INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 36 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, EN MATERIA DE ALTERNATIVAS A LA MATERNIDAD EN PRISIÓN.

Quien suscribe, **Nestora Salgado García**, Senadora de la República a la LXIV Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 36 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL,** al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el último *Informe Especial sobre las hijas e hijos de las Mujeres Privadas de la Libertad en los Centros de Reclusión de la República Mexicana*, publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)[1], son lamentables e inaceptables las condiciones y el trato que el Estado mexicano brinda a las hijas e hijos de mujeres que se encuentran privadas de su libertad en los centros penitenciarios toda la República Mexicana.

En dicho informe la CNDH reitera a los tres niveles de gobierno, su preocupación sobre la ausencia de políticas públicas que hagan efectivas las disposiciones jurídicas para que se atiendan a las hijas e hijos de mujeres en centros de reclusión, y privilegien la prestación de los servicios encaminados a garantizar la satisfacción de las necesidades de la niñez y la vigencia del principio de interés superior de la infancia.

A través del *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*[2], la CNDH ha documentado de manera sistemática transgresiones a los derechos humanos de niñas y niños hijos de mujeres privadas de su libertad entre las que destacan, principalmente, las deficiencias en materia de condiciones de estancia, trato digno, salud, alimentación, legalidad, reinserción social, así como de provisión de los satisfactores adecuados y necesarios para el sano desarrollo de las niñas y niños.

Es importante destacar que de conformidad con lo establecido en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, las niñas y niños son sujetos plenos de derechos y la situación jurídica de sus madres no tendría porque convertirse o extenderse como una sanción o pena para ellos.

---

[1] http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15007/2016_IE_Hijas_Hijos_Mujeresinternas.pdf

[2] http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/dnsp/dnsp_2017.pdf

Es por ello que garantizar el respeto a los derechos humanos de aquellas personas en situación de vulnerabilidad, tanto por su condición de niñez, como por encontrarse en centros de reclusión bajo el cuidado de sus madres privadas de la libertad, constituye una de las prioridades más elementales del Estado mexicano en su conjunto.

De acuerdo con el *Diagnóstico de las circunstancias en las que se encuentran las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad. Propuesta de políticas públicas para atender de manera integral sus necesidades más apremiante*[3]*s*", realizado como por la Asociación Civil REINSERTA y el Instituto Nacional de las Mujeres, en México existen alrededor de 12 mil mujeres privadas de su libertad en los centros penitenciarios federales y estatales.

Las mujeres representan el 5.2% del total de personas internas procesadas o sentenciados en el fuero federal y común a nivel nacional, el cual asciende a un total de 233 mil 469 personas. De los 387 centros penitenciarios que existen en el país, aproximadamente sólo 10 son exclusivos para mujeres, es decir, aproximadamente 65% de las mujeres están internas en centros mixtos, donde muchas veces sufren diversos abusos al interior de las prisiones o son marginadas (no tienen derecho a las mismas actividades que los varones) y sólo el 35% están en centros especialmente femeninos.

Del total de población femenina en centros de privación de libertad, 88% son madres, de ahí que sea posible encontrar, aproximadamente, a más de 600 niñas y niños viviendo con sus madres en prisión. Las mujeres que se encuentran cumpliendo condena en México proceden mayoritariamente de clases bajas y marginales, con escasos recursos económicos y prácticamente nula formación profesional.

En este sentido, el estudio sobre las hijas e hijos de mujeres en reclusión al que he hecho referencia, aborda la realidad práctica, social y jurídica de las mujeres privadas de la libertad, con el objetivo de comprender las condiciones de las mujeres desde una perspectiva integral de la maternidad en reclusión, desde el momento de su detención, durante el proceso penal y hasta la vida cotidiana en reclusión que se deriva de la fase de ejecución de la pena.

---

[3]file:///C:/Documents%20and%20Settings/RDS/Mis%20documentos/Downloads/Diagn%C3%B3stico%20Maternidad%20(1).pdf

Ahora bien, aunque la maternidad en prisión es un tema relativamente poco estudiado y documentado, al igual que la situación de hijas e hijos que viven con sus madres en una situación de reclusión, la legislación mexicana contiene ya algunos avances que resulta preciso complementar.

El artículo 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por ejemplo, señala como derechos de las mujeres privadas de su libertad en un centro penitenciario, el derecho a la maternidad y a la lactancia; a conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menor de tres años a fin de que pueda permanecer con la madre en el Centro Penitenciario, de conformidad a las disposiciones aplicables; a recibir la alimentación adecuada y saludable para sus hijas e hijos, acorde con su edad y sus necesidades de salud con la finalidad de contribuir a su desarrollo físico y mental; a recibir educación inicial para sus hijas e hijos, vestimenta acorde a su edad y etapa de desarrollo, y atención pediátrica cuando sea necesario; a acceder a los medios necesarios que les permitan a las mujeres con hijas e hijos a su cargo adoptar disposiciones respecto a su cuidado; y a contar con las instalaciones adecuadas para que sus hijas e hijos reciban la atención médica, de conformidad con el interés superior de la niñez, atendiendo a su edad, condiciones y a sus necesidades de salud específicas.

Dicha legislación también establece que, para el caso de las mujeres que deseen conservar la custodia de la hija o el hijo menor de tres años, durante su estancia en el Centro Penitenciario y no hubiera familiar que pudiera hacerse responsable en la familia de origen, la Autoridad Penitenciaria establecerá los criterios para garantizar el ingreso de la niña o el niño y coadyuvará con las autoridades corresponsables, en el ámbito de su competencia, para proporcionar las condiciones de vida que garanticen el sano y pleno desarrollo de niñas y niños.

En el supuesto de que la madre no deseara conservar la custodia de sus hijas e hijos, estos serán entregados a la institución de asistencia social competente, en un término no mayor a veinticuatro horas, en donde se harán los trámites correspondientes, de acuerdo con la legislación aplicable. La Autoridad Penitenciaria deberá garantizar que en los Centros Penitenciarios para mujeres haya espacios adecuados para el desarrollo integral de las hijas o hijos de las mujeres privadas de su libertad, o en su defecto, para el esparcimiento del niño o niña en las visitas a su madre.

Por su parte, el artículo 36, denominado Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos, establece que las mujeres privadas de la libertad embarazadas deberán contar con atención médica obstétrica, ginecológica y pediátrica, durante el embarazo, el parto y el puerperio, el cual deberá realizarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el Centro Penitenciario cuando cuenten con las instalaciones y el personal de salud especializado.

En caso de no contar con las instalaciones o con personal médico y que la condición de salud de la mujer o del producto de la concepción requieran de atención, ésta se garantizará en instituciones públicas del Sector Salud. En los casos de nacimiento de hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad dentro de los Centros Penitenciarios, queda prohibida toda alusión a esa circunstancia en el acta del registro civil correspondiente.

Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, que nacieron durante el internamiento de estas, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia, o hasta que la niña o el niño hayan cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.

Las mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos, además de los derechos humanos reconocidos tendrán derecho a convivir con su hija o hijo en el Centro Penitenciario hasta que cumpla los tres años de edad. Para otorgar la autorización para que la niña o el niño permanezca con su madre, la Autoridad Penitenciaria velará en todo momento por el cumplimiento del interés superior de la niñez.

En el supuesto de que la madre no deseara conservar la custodia de su hija e hijo y a petición de ella se facilitará la comunicación con el exterior para que se ponga en contacto con la familia de origen y se hará del conocimiento de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas en un término no mayor a veinticuatro horas contado a partir del nacimiento, a efecto de que adopte las medidas especiales, previstas en las disposiciones aplicables.

En el mismo tenor, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 23, señala que niñas, niños y adolescentes cuyas familias estén separadas, tendrán derecho a convivir o mantener relaciones personales y contacto directo con sus familiares de modo regular, excepto en los casos en que el órgano jurisdiccional competente determine que ello es contrario al interés superior de la niñez, sin perjuicio de las medidas cautelares y de protección que se dicten por las autoridades competentes en los procedimientos respectivos, en los que se deberá garantizar el derecho de audiencia de todas las partes involucradas, en especial de niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, niñas, niños y adolescentes tienen derecho a convivir con sus familiares cuando éstos se encuentren privados de su libertad. Las autoridades competentes en materia jurisdiccional y penitenciaria deberán garantizar este derecho y establecer las condiciones necesarias para que esta convivencia se realice en forma adecuada, conforme a las disposiciones aplicables. Este derecho sólo podrá ser restringido por resolución del órgano jurisdiccional competente, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior.

Como se puede apreciar, el régimen de derechos de las mujeres y de las niñas y niños que coexisten en centros de privación de libertad se encuentra bastante desarrollado en nuestro país. Desafortunadamente, la realidad que día a día podemos atestiguar dista mucho de reflejar lo que dice la norma. De ahí la necesidad de incorporar nuevas figuras en nuestro marco legal que nos permitan realmente priorizar y garantizar el interés superior de la infancia.

Tal y como lo señala el estudio de REINSERTA e INMUJERES, el problema de las políticas penitenciarias con relación a la maternidad en prisión es un conflicto que obedece al contexto cultural y a las regulaciones jurídicas de cada país. Alrededor del mundo las políticas penitenciarias sobre la maternidad en prisión son muy contrastantes, no obstante, es importante considerar el interés superior del niño y de la niña para la creación de regulaciones que garanticen el desarrollo integral de los mismos. En Alemania, por ejemplo, se considera que el tiempo que un menor pase con su madre es de vital importancia, por lo que la edad de permanencia junto a su madre en reclusión puede alcanzar hasta los seis años.

Además, incorpora una medida considerable que es permitir a las madres pasar un día a la semana con sus hijos o hijas fuera de reclusión. Es destacable el caso de Argentina, en donde desde el año 2008 se estableció como una política pública que las mujeres embarazadas, con hijas e hijos menores de cinco años o que padecieran una discapacidad podrían cumplir la medida privativa de la libertad, cautelar o de sanción, en su domicilio.

Bolivia presenta una situación infortunada, pues no existe marco normativo que regule la estancia de un niño en reclusión con sus madres. En dicho país está permitido que incluso vivan familias enteras en los centros de reclusión varoniles, no hay restricción para la entrada y tampoco para la salida de las y los menores, incluso se dan casos de adolescentes que viven con sus familias; situación que coloca a los niños en un riesgo latente.

India y la República de El Salvador son otros dos países en los cuales las niñas y los niños que viven con sus madres en prisión, no lo hacen en condiciones idóneas, ni existe un marco jurídico que garantice su bienestar y protección a sus derechos humanos. Chile es un país que cuenta con un sistema integral de atención que se rige por el principio del bien superior del menor, siendo una autoridad jurisdiccional la que decide de manera individualizada lo que sucederá con los menores. De igual manera, se desarrolla un plan personalizado en el que se responde a las condiciones de la familia. Una medida destacable es la de establecer reuniones periódicas de las madres con los cuidadores de sus hijas e hijos al exterior de la prisión, esta es una medida inmediata para prevenir situaciones de maltrato, violencia o abandono de sus hijas e hijos.

Una situación notable ocurre en Ecuador ya que persiguen reducir, o bien, erradicar el número de niñas y niños que viven con sus madres en prisión, considerando que desarrollarse en un entorno carcelario es más dañino para ellos que crecer separados de sus madres.

Las medidas más garantistas son las que se implementan en mayor parte de Europa y recientemente en los Estados Unidos de Norteamérica, que consisten en la creación de unidades familiares en las que no sólo se garantice que las niñas y los niños vivan en un entorno alejado de la prisión, sino que además se privilegie el entorno familiar.

Este tipo de medidas y la erradicación en el uso excesivo de prisión parecen ser una respuesta al complejo tema de la maternidad en prisión. Al respecto, resulta paradigmática la medida implementada por Rusia, consistente en suspender la condena de aquellas mujeres que tienen hijos menores de 14 años y que son acusadas de la comisión de un delito no grave.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con base en la experiencia internacional y de derecho comparado aquí referida, el objeto de la presente Iniciativa es el de incorporar a nuestro marco jurídico nuevas alternativas que permitan disminuir al máximo la influencia y el impacto psicosocial y emocional que sobre niñas y niños tiene el vivir con sus madres al interior de centros penitenciarios.

A continuación, se añade un cuadro comparativo con los artículos correspondientes de la Ley vigente para facilitar la comprensión y clarificar el sentido y alcance de los cambios propuestos:

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos.	**Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos.**
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

... ... El Centro Penitenciario, en el protocolo correspondiente, establecerá las disposiciones necesarias para garantizar los términos y condiciones bajo las cuales las hijas e hijos que viven con sus madres en el Centro pueden salir del mismo para realizar visitas a otros familiares, actividades de esparcimiento u otra actividad que deba realizarse fuera del mismo. ... **Artículo 144. Sustitución de la pena** El Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, previstas en esta Ley cuando durante el periodo de ejecución se actualicen los siguientes supuestos: I a IV...	... ... **Las autoridades penitenciarias, a través de los protocolos y los convenios correspondientes con las autoridades competentes, garantizarán que las** hijas e hijos que viven con sus madres en el Centro **puedan realizar conjuntamente y de manera semanal sus actividades educativas, culturales, deportivas y familiares al exterior del mismo.** ... **Artículo 144. Sustitución de la pena** El Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, previstas en esta Ley cuando durante el periodo de ejecución se actualicen los siguientes supuestos: **I a IV ...** **V.- Cuando la persona que sea privada de la libertad sea mujer y esté embarazada o tenga hijos menores a 12 años, a efecto de privilegiar el interés superior de la niñez, promover la cohesión del núcleo familiar y garantizar que las niñas y los niños puedan desarrollarse plenamente en un entorno alejado a los Centros de Privación de Libertad.** ... ...

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 36 Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 36 y se adiciona el artículo 144 del la Ley Nacional de Ejecución Penal para quedar como sigue:

Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Las autoridades penitenciarias, a través de los protocolos y los convenios correspondientes con las autoridades competentes, garantizarán que las hijas e hijos que viven con sus madres en el Centro **puedan realizar conjuntamente y de manera semanal actividades familiares, culturales y deportivas al exterior del mismo.**

...

Artículo 144. Sustitución de la pena

El Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en esta Ley cuando durante el periodo de ejecución se actualicen los siguientes supuestos:

I a IV. ...

V.- Cuando la persona que sea privada de la libertad sea mujer y esté embarazada o tenga hijos menores a 12 años, a efecto de privilegiar la cohesión del núcleo familiar y promover que las niñas y los niños puedan desarrollarse en un entorno alejado a los Centros de Privación de Libertad.

...

...

...

ARTÍCULO TRANSITORIO

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

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores a los 27 días del mes de marzo de 2019

SUSCRIBE

SENADORA NESTORA SALGADO GARCÍA