó en la protección, reconocimiento y garantía de los derechos tanto de las víctimas como de los imputados, lo anterior se trató de fortalecer en junio de 2011 con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, al incorporarse los estándares contenidos en los tratados internacionales, sin embargo, debemos reconocer que dicha tarea no siempre ha sido implementada con éxito. En este panorama, la figura de la prisión preventiva ha ocupado un lugar bastante relevante en los debates académicos y legislativos como un indicador del eficaz o ineficaz funcionamiento del proceso penal.

Recientemente, el 12 de abril de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, para quedar como sigue:

Artículo 19: ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Durante la dictaminación en el Senado de la República de dicha reforma constitucional, las comisiones dictaminadoras de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, considerarán que la prisión preventiva oficiosa no es una medida punitiva, sino una medida cautelar, la cual no se establece de manera arbitraria ni inmediata a la detención. Añadieron que para que el juez proceda a ordenar la prisión preventiva oficiosa, ésta debe estar sujeta al auto de vinculación a proceso, y esto sucede sólo si el Ministerio Público aporta elementos de convicción que, una vez analizados por el juzgador, se determinan como suficientes para presumir la probable comisión del delito por parte del imputado y con ello iniciar el proceso jurisdiccional en su contra. Esto dentro de las reglas del debido proceso penal acusatorio, donde el Ministerio Público tiene la carga de la prueba.

En ese sentido, el objeto de la reforma constitucional vigente, fue incorporar al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, las siguientes conductas antijurídicas y punibles:

- En los caso de abuso o violencia sexual contra menores;
- El uso de programas sociales con fines electorales;
- El robo de transporte en cualquiera de sus modalidades;
- Delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares;

- Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del ejército, la armada y la fuerza aérea;
- Los delitos cuya media aritmética de la pena exceda de cinco años de prisión (incluidas sus calificativas, sus atenuantes o agravantes), en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; y,
- Delitos en materia de corrupción.

II. Objeto de la iniciativa

Es objeto de esta iniciativa, establecer como caso de excepción a la prisión preventiva el que se trate de mujeres jefas de familia.

Para tal efecto, es preciso señalar que “diversos autores han expuesto ya la dificultad para precisar de manera concreta y objetiva el concepto de jefes de hogar ... [o de familia], principalmente debido a que es un término subjetivo y que se encuentra sujeto a la forma en que cada familia establece las relaciones al interior del hogar y sus percepciones en torno a la autoridad y al género. Así, la ambigüedad del concepto nos lleva a representaciones tales como considerar que el jefe del hogar es quien toma las decisiones importantes en la familia, quien sostiene económicamente el hogar, o bien, quien se desempeña como pilar emocional del hogar”¹.

¹ Véase: *Jefas de Familia en el Estado de Jalisco*, consultable en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Jalisco/jalmeta3_1.pdf. Fecha de consulta: 8 de julio de 2019.

De esta forma, la identificación de hogares con jefatura femenina² se ha fundamentado primordialmente en dos aspectos:

1. La propia identificación que hace la familia sobre el jefe del hogar, esto es, indagando directamente en los hogares respecto a quién es la persona que ellos consideran como jefe.
2. El estado civil de la mujer que encabeza el hogar, en este caso, se toma como punto de partida la ausencia del hombre en el hogar, de manera que los hogares con jefatura femenina estaría representado por las mujeres solteras, viudas o separadas.

Para ello, se puede entender como mujer jefa de familia: a la mujer que tenga a su cargo el cuidado personal de sus hijas o hijos que sean menores de dieciocho años o mayores que tengan alguna discapacidad, en término del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la fracción IX del artículo 2 para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, y que sea ella la única encargada de suministrar los recursos económicos para su manutención.

Lo anterior bajo la premisa de que hombres y mujeres no deben recibir un "trato igual", sino por el contrario, debe asegurarse un trato

² Rocío Enríquez Rosas refiere que en la literatura existen diferentes conceptos y significados sobre las jefaturas de hogar. 1.- "jefatura femenina" son aquellos hogares donde el hombre no está presente; se trata de mujeres viudas, separadas y madres solteras, 2.- "jefatura femenina económica" aquellos donde el hombre está presente pero la mujer es la principal o única proveedora económica, a diferencia de los hogares donde el hombre está presente y es el proveedor económico principal o único, y finalmente, 3.- "jefatura de declarada", que se aborda en tres modalidades: femenina, compartida y masculina. Esta categoría refiere la autodeterminación que hacen las mujeres respecto al tipo de jefatura existente en su hogar. Véase: *Enríquez Rosas, Rocío (2009). El crisol de la pobreza. Mujeres, subjetividades, emociones y redes sociales. ITESO. Guadalajara, México.*

diferente bajo leyes y políticas sensibles al género y condición de cada persona, y en este caso en específico también al **interés superior de la niñez.**

III. ¿Es necesaria una medida legislativa que atienda la situación de las mujeres jefas de familia que se encuentran sujetas a la prisión preventiva?

Consideramos que sí. La afirmación de nuestra respuesta se justifica por el número de mujeres privadas de la libertad, de acuerdo con el *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Octubre 2018*, emitido por el Gobierno de la República, en México existe una población penitenciaria de 201, 538 personas, de las cuales, 10,473 son mujeres, lo que representa un 5.20% de la población penitenciaria total.

De las 10,473, un total de 8,339, son del fuero común, y 2,134, son del fuero federal.

De las 8,339, del fuero común, 3,599, se encuentran sin sentencia; y las 2,134, del fuero federal; 1,173, se encuentran en el mismo supuesto.

En noviembre de 2017, el Instituto Nacional de las Mujeres, en conjunto con Reinserta un Mexicano A.C., publicaron, el "*Diagnóstico*

de las circunstancias en las que se encuentran las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad en once centros penitenciarios de la República Mexicana. Propuesta de políticas públicas para atender de manera integral sus necesidades más apremiantes³; cuyo objeto de estudio fueron las mujeres reclusas en México, una población que, por ser minoría, o ser casi una excepción, vive múltiples discriminaciones y problemáticas que están absolutamente relacionadas con la condición de ser mujeres y madres. **En dicho diagnóstico tuvo la participación de 2,049 mujeres madres privadas de su libertad, en 11 centros penitenciarios que representan alrededor del 17% de la población total de mujeres internas.** Un dato de lo más relevante es el siguiente:

El 88% de las mujeres encuestadas respondió que sus hijas e hijos vivían con ellas antes de su detención; el 7% dijo que no vivían con ellas y el 5% no respondió. Del 7% que respondió que sus hijas e hijos no vivían con ellas, la mayor frecuencia de quiénes se hacían responsable de las hijas e hijos de las mujeres, es el padre con un porcentaje de 54 y la abuela materna con 52.

Con base en dichas cifras, la pregunta que nos hacemos es la siguiente:

¿qué sucedes con las niñas y niños cuya madre se encuentra en prisión?

³ El Diagnóstico puede ser consultado en: <https://reinserta.org/noticias/diagnostico-de-maternidad-en-centros-penitenciarios> . Fecha de consulta: 7 de julio de 2019.

Para responde a dicha interrogativa, el Diagnóstico del INMUJERES y Reinserta A.C., señala que 124 niñas y niños viven en algún centro penitenciario⁴, mientras 3,674 se encuentran fuera.⁵

A nivel local hay 14 estados en los cuales más del 50% de la población carcelaria de mujeres no ha recibido sentencia. Según un estudio realizado en 2017 por el INEGI,⁶ en el Estado de Michoacán el 100 por ciento de las mujeres recluidas estaban en situación de prisión preventiva. Similarmente, en Baja California Sur, Aguascalientes y Durango, el 78% de las mujeres recluidas aun no habían sido juzgadas.

El encarcelamiento de las mujeres solteras que son jefas de familia tiene un impacto particularmente severo para quienes dependen de los ingresos y las responsabilidades de estas mujeres para la provisión de cuidados a otras personas, incluyendo sus hijas e hijos, sus madres y padres o familiares de la tercera edad, o aquellas personas con discapacidades que están a su cuidado. En ausencia de sólidas redes

⁴ Idem, p. 76

⁵ Ibidem, p. 84.

⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México, *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México* (2017), 27-28.

de protección social, las personas dependientes pueden quedar expuestas a situaciones de abandono y mayor marginalización.⁷

Aunque los efectos que tiene el encarcelamiento de una persona en los hijos es fundamentalmente una pregunta sobre costos sociales, incluye una importante parte económica pues las posibilidades de la persona que está encarcelada de aportar financieramente a la familia o al mantenimiento de los hijos son casi nulas [...] el encarcelamiento de un familiar suele implicar la pérdida de un ingreso para la familia y la necesidad del resto de la familia, especialmente de las parejas, de suplir la ausencia de ese ingreso [...] los datos de este estudio [...] sugieren que cuando el padre es encarcelado, la madre se convierte en la principal proveedora de los hijos mientras que cuando la madre es encarcelada, son los abuelos maternos quienes se convierten en los principales proveedores de los menores. Estos datos coinciden con otros estudios que se han hecho a población en reclusión en México⁸.

El hecho de que el número de mujeres privadas de la libertad sea menor que el de los hombres, no justifica la deficiencia de una perspectiva de género en ese contexto, por ello, es necesario establecer que existe un número considerable de mujeres en prisión que se encargan de sus hijas e hijos, lo que implica el replanteamiento

⁷ Véase: Pérez Correa, C., *Las mujeres invisibles: Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15473/las-mujeres-invisibles-los-costos-de-la-prision-y-los-efectos-indirectos-en-las>, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

⁸ Idem.

urgente del uso de la prisión preventiva en este segmento de la población.

Atendiendo a lo dicho por el magistrado Ricardo Paredes Calderón, en su ensayo próximo a publicarse sobre la prisión preventiva, en donde establece que “las cifras señaladas con antelación nos permiten concluir que en el panorama social en nuestro país son las mujeres quienes preponderantemente se encargan de sus hijas e hijos, y esta circunstancia no cambia respecto de las mujeres privadas de su libertad, por tanto, es importante replantearnos la forma de aplicar la prisión preventiva”.

Para mayor precisión se presenta el siguiente cuadro comparativo con la propuesta de reforma:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 166: En el caso de que el imputado sea una persona mayor de setenta años de edad o afectada por una enfermedad grave o terminal, el Órgano jurisdiccional podrá ordenar que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio de la persona imputada o, de ser el caso, en un centro médico o geriátrico, bajo las medidas cautelares	Artículo 166: ...

<p>que procedan</p> <p>De igual forma, procederá lo previsto en el párrafo anterior, cuando se trate de mujeres embarazadas, e de madres durante la lactancia.</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Sin correlativo</p> <p>No gozarán de la prerrogativa prevista en los dos párrafos anteriores, quienes</p>	<p>De igual forma, procederá lo previsto en el párrafo anterior, cuando se trate de mujeres embarazadas, madres durante la lactancia o mujeres jefas de familia.</p> <p>Para ello, se entenderá como mujer jefa de familia a la mujer que tenga a su cargo el cuidado personal de sus hijas o hijos que sean menores de dieciocho años o mayores que tengan alguna discapacidad, en términos del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la fracción IX del artículo 2 para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, y que sea ella la única encargada de suministrar los recursos económicos para su manutención.</p> <p>En la decisión que el órgano jurisdiccional adopte siempre se deberá garantizar el interés superior de la niñez.</p>
---	--

a criterio del Juez de control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social.	No gozarán de la prerrogativa prevista en los párrafos anteriores, quienes a criterio del Juez de control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social.
---	--

En virtud de lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta Comisión Permanente, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 166, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

ARTÍCULO ÚNICO: se reforma el artículo 166, del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 166:

...

De igual forma, procederá lo previsto en el párrafo anterior, cuando se trate de mujeres embarazadas, madres durante la lactancia o **mujeres jefas de familia.**

Para ello, se entenderá como mujer jefa de familia a la mujer que tenga a su cargo el cuidado personal de sus hijas o hijos que sean menores de dieciocho años o mayores que tengan

alguna discapacidad, en términos del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la fracción IX del artículo 2 para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, y que sea ella la única encargada de suministrar los recursos económicos para su manutención.

En la decisión que el órgano jurisdiccional adopte siempre se deberá garantizar el interés superior de la niñez.

No gozarán de la prerrogativa prevista en los párrafos anteriores, quienes a criterio del Juez de control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social.

TRANSITORIOS

ÚNICO: El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



SEN. MIGUEL ANGEL MANCERA ESPINOSA