

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 36 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL A CARGO DE LA DIPUTADA OLGA PATRICIA SOSA RUIZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL**

La que suscribe, **Olga Patricia Sosa Ruiz**, diputada integrante de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 4 y 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 10 Y 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, con base en la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En el país, se registró un total de 188 mil 262 personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de las entidades federativas al cierre de 2016, de las cuales 95% eran hombres y el 5% restante, mujeres. En cuanto a su estatus jurídico, 35% de la población reclusa no tenía sentencia y el grupo con mayor afectación fue el de las mujeres pues 44% de ellas aún estaba en proceso<sup>1</sup>.

Durante 2016, la principal razón por la cual las mujeres ingresaron a las cárceles estatales por delitos del fuero común fueron los ilícitos contra el patrimonio con 40% respecto del total de ilícitos de esta población, le siguen los delitos que afectan la seguridad pública y la seguridad del Estado con 16% y otros bienes jurídicos con 15%.

Por tipo de delito específico, omitiendo las categorías de otros y los no especificados, los ingresos más frecuentes son, de mayor a menor: lesiones, homicidio, robo simple, fraude, posesión de narcóticos con fines de comercio o suministro, robo a negocio y violencia familiar

Algunos de los problemas que enfrentan las mujeres, son los asociados con el cuidado de sus descendientes. Dicha condición puede producir en las reclusas preocupación, ansiedad y estrés por haberlos dejado en una situación de mayor vulnerabilidad.

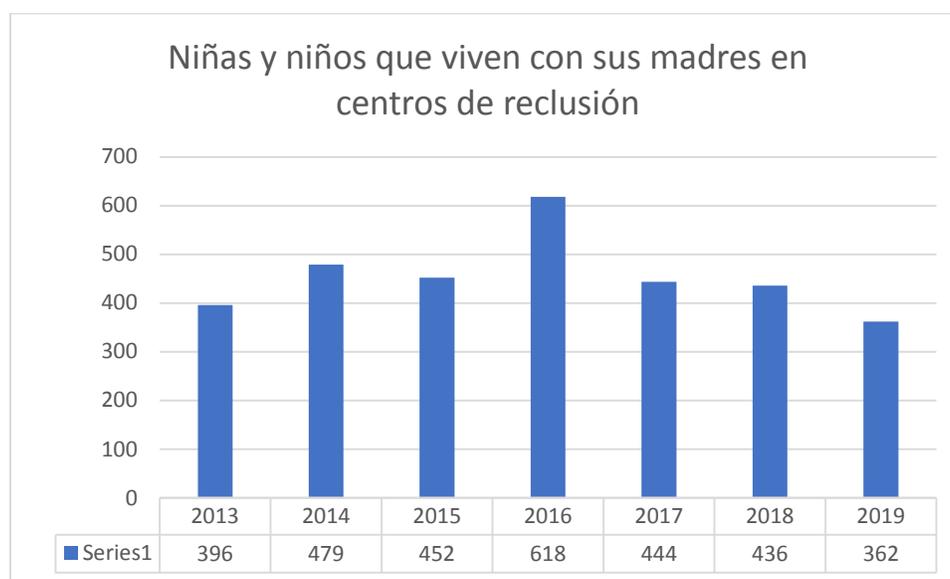
El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) 2017, documentó que en 2016 existían 542 menores que vivían con sus madres en prisiones estatales.

---

<sup>1</sup> Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México, INEGI, [http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en\\_numeros2.pdf](http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf)

La mayor parte de las y los menores, 41%, tenían menos de un año y 51% eran niños al cierre del 2016. La proporción de menores disminuye conforme alcanzan mayor edad, observándose que 7% tenían tres años, 5% cuatro y 2% contaban con 5 años en ese periodo. Dicha disminución en porcentaje puede deberse a lo que prevé el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), en la que se establece que las hijas e hijos de las mujeres reclusas podrán permanecer con ellas hasta que hayan cumplido tres años, aunque el plazo puede ser ampliado mediante petición al Juez de Ejecución quien resolverá velando el interés superior de la niñez.

Según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se encontraban 362 niñas y niños viviendo con sus madres en los centros penitenciarios, en el siguiente gráfico se observa la variación anual que se ha presentado de menores de edad que viven en los centros penitenciarios con sus madres:



La edad máxima permitida para que las niñas y niños estén con sus madres en prisión es de 3 años de acuerdo con la LNEP vigente desde junio de 2016. Antes de la entrada en vigor de esta Ley, la edad máxima era de seis años.

La abrogada Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados disponía en su artículo 3º que las hijas e hijos de internas que permanezcan con ellas será hasta los seis años de edad cuando así lo determine el personal capacitado, con opinión de la madre y considerando el interés superior de la infancia.

Los niños que viven en reclusión con sus madres son un grupo vulnerable que por su falta de madurez física y mental requieren de una mayor protección y cuidados especiales para poder desarrollarse sanamente. Todas las medidas y acciones entorno a los niños deben guiarse bajo el principio del interés superior del menor.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no sólo reconoce los derechos de la niñez, sino que impone al Estado el deber de proteger los derechos humanos que se establezcan no sólo en la propia Constitución Política sino en los tratados internacionales de los que México sea parte (Artículo 1º). Es decir, los niños que viven con sus madres en centros penitenciarios como cualquier persona en México deben gozar de aquellos derechos humanos.

La Convención sobre los Derechos del Niño<sup>2</sup> obligatoria para nuestro país, dispone en su artículo 3, numeral 1 que “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.”

El artículo 4º, párrafo noveno constitucional dispone que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) interpretó el concepto de interés superior de la niñez de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño".

A este respecto, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que “por interés superior del menor se entiende el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, **así como a generar las condiciones materiales que permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social.**<sup>3</sup>”

---

<sup>2</sup> Se aprobó el 20 de noviembre de 1989 y se ratificó por México el 21 de septiembre de 1990. Su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 25 de enero de 1991.

<sup>3</sup> Novena Época Núm. de Registro: 162562, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Marzo de 2011, Materia(s): Civil, Tesis: I.5o.C. J/16, Página: 2188, De rubro: INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia en los términos siguientes:

**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<sup>4</sup>.**

El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el "interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes"; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, "se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales". Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. **El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo 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.**

SEGUNDA SALA

Amparo en revisión 203/2016. Rosario Celine Becerril Alba y otro. 9 de noviembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

---

<sup>4</sup> Décima Época, Núm. de Registro: 2020401, Instancia: Segunda Sala REITERACIÓN, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Materia(s): Jurisprudencia (Constitucional), Tesis: 2a./J. 113/2019 (10a.)

Amparo en revisión 800/2017. Martha Patricia Martínez Macías y otra. 29 de noviembre de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Amparo directo 16/2018. Guadalupe García Olguín y otros. 10 de octubre de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones José Fernando Franco González Salas y con reserva de criterio Eduardo Medina Mora I.; unanimidad de votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Amparo directo 22/2016. Francisco López Espinoza, en su carácter de tutor legal del menor Francisco David Alonso López. 5 de diciembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; unanimidad de votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Amparo en revisión 815/2018. Julia Baltazar Granados, en representación del menor Fabio Ángel Baca Baltazar. 22 de mayo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente y Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 113/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de julio de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Conforme a lo expuesto, el interés superior del menor implica que en todo momento las políticas, acciones y toma de decisiones vinculadas a esa etapa de la vida humana, se realicen de modo que, en primer término, se busque el beneficio directo del niño o niña a quien van dirigidos y que permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce como un derecho, “vivir en familia” (artículo 13, fracción IV). Asimismo, el artículo 23 de esta Ley, establece que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a convivir con sus familiares cuando éstos se encuentren privados de su libertad. Las autoridades competentes en materia jurisdiccional y penitenciaria deberán garantizar este derecho y establecer las condiciones necesarias para que esta convivencia se realice en forma adecuada, conforme a las disposiciones aplicables. Este derecho sólo podrá ser restringido por resolución del órgano jurisdiccional competente, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior.

Según lo dispuesto en los artículos 17.1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup>, los niños tienen el derecho a vivir con su familia, por lo que las medidas de protección establecidas por el Estado deben priorizar el fortalecimiento de la familia como elemento principal de protección y cuidado del niño o niña.

En consecuencia, a niñas, niños y adolescentes no podrá separárseles de las personas que ejerzan su patria potestad o que actúen como tutoras y, en términos de las disposiciones aplicables, de las personas que los tengan bajo su guarda y custodia, salvo que medie orden de autoridad competente, en la que se determine la procedencia de la separación, en cumplimiento a la preservación del interés superior de la niñez, de conformidad con las causas previstas en las leyes y mediante el debido proceso en el que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas.

Aunado a lo anterior, se debe tomar en cuenta que las personas privadas de su libertad no pierden su dignidad humana ni sus derechos; aunque algunos estén restringidos, entre los derechos que conservan son el derecho a la familia y la libre determinación de la persona. Por ello, en nuestro país es permitido que las madres que cumplen una condena dentro del sistema penitenciario mantengan bajo su cuidado a sus hijos por un periodo determinado. Esta media está creada para no discriminar las diversas formas de concebir a una familia, para permitir que las mujeres mantengan la guardia y custodia de sus hijos sin importar su situación jurídica, y para garantizar que los menores de edad permanezcan con sus padres –aunque sea uno de ellos. De esta manera, el Estado busca garantizar el derecho-deber que existe entre los padres y sus hijos, aunque estén dentro de una cárcel.

Por ser el bienestar de niñas y niños fundamental en cualquier sociedad y atendiendo a su interés superior, la presente iniciativa propone aumentar de 3 a 6 años la edad para que permanezcan con sus madres en reclusión. Las reformas que se proponen se exponen en el siguiente cuadro comparativo:

**LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL**

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 10. <b>Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario</b></p> <p>Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, las mujeres</p>	<p>Artículo 10. <b>Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario</b></p> <p>...</p>

<sup>5</sup> Ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

<p>privadas de la libertad tendrán derecho a:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>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;</p> <p>VII. a VIII. ...</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Se notificará a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas;</p> <p>X. a XI. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>I. a V. ...</p> <p>VI. Conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menor de <b>seis</b> años a fin de que pueda permanecer con la madre en el Centro Penitenciario, de conformidad a las disposiciones aplicables;</p> <p>VII. a VIII. ...</p> <p>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.</p> <p>Para el caso de las mujeres que deseen conservar la custodia de la hija o el hijo menor de <b>seis</b> 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.</p> <p>Se notificará a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas;</p> <p>X. a XI. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
---	--

<p><b>Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos</b></p> <p>Las mujeres privadas de la libertad embarazadas deberán contar con atención médica obstétricoginecológica 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Las mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos, además de los derechos humanos reconocidos tendrán derecho a lo siguiente:</p> <p>I. Convivir con su hija o hijo en el</p>	<p><b>Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>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 <b>seis</b> años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.</p> <p>...</p> <p>I. Convivir con su hija o hijo en el</p>
---	--

<p>Centro Penitenciario hasta que cumpla los tres años de edad.</p> <p>Para otorgar la autorización para que la niña o el niño permanezca con su madre, la Autoridad Penitenciaria velará en todo momento por el cumplimiento del interés superior de la niñez.</p> <p>Se notificará a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>Si la hija o el hijo tuviera una discapacidad que requiriera los cuidados de la madre privada de la libertad, si esta sigue siendo la única persona que pueda hacerse cargo, se podrá solicitar la ampliación del plazo de estancia al Juez de Ejecución, quien resolverá ponderando el interés superior de la niñez.</p> <p>II. A que su hija o hijo disfrute del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. En caso de no contar con las instalaciones o con personal médico y que la condición de salud de la mujer o del producto requieran de atención, ésta se garantizará en instituciones públicas del Sector Salud.</p> <p>III. A que su hija o hijo reciba educación inicial y tenga acceso a participar en actividades recreativas y lúdicas hasta los tres años de edad.</p>	<p>Centro Penitenciario hasta que cumpla los <b>seis</b> años de edad.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>II. ...</p> <p>III. A que su hija o hijo reciba educación inicial y tenga acceso a participar en actividades recreativas y lúdicas hasta los <b>seis</b> años de edad.</p>
---	---

<p>IV. A que su hija o hijo la acompañe en el Centro Penitenciario, al momento de su ingreso sea examinado, preferentemente por un pediatra, a fin de determinar sus necesidades médicas y, en su caso, el tratamiento que proceda.</p>	<p>IV. ...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>

Por lo expuesto, se presenta esta iniciativa.

**Denominación del Proyecto**

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 10 Y 36 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los artículos 10 y 36 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**

...

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. a VIII. ...

IX. ...

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.

...

X. a XI. ...

...

...

...

...

...

...

...

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

...

...

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 **seis** años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.

...

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. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...”

#### TRANSITORIOS

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

**Segundo.-** Las erogaciones que pudieran presentarse con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto correspondientes, para el ejercicio fiscal que corresponda.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 20 días del mes de abril de 2020.

**Suscribe**

**Dip. Olga Patricia Sosa Ruiz**