



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



Ciudad de México, lunes, 24 de febrero de 2020

**SENADORA MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
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, 8, numeral 1, fracción I y 164, del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de este Pleno Legislativo, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por medio del cual se reforma la Fracción I, del artículo 5 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de seguridad para mujeres en reclusión**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

➤ Antecedentes

El 18 de junio de 2008 entró en vigor en nuestro país la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal con el objetivo

de combatir a la delincuencia, así como lograr la persecución eficaz del delito y erradicar la impunidad mediante el acceso de todas las personas a un juicio justo.

Uno de los pilares de la reforma fue la construcción de un nuevo sistema nacional penitenciario, lo que abrió una oportunidad histórica para actualizar nuestro marco legal en materia de seguridad pública y justicia penal.

Sin duda, la parte penitencia de la reforma priorizó una perspectiva más humanista y apegada a los estándares del sistema internacional de los derechos humanos presentes en instrumentos como:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por nuestro país el 24 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero del mismo año, documento que señala, en su artículo 5º, que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, y se pronuncia en contra de los tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- La Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificada el 23 de enero de 1986, que en su artículo 16 prohíbe también cualquier acto que constituya un trato o pena cruel, inhumano o degradante.

- Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por la ONU el 30 de agosto de 1955, las cuales en su numeral 27 señalan que el orden y la disciplina se mantendrán con firmeza, pero sin imponer más restricciones que las necesarias para resguardar la seguridad y buena organización de la vida en común.
- De igual forma, lo establecido en el artículo 2 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la ONU el 17 de diciembre de 1979, cuyo texto establece que los funcionarios respetarán y protegerán la dignidad humana.

En lo que aquí nos interesa, en junio de 2018, se reformó el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que:

“Las mujeres compurarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Esta adición atendió a lo establecido en el numeral 8 de las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, que señala:

Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, sus

antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. **Es decir que: a) Los hombres y las mujeres deberán ser reclusos, hasta donde fuere posible, en establecimientos diferentes; en un establecimiento en el que se reciban hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado;** b) Los detenidos en prisión preventiva deberán ser separados de los que están cumpliendo condena; c) Las personas presas por deudas y los demás condenados a alguna forma de prisión por razones civiles deberán ser separadas de los detenidos por infracción penal; d) Los detenidos jóvenes deberán ser separados de los adultos.

➤ **Mujeres en reclusión en México**

“La población femenil en los centros penitenciarios se ha incrementado en las últimas décadas pese a que constituyen una minoría para el sistema penitenciario. Algunos ejemplos son Estados Unidos, cuyo porcentaje de mujeres encarceladas aumentó 48% entre 1995 y 2003 pese a que la población masculina únicamente se incrementó en 29% durante el mismo periodo; otra situación similar sucedió en Australia donde el incremento de reclusos hombres entre 1984 y 2004 fue de 75% mientras las mujeres reclusas aumentaron en 209%. La

tendencia se repite en México, Bolivia, Colombia, Nueva Zelanda, Kenia, Finlandia, Estonia, Grecia y Holanda entre 1994 y 2004”¹.

En el caso particular de México, la presencia femenina en los centros penitenciarios estatales también aumentó de 2010 a 2015. Los registros administrativos indican que la tasa de crecimiento fue mayor que la registrada para los hombres, las primeras crecieron su población en 56% en el periodo señalado; en contraste, la población masculina de reclusos aumentó 17% durante el mismo lapso².

Para 2016, las mujeres privadas de su libertad decrecieron 15% respecto del año anterior. Además, la tasa de población reclusa femenina fue de 15 por cada 100 mil mujeres, únicamente superior al registro del año 2010. A pesar de esta disminución, es pertinente conocer sus características e indagar la razón por la cual ingresan a las cárceles, así como identificar si está ligado con algún tipo particular de delito³.

Por su parte, 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

¹ Olga Espinoza, “Mujeres privadas de la libertad: ¿es posible su reinserción social?”, Cuaderno CRH, v.29, n. SPE 03, (2016), <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0093.pdf>, (Fecha de consulta: 3 de julio de 2017).

² La población masculina registrada para 2010 fue de 175 mil 948 y para 2015 creció a 206 mil 223. Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011 al 2016.

³ Véase: “*Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*”, en Números, Documentos de Análisis y Estadísticas, INEGI, 2017.

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.

➤ **El caso de Zacatecas**

En días pasados, diversos medios de comunicación dieron cuenta que con motivo del cumplimiento de una orden de aprehensión una persona del sexo femenino fue recluida por 29 días en una prisión masculina de Zacatecas, lo anterior trajo como consecuencia que un custodio abusara sexualmente de ella.

Las notas periodísticas señalaron que las autoridades responsables justificaron esta acción en observancia al mandato constitucional que señala que: “Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio”.

En ese sentido, consideramos que la acción de las autoridades desatendió el mandato del artículo 18 constitucional, en primer lugar,

por recluirla en una prisión masculina, aun y cuando haya sido internada en un sitio ajeno a la población penitenciaria masculina, y en segundo lugar, el hecho de que esa prisión masculina se encuentre cerca de su domicilio no reúne las exigencias constitucionales de *“compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio”*.

➤ **Problemática**

La Fracción I, del artículo 5 de la Ley Nacional de Ejecución Penal prevé la siguiente situación para las personas del sexo femenino que se encuentran sujetas a un procedimiento penal:

“Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres”.

El problema radica en la exclusión de esta previsión a las mujeres que se encuentran cumpliendo algún arresto, se encuentren bajo prisión preventiva o sujetas a las providencias precautorias restrictivas de la libertad previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Lo anterior no es un asunto menor, pues de las cerca de 10,533 mujeres que se encuentran en prisión, cerca de 4,772, se encuentran sin sentencia.

Sin duda, es un numero considerable que no podemos pasar por alto y que no debemos excluir de la previsión constitucional referida.

➤ **Los informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)**

Desde 2013, la CNDH, drivado de visitas de campo a centros penitenciarios con población femenil, tanto federales como estatales, entrevistas a mujeres privadas de la libertad y a personal técnico penitenciario, así como la recopilación de información, “observó la existencia de hechos que contravienen normas nacionales e internacionales sobre los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad, relativos a la reinserción social, a la igualdad, al trato digno, a la protección de la salud, a la legalidad y seguridad jurídica”⁴, en dicho informe estableció como una de las propuestas generales la siguiente:

“Diseñar políticas penitenciarias encaminadas a mejorar el sistema y la infraestructura penitenciaria nacional con un enfoque de género, a efecto de que la reclusión de las mujeres se lleve a cabo en inmuebles separados a la de los hombres, así como, de conformidad con el mandato constitucional separar a las internas sentenciadas de las que se encuentran en prisión

⁴ INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL ESTADO QUE GUARDAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES INTERNAS EN CENTROS DE RECLUSIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA, JUNIO, 2013, consultable en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/informeEspecial_CentrosReclusion.pdf

preventiva; asignación de recursos presupuestales suficientes para la edificación de locales y/o establecimientos que cuenten con instalaciones apropiadas para la atención médica, con espacios que permitan el desarrollo infantil, y propicios para el tratamiento de las reclusas, tomando en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, madres con hijos menores, jóvenes, indígenas, entre otras”⁵.

Posteriormente, en febrero de 2015 siguió detectando irregularidades que vulneran los derechos de las mujeres internas, en lo que aquí interesa la CNDH informó que:

“...no existe una estricta separación entre hombres y mujeres, o bien no se lleva a cabo la clasificación de las internas, debido a que las autoridades no establecen criterios para ubicarlas o las instalaciones no reúnen las condiciones necesarias para llevar a cabo tal clasificación”⁶.

Y propuso:

“Realizar las acciones pertinentes para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el sitio para la prisión preventiva, será distinto del que se destine para la extinción de penas y estarán completamente

⁵ Idem.

⁶ INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS MUJERES INTERNAS EN LOS CENTROS DE RECLUSIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA, FEBRERO 2015, consultable en: <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/109/Anexo%20%204%20A.1%20Informe%20Especial%20-%20Mujeres%20en%20Reclusión.pdf>

separados, así como también, que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”⁷.

➤ **Objeto de la iniciativa**

El objeto de la presente iniciativa es establecer en la Fracción I, del Artículo 5 de la Ley Nacional de Ejecución Penal que las mujeres puedan compurgar además de las penas, también los arrestos, la prisión preventiva o las providencias precautorias restrictivas de la libertad en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

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

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
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:	Artículo 5. ...

⁷ Idem.

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.	I. Las mujeres compurgarán sus penas, los arrestos o las providencias precautorias restrictivas de la libertad en lugares separados de los destinados a los hombres; II. ... III. ... IV. ...
--	--

En virtud de lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de este Pleno Legislativo la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por medio del cual se reforma la Fracción I, del artículo 5 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma la Fracción I, del artículo 5 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

I. Las mujeres compurgarán sus penas, **los arrestos o las providencias precautorias restrictivas de la libertad** en lugares separados de los destinados a los hombres;

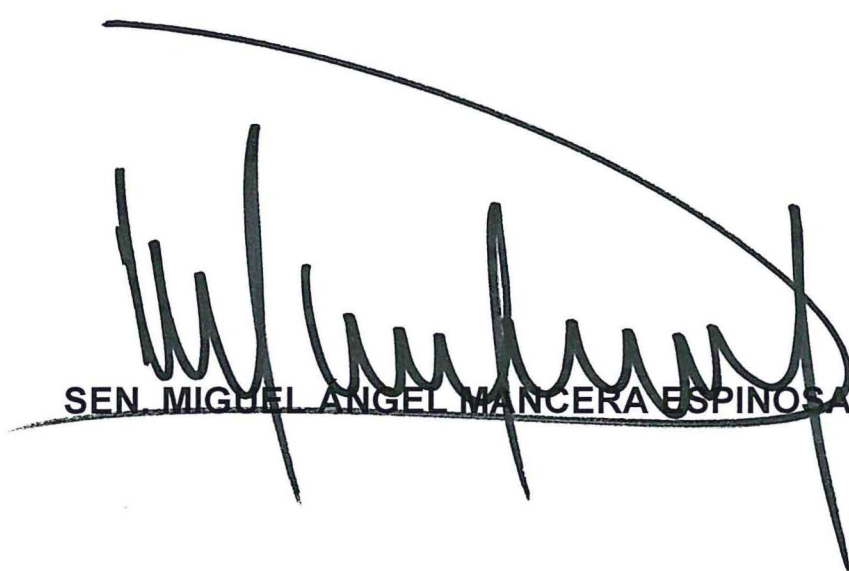
II. ...

III. ...

IV. ...

TRANSITORIOS

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



SEN. MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA