



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCION V AL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, EN MATERIA DE CONDICIONES DE HIJAS E HIJOS DE MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN CENTROS DE RECLUSIÓN.

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 el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I y 164 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 adiciona la fracción V al artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La vigente Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de junio de 2016, nace como legislación secundaria para la complementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, así como de la necesidad de adecuar la legislación mexicana a los tratados internacionales aplicables en la materia.

La expedición de la Ley Nacional de Ejecución Penal marcó un nuevo rumbo en el sistema penitenciario en México, pues presenta avances en la aplicación y reconocimiento de los derechos humanos para personas privadas de su libertad, que, en conjunto con los nuevos modelos de reinserción social, representa un avance en la nueva concepción del sistema penal.

Dentro de los avances de la mencionada Ley, se encuentran de forma específica los derechos reconocidos a las mujeres en reclusión, entre los cuales resalta el de la maternidad en el artículo 10, así como los relativos a las mujeres embarazadas en el artículo 36.

Según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)¹, tan sólo existen 21 centros penitenciarios de ocupación exclusivamente femenil en toda la República mexicana, siendo que los estados de Chihuahua, Coahuila y Morelos cuentan con dos, es decir, casi la mitad de las entidades del país no cuentan con un espacio para la compurgación de penas, únicamente para mujeres.

El mismo informe de la CNDH nos menciona que existen, además, 100 centros de reclusión que albergan población mixta, con un total de 10,019 mujeres de las cuales 352 son madres, arrojando un total de 362 niños en el 2019.

Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, comúnmente conocidas como Reglas de Bangkok², en el segundo párrafo de la regla número 51 menciona que el entorno previsto para la crianza de las niñas y los niños dentro de las prisiones debe parecerse, en la medida de lo posible, a la de aquellos que no viven en centros penitenciarios.

Un informe presentado por la organización civil Documenta³ expone que, dentro de las prisiones mexicanas existen dos clases de servicios especializados en tema de madres viviendo con sus hijas e hijos en reclusión.

El primero, que son las áreas de maternidad, de las cuales sólo se encuentran en 11 centros penitenciarios del país y el segundo que son los espacios para educación temprana de la niñez, mismos que se encuentran en sólo 27 prisiones. Espacios insuficientes, que no cubren con las necesidades de la población penitenciaria femenil en el país.

En el mismo sentido, el Diagnóstico de Maternidad y Paternidad en Prisión Preventiva de la asociación civil Reinserta proporciona datos estadísticos de la situación real que viven las mujeres con sus hijas e hijos en prisión, como puede apreciarse en las siguientes tablas⁴:

¹COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019, México. 2019. pp. 531-546. Disponible en: <https://bit.ly/303Pr3G>

² NACIONES UNIDAS. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), 2011. P. 17 Disponible en: <https://bit.ly/2TaDSq2>

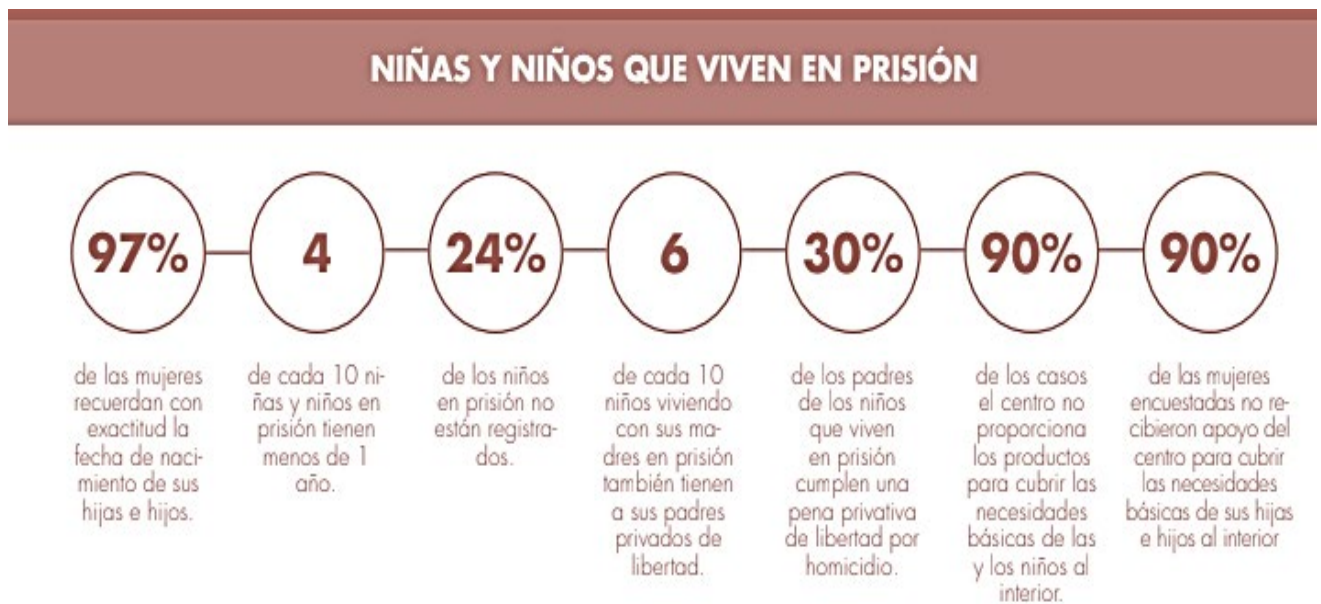
³ DOCUMENTA A.C. Maternidad y Reclusión, Observatorio de Prisiones. Recuperado de <https://bit.ly/2FAM9eM>

⁴ REINSERTA A.C. Diagnóstico de maternidad y paternidad en prisión, 2019. pp. 94 y196. Recuperado de <https://bit.ly/35HBJV6>

Tabla 1.



Tabla 2.



De lo anterior, se evidencia la situación en la que viven actualmente las mujeres con hijas e hijos en reclusión, así como las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran dentro de los centros penitenciarios.

Por otro lado, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, mejor conocidas como las Reglas Mandela indican en su regla número 28, en el mismo sentido, que los establecimientos penitenciarios para mujeres deberán contar con instalaciones especiales para el cuidado y tratamiento de las reclusas durante su embarazo, parto e inmediatamente después⁵.

De ahí la necesidad de acatar lo establecido en instrumentos internacionales a fin de proporcionar espacios adecuados y dignos que permitan garantizar el sano desarrollo de la niña o el niño que, por circunstancias diversas permanece junto a su madre al interior del centro de reclusión.

Los centros penitenciarios en el país no cuentan con infraestructura adecuada y suficiente para garantizar plenamente los derechos de las niñas y los niños que viven con su madre en reclusión. Se trata de espacios en condiciones precarias desde cualquier criterio, sea infraestructura, servicios médicos o higiene, que conlleva a constantes violaciones de sus derechos, con circunstancias contrarias a los estándares mínimos exigibles⁶.

En ese sentido, es indispensable habilitar espacios en los cuales las madres puedan llevar a cabo la crianza de sus hijas e hijos de forma digna, a fin de alcanzar su adecuado desarrollo, brindando las garantías necesarias tanto para el ejercicio del derecho a la maternidad como también priorizando el interés superior de la niñez, dado que, si bien la madre se encuentra dentro del centro de reclusión por la presunta o comprobada comisión de un delito, su hija(s) o hijo(s) no puede convertirse en víctima del sistema penitenciario.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida como Convención de Belém Do Para⁷, señala que la mujer tiene derecho a que se respete su dignidad, su integridad física, psíquica y moral; en concordancia con ello, la familia, como elemento fundamental

⁵ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. Fecha de consulta: 10 de enero de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/30Zoizc>

⁶ GIACOMELLO, CORINA. Niñas y niños que viven en prisión con sus madres, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2018 p. 103. Recuperado de <https://bit.ly/2TubsHA>

⁷ OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), Artículo 4, p.4. Recuperado de: <https://bit.ly/2Gug1d4>

de la sociedad en términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸, debe ser protegida por el Estado, observando en todo tiempo el principio de interés superior de la niñez, de acuerdo al marco constitucional doméstico.

En el contexto expuesto en la presente iniciativa, esto se traduce en instalaciones adecuadas y medios idóneos para la protección de la madre y las hijas e hijos en prisión.

El párrafo noveno del artículo cuarto de nuestra Constitución Política Federal⁹, en relación con el artículo tercero de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁰, mandata al Estado mexicano a velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez en todas sus decisiones y actuaciones; asimismo, ese principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, en su documento titulado Orientaciones Técnicas para la Planificación de Establecimientos Penitenciarios¹¹, concebido para mejorar la calidad del diseño de la infraestructura penitenciaria en aras de la seguridad y dignidad de las personas detenidas, reconoce a las unidades materno-infantiles como un espacio positivo, que contempla la relación del niño con su progenitora, el bienestar de ambos y el desarrollo general del niño.

Específicamente en su apartado A5.01, menciona que las celdas adecuadas para espacios materno-infantiles deberán ser más espaciosas que las comunes para incluir una cuna y un cambiador para bebés, además de contar con un retrete, un lavabo y de ser posible, una ducha.

Tomando en cuenta lo anterior y lo señalado en el Informe Especial sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República mexicana elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, evidencia que las condiciones de infraestructura actuales en los centros penitenciarios del país dificultan que se garantice una estancia digna en

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 17, pp. 7 y8. Recuperado de: <https://bit.ly/37BAVTN>

⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Fecha de consulta 10 enero de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/36zNei2>

¹⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño, 1989. Recuperado de <https://bit.ly/2FTBFHA>

¹¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Orientaciones técnicas para la planificación de establecimientos penitenciarios, 2016. Recuperado de <https://bit.ly/35UTMaO>

los mismos. Partiendo de la realidad de que los derechos de la niñez son inalienables e irrenunciables, concluye dicho Informe que es necesario atender de manera sensible y respetuosa los derechos humanos de las niñas y niños que viven con su madre en reclusión, a fin de garantizar su seguridad y estancia digna.¹²

La vida de las hijas e hijos que nacen y viven con su madre en reclusión se desenvuelve en un ambiente hostil, inadecuado para el sano desarrollo de la niñez, contrario a los derechos reconocidos en nuestro marco legal, específicamente en la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, y en contrario sensu con lo dispuesto por compromisos internacionales a los que el Estado mexicano se ha obligado mediante distintas convenciones internacionales.

En este sentido, es obligación del Estado mexicano adoptar medidas para que las niñas y los niños en esta condición, no se conviertan en víctimas del sistema penitenciario, pues como se menciona en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia: “No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo [de la niñez], de quien depende la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana”¹³.

Por lo anteriormente expuesto, se considera urgente tomar las medidas legislativas correspondientes para generar un marco de protección robusto que permita combatir la realidad que actualmente enfrentan las madres, niñas y niños que enfrentan estas condiciones.

III. CUADRO COMPARATIVO

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

¹² COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los Centros de Reclusión de la República mexicana op. Cit.

¹³ UNICEF. Declaración mundial y Plan de acción sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño, Nueva York, 1990. Recuperado de <https://uni.cf/36KpKrl>



IV. PROYECTO DE DECRETO

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCION V AL ARTÍCULO 36 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

ARTÍCULO ÚNICO. Se **ADICIONA** la fracción V al artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

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

...

...

...

...

I al IV. ...

V. Contar con espacios y dormitorios adecuados que garanticen una estancia digna para sus hijas e hijos durante su permanencia en el Centro. En caso de no contar con instalaciones suficientes, podrán compartirse con otras madres.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...



TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. - El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. – Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente, se cubrirán con cargo al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal que corresponda.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 13 días del mes de febrero de 2020.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila