

## Que reforma y adiciona el artículo 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo de la diputada Julieta Mejía Ibáñez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Quienes suscriben, diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

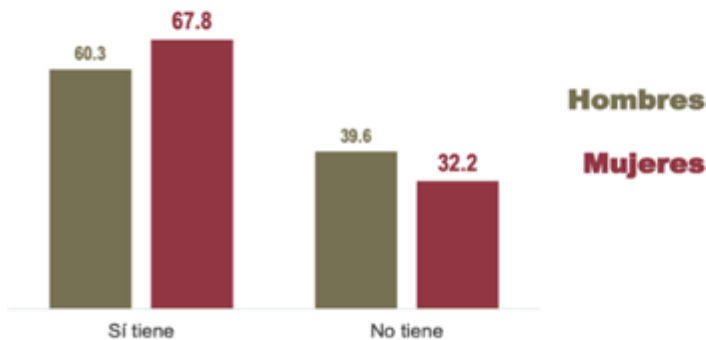
#### I. Situación de mujeres privadas de la libertad: Enpol 2021

Conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) 2021, la población privada de la libertad en México durante 2021 fue de 220.5 mil personas, de las cuales 94.3 por ciento corresponde a la población de hombres y 5.7 por ciento corresponde a mujeres.<sup>1</sup>

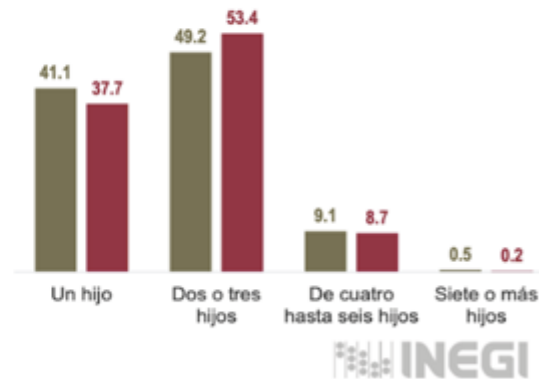
De igual manera, del porcentaje de mujeres, 35.8 por ciento corresponde a un rango de edad de entre 30 y 39 años de edad y 25.1 por ciento al rango de 18-29 años.

El 67.8 por ciento de las mujeres privadas de su libertad manifestó que tenía hijos menores de edad, de las cuales 53.4 por ciento señalaron tener de dos a tres hijos, así mismo las condiciones deplorables de las prisiones son padecidas principalmente por ellas y sus hijos, al contemplar las características especiales de su género en la prisión, causando un menoscabo en su integridad y desarrollo.

Distribución de la población privada de la libertad, según condición de tener hijos menores de edad, por sexo

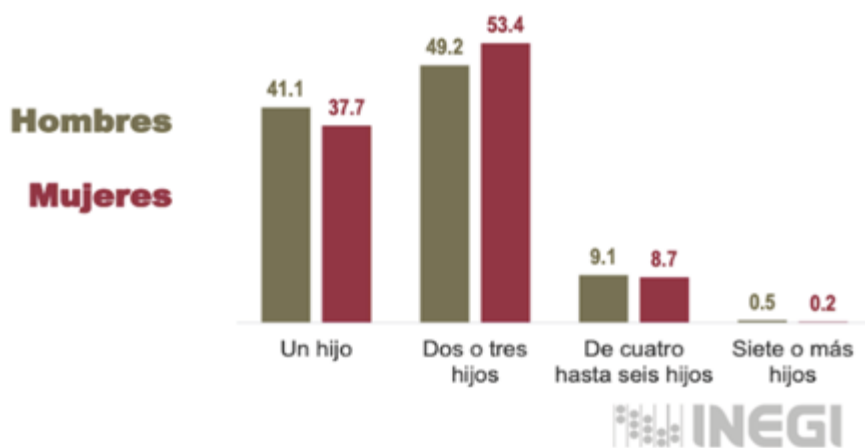


Distribución de la población privada de la libertad, según número de hijos menores de edad, por sexo



También, del porcentaje de mujeres con hijos, 55.2 por ciento señaló que sus hijos eran cuidados por sus abuelos, 30.7 por ciento por su padre, 24.4 por ciento otros familiares:

**Distribución de la población privada de la libertad, según número de hijos menores de edad, por sexo**



El 5.8 por ciento de mujeres declararon tener hijos menores de 12 años viviendo dentro del centro penitenciario, de cuyo porcentaje 96.6 por ciento nacieron dentro del reclusorio.

Asimismo, 98.2 por ciento de mujeres con tiene un hijo viviendo con ella; siendo el rango de edad de los hijos de 1 a 3 años en 56.5 por ciento de los casos. Por lo que hace al cuidado de sus hijos dentro del centro, 34 por ciento indicó que otras compañeras internas ayudan en el cuidado de sus hijos y 6.7 por ciento son apoyadas por trabajadoras del centro de reclusión.

El 3.4 por ciento de mujeres señalaron ser limitadas en el cuidado o convivencia con sus hijos por custodia.

Por lo que hace al acceso a bienes y servicios, las mujeres con hijos reportaron contar con los siguientes:



Para cubrir las necesidades de sus hijos, 22 por ciento de la población de mujeres con hijos viviendo con ellas señalan que han tenido que cubrir pagar por alguno de los bienes o servicios, siendo los más frecuente medicamentos (71.3 por ciento), servicios médicos (61 por ciento), pañales (60.3 por ciento) y artículos de higiene personal (51.4 por ciento).

Por lo que hace al embarazo, 11.7 por ciento de las mujeres privadas de la libertad manifestó que ha estado

embarazada alguna vez durante su estancia en el centro penitenciario, y 9.4 por ciento de este porcentaje manifestó que se encuentra embarazada. El 19.9 por ciento indicó haber tenido un aborto.

En cuanto a la atención médica durante el embarazo, 22 por ciento señaló que los médicos del centro penitenciario se negaron a hacerle revisiones.

## **II. Marco Jurídico respecto de personas gestantes, en periodo de lactancia y cuidadoras primarias de infancias**

La Ley Nacional de Ejecución Penal establece en su artículo 10 que las mujeres privadas de la libertad tienen derecho a:

- La maternidad y lactancia
- Conservar la guardia y custodia de sus hijas e hijos menores de 3 años
- Recibir alimentación adecuada y saludable para sus hijos e hijas
- Recibir educación inicial, vestimenta y atención pediátrica
- Acceder a los medios que les permitan adoptar disposiciones respecto a su cuidado
- Contar con instalaciones adecuadas para que sus hijos o hijas reciban atención médica.

Asimismo, la referida ley dispone que en caso de que la madre no desee conservar la custodia de sus hijas e hijos, serán entregados a la institución de asistencia social competente.

Por lo que hace a los hijos o hijas mayores de 3 años y menores de 10 años, se dispone que las autoridades penitenciarias deberán establecer un régimen específico de visitas, sin restricciones de ningún tipo en cuanto a frecuencia e intimidad y su duración y horario se ajustarán a la organización interna del centro penitenciario.

El artículo 36, dispone que los centros penitenciarios deberán habilitar servicios o adoptar disposiciones para el cuidado de niñas y niños, a fin de que las mujeres privadas de la libertad puedan participar en actividades de reinserción social apropiadas para las embarazadas, madres lactantes y las que tienen hijas o hijos.

Sin embargo, dichas disposiciones resultan insuficientes frente a la realidad. En adición a los datos arrojados por la Enpol 2021, diversos testimonios de mujeres privadas de su libertad muestran lo contrario. Por ejemplo, las madres en prisión señalan que a pesar de que sus hijos e hijas viven con ellas en sus celdas “al salir a los pasillos lo primero que escuchan son las groserías, son malas palabras. Y pues sí, hay muchas chicas fumando...entonces, en esta edad es cuando ellos absorben todo, imitan todo lo que ven.”<sup>2</sup>

Otros testimonios señalan que a pesar de contar con un trabajo dentro de prisión, nunca es suficiente para absorber el costo de pañales y leche. En dicho testimonio, una mujer señala que el centro penitenciario le daba cinco pañales y un cuarto de bote de leche en polvo al mes, lo que además de la situación de violencia dentro del penal la llevó a separarse de su hijo.<sup>3</sup>

Resulta claro que en el caso de las mujeres privadas de libertad, el sistema penal ignora sus necesidades y características, sin atender de fondo el impacto diferenciado que la privación de la libertad les genera en función de los roles que la sociedad tradicionalmente asigna, entre ellas la crianza y cuidado de los hijos e hijas. En su caso particular, a la pena se le adiciona la destrucción del vínculo materno-filial, la cual se vuelve una pena anticipada para las mujeres que esperan su juicio en prisión preventiva, y una forma penalidad adicional para las condenadas<sup>4</sup>, lo cual es a todas luces una pena inusitada en términos de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, al trascender de ellas y alcanzar a sus hijos.

No solo se trata de una pena trascendental, sino una violencia institucional contra las mujeres, en términos de los

artículos 18 y 19 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que a la letra señalan:

**Artículo 18. Violencia institucional:** Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

**Artículo 19.** Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En este sentido resulta claro que la falta de disposiciones legales que garanticen de forma efectiva el derecho a la maternidad y lactancia, así como el interés superior del menor, en adición a la indebida implementación de políticas públicas que garanticen sus derechos constituyen violencia institucional puesto que sólo las mujeres son afectadas y re victimizadas por un sistema que no contempla las características especiales de su género en prisión. Se trata de normas y políticas discriminatorias.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó la situación de las mujeres detenidas en el Caso del Penal Miguel Castro Castro versus Perú, allí afirmó que las condiciones de encierro adquieren una dimensión propia según el género, por lo cual, diversas situaciones que en apariencia son neutras, pueden, sin embargo, afectar a varones y mujeres en forma distinta. Este motivo exige el reconocimiento de las legítimas diferencias de cada persona y un trato basado en ellas. Por lo tanto, en la privación de la libertad, la discriminación contra las mujeres consiste en la ausencia o incorrecta evaluación, comprensión y atención de sus necesidades particulares.<sup>5</sup>

La aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad –o, al menos, a la prisión– constituye una forma de evitar o minimizar las graves consecuencias que provoca el encierro carcelario de mujeres embarazadas o madres de niñas y niños, y la consecuente vulneración de sus derechos humanos. De este modo, se instituye como una opción que permite compatibilizar el interés social en la persecución de los delitos, y la vigencia de los derechos humanos de las personas en conflicto con la ley penal y de su grupo familiar.<sup>6</sup>

Asimismo, la Corte Interamericana reconoció que las mismas prácticas penitenciarias, aplicadas a mujeres y varones de igual manera, pueden tener consecuencias más gravosas en las mujeres por razones de maternidad. En particular, consideró que la incomunicación con los familiares, que también afectó a los varones, tuvo mayores consecuencias en el caso de las madres internas, a quienes la falta de contacto con sus hijas e hijos les provocó un sufrimiento psicológico adicional. La Corte concluyó que en esas circunstancias se había violado la prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, contemplada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.<sup>7</sup>

Por lo que hace a las mujeres embarazadas en prisión, en el caso Gelman versus Uruguay señaló que el embarazo en dichas condiciones constituye una condición particular de vulnerabilidad que genera afectaciones diferenciadas en su caso.

En este mismo sentido, la regla 64 de las Reglas de Bangkok indica:

#### **Regla 64**

Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a cargo, y se considerará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presente el interés superior del niño o los niños y asegurando, al mismo tiempo, que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos niños.”<sup>8</sup>

### **III. Interés superior de la niñez**

El interés superior de la niñez, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá ser una consideración primordial a que se atenderá, “lo cual incluye no solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate”<sup>9</sup>.

Asimismo, la Convención de los Derechos del Niño lo prevé en su artículo tercero, numeral 1:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”<sup>10</sup>.

En el mismo sentido, el artículo 19 de la Convención Americana establece que los niños deben contar con medidas especiales para su protección.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos este principio obliga a que todas las medidas concernientes a las niñas y niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos tengan una consideración primordial hacia su interés superior. En sentido coincidente, el Comité de los Derechos del Niño sostuvo que la aplicación de este principio requiere la adopción de medidas activas por parte de los órganos gubernamentales en aquellos casos en los que sus derechos e intereses podrían verse afectados por cualquier política o decisión pública en concreto, como una medida administrativa o una decisión de los tribunales.<sup>11</sup>

Por lo anterior, esta iniciativa tiene por objeto reformar la Ley Nacional de Ejecución Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales para:

- Garantizar que la maternidad y la lactancia de personas en prisión se realice **en** espacios diseñados específicamente para tal fin, dignos, privados, higiénicos, tranquilos y accesibles, separados de la población general, protegiendo el interés superior del menor.

Por lo expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Por el que se reforma el artículo 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal en Materia de Maternidad y Lactancia de Mujeres Privadas de su Libertad.**

**ÚNICO.** Se reforman la fracción I y la fracción VI del artículo 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal para quedar como sigue:

**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 **en espacios diseñados específicamente para tal fin, dignos, privados, higiénicos, tranquilos y accesibles, separados de la población general;**

II. a V. ...

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 **en espacios dignos,**

**higiénicos, tranquilos y separados de la población general que fomenten el adecuado desarrollo físico, mental y psico emocional del menor ;**

**VII. a XI. ...**

...

...

...

...

...

...

...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Inegi, "Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad", recuperado de:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf)

2 Maya Ytzel y Dalila Sarabia, "Ser madre en prisión: el 68 por ciento de las mujeres privadas de su libertad tiene hijos", *Animal Político*, 23 de febrero de 2022, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2022/02/ser-madre-en-prision/>

3 Ídem.

4 Punición y maternidad. Acceso al Arresto Domiciliario, Defensoría general de la Nación, Argentina, 2015, página 5, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/33277.pdf>

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Ibidem, página 30.

8 Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Reglas de Bangkok, disponible en [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)

9 Tesis: 2a./J. 113/2019 (10a.), **Derechos de las niñas, niños y adolescentes. El interés superior del menor se erige como la consideración primordial que debe de atenderse en cualquier decisión que les afecte**, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 69, Agosto de 2019, Tomo III, página 2328, disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020401>

10 Convención de los Derechos del Niño,

<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

11 Punición y maternidad. Acceso al Arresto Domiciliario, Defensoría general de la Nación, Argentina, 2015, página 38, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/33277.pdf>

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2022.

**Diputados:** Jorge Álvarez Máñez (rúbrica) y Julieta Mejía Ibañez.