

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA SOFÍA CORICHI GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita Claudia S. Corichi García, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en esta LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 176, 179 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal:

Antecedentes

I. La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (Enpol) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), recientemente dada a conocer¹, tuvo como propósito, entre otros, generar información sobre la experiencia del internamiento de la población privada legalmente de la libertad como consecuencia de la comisión o supuesta comisión de un delito.

Según cifras de la Enpol, en los 37 centros penitenciarios objeto de la Encuesta (de un total de 272 a nivel nacional) viven 506 niños con sus madres. De acuerdo a la opinión de las madres, sus hijos tienen importantes carencias de bienes y servicios: el 97.5% de las madres dijo que el centro penitenciario no le proporciona calzado a sus hijos, el 95.0% señaló que sus hijos carecen de ropa, y el 91.9% de ellas dijo que sus hijos carecen de materiales escolares

II. El uso de la cárcel como respuesta frente a las drogas ha afectado desproporcionadamente a las mujeres.

III. En México, el número de mujeres privadas de la libertad por delitos contra la salud va en aumento. Esto indica dos cosas: que cada vez más mujeres se apoyan en las dinámicas del narcotráfico como opción laboral para subsistir, pero también que la política actual de drogas está centrándose en la caza de estos delitos para detener a las personas más vulnerables de la cadena.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), las mujeres que ingresaron en 2014 por delitos de narcomenudeo fueron 940; en 2015, fueron 1,617 mujeres; y en 2016 se registraron los ingresos de 1,911 mujeres.

IV. Además de la falta de perspectiva de género, existen pocos datos sobre las características de la población penitenciaria de mujeres.

V. El impacto del actual marco de las políticas de drogas en la región se refleja claramente en estos datos, específicamente el uso de la *prisión preventiva* y de *penas desproporcionales* que no toman en cuenta las *condiciones de involucramiento* y los *modos de participación* de las mujeres en estos delitos, convirtiéndose de esta manera, en una reacción penal no sólo *desprovista de perspectiva de género*, sino desmedida y con *efectos trascendentes* sobre todo su entorno familiar y comunitario.

Las mujeres sufren de manera desproporcionada los impactos del encarcelamiento por las situaciones de vulnerabilidad de las cuales proceden y porque dichas condiciones se recrudecen en el espacio penitenciario. Diversos estudios confirman que las mujeres sufren las consecuencias de la persistencia de relaciones de género asimétricas que operan en detrimento de sus vidas y las de sus familias, y que

estas condiciones se agravan porque viven en la región con los más altos índices de desigualdad en el mundo.

Ante esta realidad, el tráfico de drogas les ofrece opciones de empleo ilegal que les permiten, además, seguir cumpliendo con funciones sociales tradicionalmente adscritas a las mujeres, especialmente aquéllas relacionadas con los cuidados de niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidad o enfermas, entre otras personas dependientes. Las redes de tráfico de drogas reclutan a las mujeres más vulnerables para desempeñarse en los roles más bajos y peligrosos. Asimismo, su involucramiento está relacionado con la reproducción de relaciones y roles de género tradicionales: suelen ser reclutadas por la pareja o por el grupo familiar y ven en los delitos de drogas una manera de percibir ganancias que les permiten cumplir con su rol de cuidadoras en el ambiente doméstico.

VI. El Estado mexicano se ha comprometido a revertir lo anterior, al firmar y ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos; integrando un amplio marco de protección, dentro del cual destacan obligaciones específicas como las contenidas en la CEDAW: modificar o derogar las normas, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer, en especial las disposiciones penales; e implementar las medidas necesarias para abandonar los prejuicios y prácticas consuetudinarias basadas en la idea de inferioridad o superioridad de los sexos. Asimismo, la Convención Belem Do Pará, establece que los Estados deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres con independencia del ámbito en que ocurra y de quién la perpetre.

VII. A nivel nacional, los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Constitución, obligan a las autoridades de procuración e impartición de justicia a desarrollar y contar con lineamientos para analizar cómo el orden social de género reparte la valoración, el poder, los recursos y las oportunidades de forma diferenciada; considerando la situación de desventaja histórica de las mujeres en la determinación de su responsabilidad penal, incluida la atribución de autoría y participación en la comisión de delitos. Por último, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) elucida qué se entiende por perspectiva de género y cuáles son los tipos de violencia contra las mujeres, así como las herramientas para prevenirla, atenderla, sancionarla y erradicarla.

Consideraciones

Primera. Las mujeres privadas de su libertad por diferentes delitos ascienden en México a más de 12 mil personas, siendo los delitos relacionados con drogas el delito más común con un porcentaje del 12 por ciento en 2013; este porcentaje en América Latina alcanza al 70 por ciento de mujeres.

Segunda. Actualmente, en México no existen las condiciones para que las mujeres privadas de la libertad puedan ser alojadas en centros de reclusión cercanos a su domicilio y, al mismo tiempo, acondicionados de manera adecuada para ellas y las hijas e hijos que viven con ellas. El principal argumento para justificar y mantener esta situación es que las mujeres en prisión representan un porcentaje significativamente menor en comparación con los hombres privados de la libertad. De conformidad con el “Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional” de la Comisión Nacional de Seguridad” (CNS, julio 2016), las mujeres representan 5 por ciento del total de la población penitenciaria y la mayoría se encuentra detenida en calidad de procesada o sentenciada por delitos del fuero común.

Tercera. De acuerdo con el *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana*² de 2015, los centros

que albergan a mujeres se caracterizan por situaciones que vulneran los derechos humanos de las mujeres y de las hijas e hijos que viven con ellas, incluyendo maltrato, deficiencias en las condiciones materiales, condiciones de desigualdad de las áreas femeniles respecto de las instalaciones destinadas a los hombres, deficiencias en la alimentación, sobrepoblación y hacinamiento, autogobierno, cobros y privilegios, violencia sexual, inadecuada separación, irregularidades en la imposición de sanciones disciplinarias, diversidad de criterios sobre la permanencia de los menores de edad que viven con sus madres y falta de apoyo para que accedan a los servicios de guardería y educación básica, entre otros.

Cuarta. Resolución “Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas³

En marzo de 2016 se realizó en Viena la 59 sesión de la Comisión de Estupefacientes (CND) del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Se analizaron borradores de resoluciones sobre distintos temas, promovidas por países específicos, una de ellas es la Resolución “Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas”.⁹ Ésta fue redactada y propuesta originalmente por México, y fue presentada en la CND con el apoyo de Costa Rica y Brasil. En la Resolución, las mujeres en conflicto con las leyes de drogas son descritas como pobres, con poca educación, principales o únicas responsables de sus hijos e hijas u otras personas dependientes, que son utilizadas por el crimen organizado.

La Resolución aboga a favor de medidas alternativas en el caso de mujeres embarazadas y madres, acusadas de delitos menores y no violentos, así como la implementación de las distintas normas de las Naciones Unidas en materia de población en reclusión, especialmente las Reglas de Bangkok, enfocadas en mujeres y niñas privadas de la libertad:

[La comisión de Estupefacientes] *Alienta* a los Estados Miembros a que tomen en consideración las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres detenidas, procesadas o juzgadas, o a las que se hayan impuesto condenas por delitos relacionados con las drogas, cuando formulen medidas que tengan en cuenta el género como parte integrante de sus políticas de prevención del delito y justicia penal, incluidas medidas apropiadas para llevar ante la justicia a los autores de abusos contra las mujeres detenidas o encarceladas por delitos relacionados con las drogas, utilicen, según proceda, a las *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), las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad* (Reglas de Tokio) y las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos* (Reglas Nelson Mandela);

5. *Insta* a los Estados Miembros a que ejecuten programas de base amplia para impedir la utilización de mujeres y niñas como correos en el tráfico de drogas, y solicita a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que preste asistencia a los Estados para que formulen dichos programas a fin de luchar contra la utilización y participación de las mujeres en el comercio ilícito de drogas y adoptar medidas penales adecuadas contra los grupos delictivos organizados que utilicen a mujeres y niñas como correos;

6. *Pone de relieve* que, sin perjuicio del principio de igualdad de todos ante la ley, al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o que sea la principal o única responsable de cuidar de un niño o niña, se debería dar preferencia a las medidas no privativas de la libertad, de ser posible y apropiado, y considerar la posibilidad de imponer penas que supongan privación de la libertad cuando se trate de delitos graves o violentos, y, en este sentido, invita a los Estados Miembros a que se basen en la publicación de la Organización Mundial de la Salud y la

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito titulada *Guidelines for Identification and Management of Substance Use and Substance Use Disorders in Pregnancy*, cuando proceda, y de conformidad con la legislación nacional.

México tiene un compromiso formal y moral para traducir en realidad los acuerdos plasmados en el texto de la Resolución y transversalizar la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas. La iniciativa expuesta a continuación representa un esfuerzo para concretar los compromisos que México ha asumido ante las Naciones Unidas y, por lo tanto, ante la comunidad internacional; plantea reformas que, de aprobarse, pueden garantizar la protección y defensa de los derechos de las mujeres, contribuyendo de esta manera a reducir la violencia de género institucional; fomenta el desarrollo de un sistema penal basado en la proporcionalidad, individualización y no trascendencia de la pena y contribuye a construir una sociedad justa, en la cual el delito es sancionado pero no en detrimento de los derechos humanos de las personas.

Quinta. Que la LNEP contiene disposiciones específicas para las mujeres privadas de la libertad, sus hijas e hijos, que se alinean a los estándares internacionales establecidos en las *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes*, conocidas como Reglas de Bangkok. No obstante, existen algunas inconsistencias entre artículos de la LNEP (por ejemplo, entre disposiciones del artículo 10 y del artículo 36) que se procuran atender en esta iniciativa, para una protección más amplia de los derechos de los grupos señalados, en atención a la reforma penal de 2008 – en especial, la judicialización del sistema penitenciario – y la reforma en materia de derechos humanos de 2011. “Como lo explica la magistrada Hernández Chong Cuy, con la reforma al artículo 21 constitucional en el seno de la reforma penal de 2008, se subraya que la etapa de ejecución penal forma parte del proceso penal; asuntos como los traslados o el otorgamiento de reductivos de la pena ya no son prerrogativas de las autoridades administrativas sino de los organismos judiciales. De esta manera, se transita de una concepción organizacional del sistema penitenciario, es decir, de gestión de personas, a un sistema de pleno reconocimiento de la titularidad de derechos de las personas privadas de la libertad. Dicha transición debe abarcar necesariamente a las personas menores de dieciocho años, de personas con discapacidad o enfermedad grave y personas adultas mayores a cargo de las personas privadas de la libertad; por lo tanto, decisiones acerca de su ingreso, o permanencia en el centro, entre otras, no pueden quedar bajo el poder decisorial de la autoridad penitenciaria”⁴.

Sexta. Que debe oponerse cualquier discriminación de las hijas e hijos de las internas en razón de su nacimiento o edad. La actual LNEP somete derechos de las hijas e hijos de las personas privadas de la libertad a límites etarios o a si nacieron antes o después de la reclusión de la madre, poniendo en riesgo, mediante disposiciones discriminatorias, a aquéllos que no cumplen con requisitos legales arbitrarios, mismos que se intentan reparar con las reformas propuestas.

Séptima. Que el principio de mantenimiento del menor en su familia biológica está contenido en la Declaración de los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1959, en cuanto dispone que para su pleno desarrollo, el menor necesita del amor y comprensión de una familia, por lo que debe crecer bajo los cuidados y afecto de sus padres en un ambiente de seguridad moral y material.

Octava. Que este principio se recoge en la Declaración de las Naciones Unidas de 3 diciembre de 1986, al señalar que: “siempre que sea posible, el niño deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material”, y fue codificado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, ratificada por México el día 10 de agosto de 1990, por cuanto establece que: “el niño, para el pleno y

armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.

Novena. Que de conformidad con el artículo 9 de la Convención de los Derechos del Niño, el Estado tiene la obligación de velar porque el menor no sea separado de sus progenitores salvo cuando ello resulte necesario en el interés superior del niño. Asimismo, aun cuando sea preciso separar al menor de sus progenitores, el Estado debe garantizar que el niño pueda mantener contacto directo con ambos padres de manera regular, a menos que tal circunstancia resulte contraria a sus intereses.

Por lo anteriormente expuesto es que, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de:

Decreto

Por el que se modifican las fracciones VI, el segundo párrafo de la fracción IX y la fracción X, del artículo 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal

Primero. Se modifican las fracciones VI, el segundo párrafo de la fracción IX y la fracción X 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. a V. ...

VI. Conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menor de seis años a fin de que pueda permanecer con la madre en el Centro Penitenciario, de conformidad a las disposiciones aplicables;

VII. ...

VIII. ...

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 **seis** 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;

Segundo. Se modifican las fracciones I y III del artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

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

Las mujeres privadas de la libertad embarazadas deberán contar con atención médica obstétrico-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 lo siguiente:

- I. Convivir con su hija o hijo en el Centro Penitenciario hasta que cumpla los seis años de edad.
- II. ...
- III. A que su hija o hijo reciba educación inicial y tenga acceso a participar en actividades recreativas y lúdicas hasta los **seis** años de edad.
- IV. ...

Transitorio

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

Notas:

1 Se puede consultar en:

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enpo1/enpol2017_07.pdf

2 CNDH, Informe Especial sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana. Nov. 2016

3 Resolución 70/1 de la Asamblea General. Se puede consultar en: http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/Resolucion_-Genero_CND.pdf

4 Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo 644/2016, otorgado a una reclusa contra el artículo 32 del Reglamento de los Centros de Reinserción Social del Estado de Puebla

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de octubre de 2017.

Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica)