

## **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LAURA MARTÍNEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe Laura Martínez González, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, inciso H), y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante este honorable pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los subsecuentes, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

De acuerdo con el contenido del artículo 18 Constitucional, tenemos que en este se prevé como Derecho Fundamental la Reinserción Social de las personas privadas de su libertad, por lo que para ello en su segundo párrafo, se ordena que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, de la capacitación, la educación la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad.

Asimismo, es de resaltar que, dentro de dicho párrafo segundo, se prevé en su última parte un derecho especial a favor de las mujeres, el cual señala que estas compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres.

Sin embargo, si bien el espíritu y esencia de dicha norma constitucional en esa parte es la de ordenarse que el sistema penitenciario se lleve a cabo bajo ciertas bases cuyo objetivo sea la reinserción social de los sentenciados; en tanto que a su vez se determina que las mujeres reclusas tengan el derecho a que sean separadas de los hombres al momento de compurgar sus penas, lo cierto es que dicho precepto se ha quedado rezagado y/o rebasado frente a la dura realidad que viven las mujeres privadas de su libertad, y que en su más reciente estudio se demuestra por la Comisión Nacional de Derechos Humanos conforme a su **“Informe Especial sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana ”** del 2015.<sup>1</sup>

Por lo que ante dicha situación, al no considerarse nada en dicho precepto constitucional que pueda atajar tan delicado tema que evidentemente requiere de una atención legal urgente dado que dentro del Sistema Penitenciario Femenino verdaderamente se están violando contumazmente los derechos de las mujeres que se encuentran privadas de su libertad, es que resulta indispensable realizar modificaciones a dicho precepto constitucional de modo que en este se pueda ordenar a las autoridades competentes, la elaboración de políticas públicas con perspectivas de género que entre otras, procuren el respeto irrestricto de los derechos de las mujeres reclusas.

Puesto que el texto constitucional si bien atinadamente el legislador en un primer momento estableció como derecho de las mujeres el que estas compurguen sus penas en lugares distintos a los de los hombres, ello definitivamente no ha sido suficiente para que, con el resto del contenido de la ley, pueda dar lugar a que las autoridades penitenciarias actúen con ciertos estándares de bienestar en pro de sus derechos humanos convirtiéndose ello, por tanto, en un trato digno de las mujeres reclusas.

Ya que como se ha establecido, derivado de las serias violaciones cometidas a los derechos de las mujeres privadas de su libertad según se constata en el informe antes aludido de la CNDH, es que se requiere que urgentemente se les dote de una protección desde el texto constitucional.

Y para lo cual se estima que para que ello ocurra, es necesario adicionar en el precepto constitucional materia de propuesta, un párrafo que establezca fundamentalmente con claridad que

**El sistema penitenciario implemente políticas públicas que garanticen en favor de las mujeres reclusas, condiciones de estancia digna y segura libres de todo tipo de violencia; y que, en el caso de que cuenten con hijos menores, dichos sistemas penitenciarios tomen medidas que garanticen una adecuada convivencia con estos bajo condiciones óptimas, seguras y saludables, que de antemano velen por el interés superior de los menores.**

Lo anterior, con el fin de que éste implemente irrestrictamente dichas políticas de modo que con las mismas se atienda y corrija las graves condiciones en que se encuentran las mujeres privadas de su libertad como se demuestra en el informe referido correspondiente al **Informe Especial sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana del 2015**, formulado por la CNDH.

Pues en efecto, de acuerdo con dicho **Informe Especial del 2015** de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quedó acreditado la falta de un debido cumplimiento al artículo 18 Constitucional por lo que hace al derecho de las mujeres privadas de su libertad, puesto que, para empezar y verificar el tamaño del problema, podemos resumir que, de 81 centros de reclusión existentes en el país, sólo 11 son exclusivos para mujeres, en tanto que de ellos 70 se compone de una población mixta.

Luego entonces que evidentemente se aprecie que desde ahí se encuentre acreditado en lo fundamental, la violación contumaz al contenido del artículo 18 Constitucional tan sólo en la parte que ordena que las mujeres compurguen sus penas en lugares distintos a los de los hombres; y lo anterior, con independencia de que también resulta importante mencionar, que se encuentra por igual acreditado conforme a dicho informe lo siguiente:

- La necesidad apremiante de que se implementen políticas públicas con perspectiva de género en materia penitenciaria “a fin de integrar en ellas como una prioridad en la planeación, construcción ampliación, y remodelación de centros de reclusión, las necesidades propias de las mujeres a fin de garantizarles el acceso en igualdad de condiciones a instalaciones específicas para ellas, en buen estado, con espacios suficientes para alojarlas en condiciones de estancia digna y segura, con la infraestructura que permita una estricta separación por categorías jurídicas, así como para ofrecerles el acceso a los servicios y actividades necesarios para lograr el objetivo de reinserción social”<sup>2</sup>

- Que no se atiende su derecho fundamental a la alimentación con alimentos verdaderamente nutritivos para su salud y de sus menores hijos para cuando las acompañan.

- Que no se ha evitado la sobrepoblación y hacinamientos de modo que se cuide la distribución equitativa de la población.

- Que por ejemplo, “en atención a los numerales 49 y 52 de las Reglas de Bangkok, se recomienda implementar acciones a efecto de garantizar que en los centros de reclusión con población femenil, toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres y respecto del momento en que se deben separar de ellas, se adopte en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la normatividad correspondiente y tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado, en cuyo caso se brindará a las internas el máximo de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, siempre que ello no impacte de manera negativa en el interés superior de éstos.”<sup>3</sup>

- Que no se encuentra garantizada la protección a la salud de las mujeres internas, ni se ha procurado personal médico especializado, y demás equipo pertinente de servicios de salud, así como medicamentos suficientes,

en tanto que a su vez tampoco se ha procurado el cuidado médico de embarazos y partos, así como el cuidado mediante revisiones periódicas para la detección oportuna del cáncer cérvico uterino y de mama.

- **Siendo que tales acciones deben incluir a los niños que viven con sus madres internas, a fin de garantizarles el acceso a los servicios de salud especializados que requieren en la etapa de desarrollo en que se encuentran, particularmente la atención materno infantil que comprende, entre otras acciones, la atención y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas, así como su salud visual.**

- Que no se ha garantizado el orden y disciplina de las internas mediante personal de seguridad exclusivamente femenino y debidamente capacitado, con el fin de resguardar su integridad personal y seguridad de modo que las internas se encuentren libres de todo acto de violencia.

- Que no se ha procurado que los centros penitenciarios cuenten con personal técnico especializado de modo que pueda brindar a las reclusas asistencia en materia de criminología, psicología, pedagogía, trabajo social, laboral, educativa y deportiva, así como implementar medidas que faciliten el acceso y desplazamiento de mujeres con discapacidad física o con padecimientos mentales o de aquellas con discapacidad psicosocial de modo que sean alojadas en áreas especiales dignas y seguras; entre otras.

Por lo que como se puede apreciar, derivado del contenido del Informe en comento por la CNDH, se acredita una verdadera crisis por lo que hace a los derechos fundamentales de las mujeres privadas de su libertad lo cual resulta muy pertinente atender por el Legislador.

Ahora bien, en adición a lo anterior, no se omite señalar que de acuerdo con la nueva **Ley Nacional de Ejecución Penal** publicada en el **D.O.F. el 16 de junio del 2016**, se prevén en esta una serie de medidas “**ad hoc**” que en principio se pensaría que pueden atender y resolver las serias deficiencias del sistema penitenciario mexicano en relación con los derechos fundamentales de las mujeres reclusas, puesto que en la misma por ejemplo se ordena en sus artículos 3, 4, 5, 10, y 14 que:

### **Artículo 3. Glosario**

Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por:

I. ...

**XXIV. Sistema Penitenciario:** Al conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir;

### **Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario**

El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

**Dignidad.** Toda persona es titular y sujeta de derechos y, por lo tanto, no debe ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o los particulares.

**Igualdad.** Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Las autoridades deben velar porque las personas sujetas a esta Ley, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad o inimputabilidad deben preverse ajustes razonables al procedimiento cuando son requeridos, así como el diseño universal de las instalaciones para la adecuada accesibilidad.

**Legalidad.** El Órgano Jurisdiccional, el Juez de Ejecución y la Autoridad Penitenciaria, en el ámbito de sus atribuciones, deben fundar y motivar sus resoluciones y determinaciones en la Constitución, en los Tratados, en el Código y en esta Ley.

**Debido Proceso.** La ejecución de medidas penales y disciplinarias debe realizarse en virtud de resolución dictada por un Órgano Jurisdiccional, el Juez de Ejecución o la autoridad administrativa de conformidad con la legislación aplicable, mediante procedimientos que permitan a las personas sujetas a una medida penal ejercer debidamente sus derechos ante la instancia que corresponda, de conformidad con los principios internacionales en materia de derechos humanos.

**Transparencia.** En la ejecución de las sanciones penales, exceptuando el expediente personal de la persona sentenciada, debe garantizarse el acceso a la información, así como a las instalaciones penitenciarias, en los términos que al efecto establezcan las leyes aplicables.

**Confidencialidad.** El expediente personal de la persona privada de su libertad tendrá trato confidencial, de conformidad con la ley en la materia, y sólo podrán imponerse de su contenido las autoridades competentes, la persona privada de la libertad y su defensor o las personas directamente interesadas en la tramitación del caso salvo las excepciones establecidas en la Constitución y las leyes aplicables.

**Publicidad.** Todas las cuestiones que impliquen una sustitución, modificación o extinción de las penas y que por su naturaleza e importancia requieran celebración de debate o producción de prueba, se ventilarán en audiencia pública ante el Juez de Ejecución. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determinen las leyes aplicables.

**Proporcionalidad.** Toda intervención que tenga como consecuencia una afectación o limitación de los derechos de las personas privadas de la libertad por parte de las autoridades competentes debe ser adecuada, estrictamente necesaria y proporcional al objeto que persigue la restricción.

**Reinserción social.** Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.

## **Artículo 5. Ubicación de las personas privadas de la libertad en un Centro Penitenciario**

Los Centros Penitenciarios garantizarán la separación de las personas privadas de la libertad, de conformidad con lo siguiente:

- I. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres;
- II. Las personas procesadas y sentenciadas ocuparán instalaciones distintas;
- III. Las instalaciones destinadas a los inimputables se ajustarán a lo dispuesto por el Capítulo IX, Título Quinto, de la presente Ley;
- IV. Las personas en prisión preventiva y en ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad se destinarán a espacios especiales.

Adicionalmente la Autoridad Administrativa podrá establecer sistemas de clasificación de acuerdo en los criterios de igualdad, integridad y seguridad.

### **Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario**

Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a:

- I. La maternidad y la lactancia;
- II. Recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro. Tratándose de la atención médica podrá solicitar que la examine personal médico de sexo femenino, se accederá a esa petición en la medida de lo posible, excepto en las situaciones que requieran intervención médica urgente. Si pese a lo solicitado, la atención médica es realizada por personal médico de sexo masculino, deberá estar presente un miembro del personal del Centro Penitenciario de sexo femenino;
- III. Contar con las instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios los artículos para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género;
- IV. Recibir a su ingreso al Centro Penitenciario, la valoración médica que deberá comprender un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas y específicas de atención de salud;
- V. Recibir la atención médica, la cual deberá brindarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el Centro Penitenciario para tal efecto, en los términos establecidos en la presente Ley;
- VI. 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;
- VII. 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, en caso de que permanezcan con sus madres en el Centro Penitenciario;
- VIII. Recibir educación inicial para sus hijas e hijos, vestimenta acorde a su edad y etapa de desarrollo, y atención pediátrica cuando sea necesario en caso de que permanezcan con sus madres en el Centro Penitenciario, en términos de la legislación aplicable;
- IX. Acceder, a los medios necesarios que les permitan a las mujeres con hijas e hijos a su cargo adoptar disposiciones respecto a su cuidado.

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.

Se notificará a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas;

**X.** 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, y

**XI.** Los demás previstos en las disposiciones legales aplicables.

La Autoridad Penitenciaria coadyuvará con las autoridades corresponsables, en el ámbito de su competencia, para proporcionar las condiciones de vida que garanticen el sano desarrollo de niñas y niños.

Para los efectos de las fracciones I y IV de este artículo, las mujeres en reclusión podrán conservar la custodia de sus hijas e hijos en el interior de los Centros Penitenciarios. La Autoridad Penitenciaria, atendiendo el interés superior de la niñez, deberá emitir el dictamen correspondiente.

Si la hija o el hijo tuviera una discapacidad, se podrá solicitar a la Autoridad Penitenciaria la ampliación del plazo de estancia al cuidado de la madre. En todo caso, se resolverá ponderando el interés superior de la niñez.

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 los 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.

En el supuesto en el que las Autoridades determinen el traslado de una mujer embarazada o cuyos hijas o hijos vivan en el Centro Penitenciario con ella, se garantizará en todo momento el interés superior de la niñez.

Las disposiciones aplicables preverán un régimen específico de visitas para las personas menores de edad que no superen los diez años y no convivan con la madre en el Centro Penitenciario. Estas visitas se realizarán sin restricciones de ningún tipo en cuanto a frecuencia e intimidad, y su duración y horario se ajustarán a la organización interna de los Centros.

#### **Artículo 14. De la Autoridad Penitenciaria**

La Autoridad Penitenciaria organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y supervisará las instalaciones de los Centros Penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad, de las personas privadas de la libertad, del personal y de los visitantes, ejerciendo las medidas y acciones pertinentes para el buen funcionamiento de éstas.

Corresponde al Poder Ejecutivo Federal o Local, según su competencia, a través de las Autoridades Penitenciarias señaladas en las disposiciones legales, la ejecución material de la prisión preventiva, así como de

las sanciones y medidas de seguridad previstas en las leyes penales, así como la administración y operación del Sistema Penitenciario.

Sin embargo lo cierto es que el texto normativo no ha sido suficiente para poder contenerse y resolver la serie de violaciones que se cometen en la realidad dentro del sistema penitenciario nacional, lo cual incluso quedó refrendado en el reciente foro sobre “**Mujeres Privadas de su Libertad** ” realizado en esta **H. Cámara de Diputados el pasado 24 de octubre del 2018** <sup>4</sup> mediante el cual el mismo Presidente de la CNDH y el Comisionado de la Comisión Nacional de Seguridad hicieron una serie reflexiones en torno al tema destacando que efectivamente, las mujeres en prisión sufren una serie de violaciones a sus derechos como las ya acreditadas por esa misma autoridad según el informe en que se funda la presente iniciativa.

Por lo que en virtud que el problema expuesto está latente y sigue sin resolverse en la actualidad a pesar de los contenidos expresos en la ley en cita, es que se considera pertinente que los derechos de las mujeres reclusas se eleven a una categoría Constitucional, de modo que los mismos puedan volverse exigibles desde la misma Constitución Federal al ordenarse un sistema penitenciario basado en políticas públicas con perspectiva de género.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los subsecuentes, a efecto de garantizar los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad mediante la implementación de políticas públicas a cargo de las autoridades competentes del sistema penitenciario de la federación y los estados.**

**Único.** Se adiciona un nuevo párrafo tercero al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando el orden de los párrafos subsecuentes recorriéndose en sus términos, para quedar como sigue:

**Artículo 18 .**

...

...

**El sistema penitenciario de la federación y de las entidades federativas implementarán políticas públicas que garanticen en favor de las mujeres reclusas, condiciones de estancia digna y segura, así como libres de todo tipo de violencia. En el caso de que cuenten con hijos menores, se deberán tomar medidas que garanticen una adecuada convivencia bajo condiciones óptimas, seguras y saludables, que de antemano velen por el interés superior de los menores.**

...

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Notas**

1 Informe Especial sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana”. CNDH. 2015

2 Ídem, pag.68

3 Ídem pág. 70

4 Memoria del evento en Servicios Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados LXIV Legislatura.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 11 días de febrero del año dos mil veinte.

Diputada Laura Martínez González (rúbrica)

S I L L