



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 166 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

El suscrito, Dr. Ricardo Monreal Ávila, senador del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral I, fracción I y 165, numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Argumentación

La actual crisis sanitaria, generada por la pandemia del COVID-19, ha planteado nuevos retos a nivel internacional en donde los gobiernos de distintos países se han visto en la necesidad de generar políticas públicas enfocadas al combate y la prevención de la propagación de dicha enfermedad. Nuestro país no ha sido ajeno a estos desafíos, por lo cual se han tomado medidas preventivas que abarcan a todos los sectores de la población, tales como las que contempla la Jornada Nacional de Sana Distancia.

Uno de los sectores que se encuentra en mayor desventaja frente al contagio de las enfermedades, es la población penitenciaria, por razones diversas que incluyen la edad avanzada y el estado de salud, así como el acceso limitado a la atención médica que se provee en los centros de reclusión.

Además de la vulnerabilidad física, el hacinamiento y los problemas de salubridad, la posibilidad de propagación de enfermedades en las prisiones es mayor, ya que las condiciones de la vida en reclusión, contrastan con las recomendaciones de la autoridad competente en materia de salud pública acerca del necesario distanciamiento social, el lavado frecuente de manos y otras prácticas que previenen el contagio de virus potencialmente mortales como es el caso del COVID-19.

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de la ONU, “la obligación de tratar a las personas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano comprende, entre otras cosas, la prestación de cuidados médicos adecuados”.¹

En nuestro país, el derecho humano a la protección a la salud se encuentra garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En particular, el artículo 4º prevé que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud.” Asimismo, este derecho se encuentra establecido en el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, dirigido específicamente a las personas que se están en reclusión.

El derecho a la protección de la salud para las personas en internamiento penitenciario debe ser observado desde su más amplio sentido, de modo que este le sea garantizado no sólo a las personas sentenciadas, sino también a las que se encuentran en proceso, así como a las y los hijos de las mujeres internas que vivan con ellas, tal como lo prevé el derecho internacional.

En el caso de México, de acuerdo con datos contenidos en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, para el mes de enero de 2020 la población privada de la libertad acumuló un total de 202,337 personas, presentando sobrepoblación en al menos 110 Centros, siendo el Estado de México la entidad con mayor hacinamiento, contando con 29,990 personas en espacios para 14,327, lo cual representa una sobreocupación del 109.33%.²

Asimismo, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019, revela que el 33.33% de los Centros Penitenciarios estatales presentan sobrepoblación; del

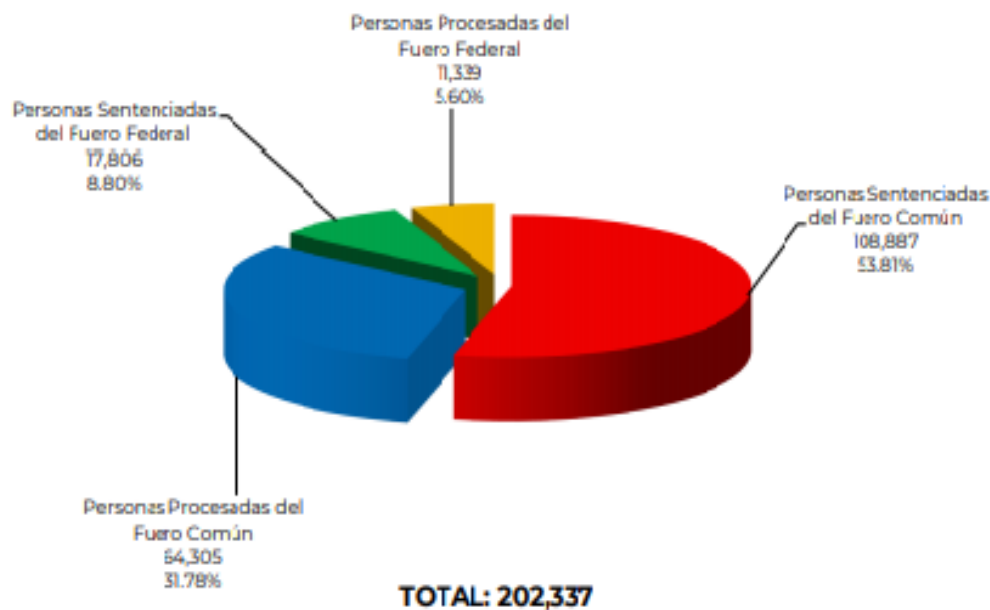
¹ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, caso “Kelly (Paul) c. Jamaica”, párr. 5.7, 1991. En: *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, p. 211. Disponible en: <https://bit.ly/3bjLqgd>. Fecha de consulta: 17 abril 2020.

² SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA. *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*. Enero 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2UNLOfR> Fecha de consulta: 03 marzo 2020.

mismo modo, 15 de 17 establecimientos federales objeto de dicho informe, presentan carencias de personal médico y medicamentos³.

Por otro lado, del total de personas privadas de su libertad, la población que se encuentra dentro de un proceso penal, sin haber recibido sentencia representa un porcentaje de casi el 40% de la población penitenciaria total, lo que significa, que 75,644 personas se encuentran reclusos en centros penitenciarios con una medida cautelar de prisión preventiva, como podemos ver en la siguiente gráfica⁴:

Gráfica 1. Población privada de la libertad por fuero, situación jurídica y sexo. Enero 2020



Dado el panorama descrito, abordar esta situación es crucial debido a los riesgos que las enfermedades que puedan ser declaradas como emergencia sanitaria representan, no solo para las personas reclusas sino también para la población en general. Las cárceles, que por su naturaleza son instalaciones transitorias, tienen el

³ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria 2019*. p. 10. Octubre 2019. Disponible en: <https://bit.ly/39uqGAP> Fecha de consulta: 30 marzo 2020.

⁴ SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA. *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*. Enero 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2UNLOfR> Fecha de consulta: 17 abril 2020.

potencial de acelerar la propagación debido a la enorme rotación y concentración de personas.

La actuación del sistema penitenciario mexicano ante este escenario debe concentrarse en garantizar el derecho a la protección de la salud de las personas privadas de la libertad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el Estado, al privar de la libertad a una persona, tiene obligaciones especiales sobre quienes se encuentran bajo su custodia; en este sentido, debe proporcionar a cada una la asistencia y servicios médicos necesarios, por ser garante de su integridad.

Una de las áreas de oportunidad que se ha calificado de preponderante atención dentro del Sistema Penitenciario Nacional tiene que ver con las condiciones de higiene dentro de los Centros y los derechos a la protección de la salud, aspectos tales que han sido calificados como la segunda y la tercera problemática a enfrentar en materia penitenciaria, respectivamente.⁵

La salud pública es, sin duda, un asunto que exige el compromiso de todos; la corresponsabilidad entre Estado y sociedad debe ser de tal grado que permita el máximo disfrute del acceso a los servicios de salud, garantizando así no solamente un estado de salud adecuado sino también la posibilidad del cumplimiento del proyecto de vida personal. La población que se encuentra privada de la libertad o en proceso no está exenta de esta garantía; por el contrario, su condición vincula mayormente al Estado y al aparato penitenciario a contar con cuidados y prevenciones robustos que eviten o detengan, en su caso, la propagación de enfermedades de algún tipo.

Ante la particular situación de emergencia sanitaria que enfrenta México y el mundo por causa del COVID-19, es inminente ejecutar acciones tendientes a minimizar el riesgo de contagio de este mortal virus entre las personas privadas de la libertad.

Incluso, en marzo pasado la Organización Mundial de la Salud lanzó una serie de pautas que describen las medidas que las cárceles y otros centros de detención (como los entornos de detención de inmigrantes) habrían de tomar ante la emergencia. Estas pautas incluyen la consideración de medidas no custodiales en

⁵ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de Actividades 2019: Personas privadas de la libertad*, México, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2WQw11o> Fecha de consulta: 28 de marzo de 2020.

todas las etapas del proceso de justicia penal, así como el monitoreo de cada una de las personas que ingresan, con el propósito de detectar si tienen fiebre o síntomas que afectan el tracto respiratorio inferior.⁶

"Es probable que los esfuerzos para controlar COVID-19 en la comunidad fracasen si no se llevan a cabo fuertes medidas de prevención y control de infecciones, pruebas adecuadas, tratamiento y atención en las cárceles y otros lugares de detención", señala la guía.

A partir de dichas directrices y considerando que la amenaza que representa el virus para las poblaciones y el personal penitenciario es universal, muchos países están trabajando de manera similar para mitigar el riesgo. Por ejemplo, los gobiernos de Argentina, Canadá, Colombia, Inglaterra, Francia, Irlanda, Alemania, Irlanda y Turquía han liberado a los prisioneros antes de tiempo o están considerando hacerlo.

A continuación se presentan las acciones realizadas por emergencia sanitaria en algunos de esos países:

PAÍS	ACCIONES
Argentina	<ul style="list-style-type: none">• En Buenos Aires fue implementado el arresto domiciliario para más de 800 reclusos, detenidos por delitos leves que se encuentren en grupos de riesgo. (enfermos, embarazadas o mayores de 65 años).• Se enviará a arresto domiciliario a aquellos reclusos que se encuentren en los grupos de riesgo del COVID-19.• Las autoridades realizarán una revisión de las reglas de los sistemas penitenciarios.
Canadá	<ul style="list-style-type: none">• Se propuso que los internos con permisos extramurales permanezcan en sus casas.• En Ontario fueron liberados 1,000 reclusos para evitar contagios.• Entre otras medidas se han acelerado las audiencias de fianza a fin de liberar a más personas de las cárceles provinciales.

⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*, Ginebra, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2VjNoI6>

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> ● El gobierno colombiano decidió enviar a prisión domiciliaria alrededor de 4000 reclusos a fin de contener la pandemia sanitaria del COVID-19. Esta medida es aplicada a personas mayores de 60 años, a prisioneros que estén cumpliendo penas de hasta 5 años, mujeres embarazadas o con hijos menores de tres años, pacientes con cáncer y de difícil manejo. ● El beneficio anterior no será aplicado a los convictos procesados por delitos graves como el narcotráfico, desplazamiento forzado y secuestro. ● Como paso subsecuente, se planteó la liberación de delincuentes no violentos como el microtráfico de estupefacientes o hurtos sin violencia.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ● El Congreso Chileno aprobó una ley para cambiar las condenas de cárcel por arresto domiciliario de 1,300 presos comunes debido al COVID-19, con esta aprobación se busca atenuar la posibilidad de contagios en las cárceles en donde se encuentran más de 40,000 reos. ● El grupo de personas que podrán aspirar a cambiar sus penas por arresto domiciliario son aquellos que cometieron delitos leves, mujeres embarazadas y madres con hijos menores de dos años.
Turquía	<ul style="list-style-type: none"> ● Fue presentado en el Parlamento un paquete de reformas que liberaría a aproximadamente un tercio de la población penitenciaria equivalente a 45,000 personas que se beneficiarían de liberaciones temporales y permanente, cifra que podría incrementarse a 90 mil, si se contabilizan aquellos sujetos a arresto domiciliario.

Teniendo en cuenta la importancia del proceso de reinserción de las personas privadas de la libertad como medio para la reconstrucción del tejido social, se considera imperante garantizar el derecho a la protección de la salud, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal.

Por ello, ante el excepcional escenario que plantea la irrupción de la pandemia de coronavirus, reiteramos la obligación del Estado a garantizar el derecho a la protección de la salud de las personas privadas de la libertad o sujetas a prisión preventiva, para lo cual es inminente la aplicación de medidas extraordinarias, a la altura de la circunstancia que actualmente atraviesa el país.

En el mismo sentido, y atendiendo al pronunciamiento emitido por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷, en donde se subrayan las deficiencias en materia de infraestructura y densidad poblacional, servicios de salud, insumos médicos e instalaciones sanitarias insuficientes, así como la incompatibilidad con medidas decretadas por el Gobierno Federal, es que se considera necesaria la adecuación propuesta en el presente documento, a fin de garantizar el derecho a la salud de la población penitenciaria, sus hijas e hijos, visitas y personal que laboran en el centro penitenciario a través de la despresurización de dichos centros, dirigida a personas privadas de su libertad como medida cautelar.

Asimismo, la propuesta aquí contenida se suma a las acciones que desde el Poder Legislativo se han emprendido con el fin de desahogar los centros penitenciarios en el marco de esta pandemia; así, la Ley de Amnistía, por ejemplo, además de atender al reclamo de justicia social que los más desprotegidos han elevado por años, representa un acto de humanidad y robustece las medidas de prevención que son indispensables en este tiempo.

II. Contenido de la iniciativa

Actualmente el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en su artículo 166 establece los supuestos de excepción en que la prisión preventiva podrá ejecutarse en el domicilio de la persona imputada o en un centro médico o geriátrico, los cuales aplican para personas mayores de sesenta años o aquellas afectadas por una enfermedad grave o terminal, así como para mujeres embarazadas o madres durante la lactancia.

Por lo anterior resulta indispensable que dentro de los supuestos también se contemplen las circunstancias externas en casos de crisis, por lo que si se presentara una emergencia sanitaria también se pueda ordenar que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio del imputado, dado que la actual situación de pandemia de COVID-19, demuestra que tomar las medidas adecuadas pueden marcar la diferencia en el estado de salud de las personas.

⁷ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Emite CNDH Pronunciamiento para la adopción de medidas emergentes complementarias en favor de las personas privadas de la libertad en la República Mexicana, frente a la pandemia por COVID-19. Comunicado de Prensa DGC/139/2020. 18 abril 2020. Disponible en <https://bit.ly/2VHeU0O> Fecha de consulta 18 abril 2020.

Dadas las condiciones insalubres en las que se encuentran las personas en reclusión, así como los reducidos espacios de convivencia al interior de los centros penitenciarios, las acciones frente a esta pandemia toman un carácter de urgente e indispensable atención a efecto de proteger la salud y seguridad de las personas que están privadas de la libertad.

Es por ello que esta iniciativa debe entenderse como una acción complementaria a lo dispuesto por la nueva Ley de Amnistía, misma que, desde un enfoque de humanidad, preservación de los derechos humanos, empatía y solidaridad, busca reforzar las medidas de prevención en contra de la propagación y el contagio del COVID-19 preponderando así el derecho a la salud en estos tiempos de crisis sanitaria.

Con base en las argumentaciones expuestas, el decreto que se plantea tiene el propósito de reformar el artículo 166 del Código Nacional de Procedimientos Penales, correspondiente a las excepciones a la aplicación de la prisión preventiva, a efecto de establecer que en caso de que el Consejo de Salubridad General emita declaratoria de emergencia sanitaria, el órgano jurisdiccional podrá ordenar que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio de la persona imputada.

Dicha prerrogativa no tendrá efecto en las personas que, a criterio de Juez de control, puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social.

Sin demérito de que han quedado plenamente expuestos el objeto y la motivación de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo para clarificar sus alcances:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 166. Excepciones</p> <p>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</p>	<p>Artículo 166. Excepciones</p> <p>...</p>

<p>médico o geriátrico, bajo las medidas cautelares que procedan.</p> <p>De igual forma, procederá lo previsto en el párrafo anterior, cuando se trate de mujeres embarazadas, o de madres durante la lactancia.</p> <p>Sin correlativo.</p> <p>No gozarán de la prerrogativa prevista en los dos 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.</p>	<p>...</p> <p>En caso de que el Consejo de Salubridad General emita declaratoria de emergencia sanitaria, el órgano jurisdiccional podrá ordenar que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio de la persona imputada. Dicha modificación subsistirá mientras la declaratoria se encuentre vigente y se registrará según lo dispuesto en este capítulo</p> <p>No gozarán de las prerrogativas previstas en los tres 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.</p> <p>(Párrafo recorrido con modificaciones)</p>
---	--

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esa Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 166 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

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

Artículo 166. Excepciones

...

...

En caso de que el Consejo de Salubridad General emita declaratoria de emergencia sanitaria, el órgano jurisdiccional podrá ordenar que la prisión



preventiva se ejecute en el domicilio de la persona imputada. Dicha modificación subsistirá mientras la declaratoria se encuentre vigente y se registrá según lo dispuesto en este capítulo

No gozarán de las prerrogativas previstas en los tres 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 de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los ____ días del mes de ____ de 2020.

Suscribe

**DR. RICARDO MONREAL ÁVILA,
SENADOR DE LA REPÚBLICA.**