

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 1o., 3o. Y 11 DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA LORENA COVARRUBIAS ANAYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Martha Lorena Covarrubias Anaya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1o., 3o. y 11 de la Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, con el objeto de que se observen las Reglas de Bangkok y establecer medidas que refuercen el principio de Interés Superior de la Niñez, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A nivel mundial más de medio millón de mujeres y niñas se encuentran privadas de su libertad. Las mujeres representan entre 2 y 9 por ciento de la población penitenciaria. Sus necesidades y características han sido poco o nada atendidas por los sistemas penitenciarios de todos sus países dada la invisibilidad con que se les trata. El diseño de todos los sistemas de los países fue hecho mediante una visión androcéntrica¹.

En nuestro país, más de 11 mil mujeres se encuentran privadas de su libertad. A nivel mundial estamos entre el sexto y séptimo país con más mujeres en reclusión. Más de 90 por ciento de ellas son madres y eso tiene como consecuencia una serie de situaciones que conlleva múltiples situaciones de violencia y discriminación por parte del sistema carcelario³.

Un documento elaborado por la Unidad de Género de la Suprema Corte de Justicia, revela que de 400 centros penitenciarios en nuestro país, sólo 12 son exclusivos para mujeres.

Este documento señala que la mayoría de las mujeres presas son pobres, con bajo nivel escolar y con antecedentes de haber sido víctimas de violencia familiar. Que la mayoría son acusadas por delitos no violentos que no ameritaban prisión preventiva ni privación de la libertad, de ahí que no se observan las recomendaciones que diversos organismos nacionales e internacionales han realizado sobre esta problemática.

Por otra parte, se señala que desde el Poder Judicial se pueden tomar medidas que garanticen la aplicación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, sobre todo la protección del interés superior del niño y la niña.

Entre los múltiples instrumentos que se puede utilizar, se pueden mencionar las reglas para el tratamiento y las medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok³, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2010. Estas reglas complementan las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y a las reglas mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio).

El artículo señala que cuando se presenta un caso en el que está involucrada una mujer, es recomendable mirar su condición de género, las circunstancias reales que han marcado su vida y cómo y por qué se ha generado la vinculación con un hecho delictivo. Esto es particularmente relevante a la hora de decidir sobre el dolo y las causas de justificación, o bien a la hora de establecer las condiciones de ejecución de la pena impuesta.

Las Reglas de Bangkok buscan precisamente responder a estas necesidades, complementando otras reglas pero ahora bajo las condiciones y necesidades específicas de las mujeres presas.

Las 70 Reglas brindan una guía a los responsables de políticas, legisladores, operadores del sistema de justicia penal, y al personal penitenciario para reducir el innecesario encarcelamiento de las mujeres y para atender sus necesidades especiales. Las reglas parten de la premisa que varones y mujeres no deben recibir un “trato igual”, sino por el contrario, debe asegurarse un trato diferente bajo leyes y políticas sensibles al género de las personas (discriminación positiva).

Se concluye entonces que las preguntas que deben guiar la determinación de quien juzga es ¿sí es la cárcel resulta la manera más eficaz de “castigar” y “repara el daño” causado por un hecho delictivo específico? y ¿si se está atendiendo debidamente la violencia contra las mujeres, particularmente en sus orígenes e impactos estructurales?

Por otra parte me interesa señalar que una de las consecuencias que genera el hecho que más de noventa por ciento de las mujeres en reclusión sean madres, es que sus hijas e hijos pueden convivir con ellas el tiempo que duren en reclusión hasta los 6 años, según establece la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, la cual para este caso prevé que:

Artículo 3o. ...

Las hijas e hijos de internas que permanezcan con ellas dispondrán de los espacios correspondientes para asegurar su desarrollo integral, incluyendo los servicios de alimentación, salud y educación, 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. El Ejecutivo federal deberá cumplir esta disposición y para ello podrá celebrar convenios con las entidades federativas del país⁴.

...

Sin embargo estas disposiciones contradicen las Reglas de Bangkok sobre la estancia de niñas y niños con madres en reclusión, las cuales establecen que las decisiones sobre el momento en que deba separarse a un hijo o hija de su madre, se adoptará en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño y no en función de una determinada edad como señala la ley antes aludida. Específicamente la Regla 52 establece que:

Regla 52

1. Las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la legislación nacional pertinente.
2. Toda decisión de retirar al niño de la prisión debe adoptarse con delicadeza, únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado y, en el caso de las reclusas extranjeras, en consulta con los funcionarios consulares.
3. En caso de que se separe a los niños de sus madres y sean puestos al cuidado de familiares o de otras personas u otros servicios para su cuidado, se brindará a las reclusas el máximo posible de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, cuando ello redunde en el interés superior de estos y sin afectar el orden público⁵.

De ahí que de conformidad con el artículo 2 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y con base en el interés superior las autoridades penitenciarias deben observar lo dispuesto en las Reglas de Bangkok, de conformidad con el citado numeral que a la letra señala 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. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales⁶.

Relativo al mismo caso, el artículo 13 de la citada ley general, al establecer como derechos de las niñas, niños y adolescentes el:

- I.** Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;
- II.** Derecho de prioridad;
- III.** Derecho a la identidad;
- IV.** Derecho a vivir en familia;
- V.** Derecho a la igualdad sustantiva;
- VI.** Derecho a no ser discriminado;
- VII.** Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- VIII.** Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- IX.** Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;
- X.** Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
- XI.** Derecho a la educación;
- XII.** Derecho al descanso y al esparcimiento;
- XIII.** Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;
- XIV.** Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;
- XV.** Derecho de participación;
- XVI.** Derecho de asociación y reunión;
- XVII.** Derecho a la intimidad;
- XVIII.** Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;
- XIX.** Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y
- XX.** Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

La permanencia sólo hasta los seis años en los centros penitenciarios puede suponer una violación a estos derechos, no obstante que la redacción actual de la ley de normas mínimas deja abierta la posibilidad para que pueda ser evaluada su permanencia.

Lo cierto es que la realidad y la práctica nos han indicado que es a esta edad que son separados de sus madres sin que se abra por regla general la posibilidad de implementar medidas no privativas de libertad que permitan la convivencia familiar y el fomento de los apegos para las mujeres delincuentes con responsabilidad en el cuidado de otras personas. Lo que en todo caso debiera adoptarse es la aplicación de las Reglas de Bangkok.

Pero mientras ello no ocurra, se evidencia pues la violación y la falta de acceso a la más amplia protección que supone la legislación sobre los niños y niñas, la cual ha sido creada con base en los principios de derechos humanos introducidos en la reforma a la Constitución Política Federal de 2011, en la que se amplían los derechos de las personas en un nuevo esquema constitucional, a través del reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas; lo que trae consigo la obligación expresa de observar los tratados internacionales y regionales firmados por el Estado mexicano, en los que se reconocen derechos humanos.

En este sentido es que el artículo 1o. constitucional, tiene importancia trascendental pues incorpora conceptos novedosos para el Constitucionalismo mexicano, precisamente el párrafo tercero de dicho precepto, contempla las obligaciones del estado, en materia de derechos humanos, al establecer lo siguiente:

“Artículo 1o. ...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De lo que se advierte un complejo sistema de interpretación, aplicación e implementación de los derechos humanos, dirigidos a los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, además de los órganos públicos autónomos del país; que pone énfasis en los derechos pero que también contiene un sofisticado mecanismo para el análisis y la implementación de los derechos y sus obligaciones a partir de ciertos principios que permiten mantener, realizar y avanzar el disfrute de los derechos.

Así de esta reforma deriva: a) La obligación a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos; b) El establecimiento en el marco constitucional de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados y aplicados en correlación al establecimiento de las obligaciones del estado referidas en el inciso anterior; y c) Lo que debe hacer el Estado mexicano cuando se presente una violación a esos derechos y aun antes de esa violación, prevenir, investigar, sancionar y reparar.

En virtud de lo expuesto, proponemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 1o., 3o. y 11 de la Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, con el objeto de que se observen las Reglas de Bangkok y establecer medidas que refuercen el principio de interés superior de la niñez.

Artículo Único. Se reforman los artículos 1o., 3o., sexto párrafo, y 11, tercer párrafo, todos de la Ley que Establece las Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados, para quedar como siguen:

Artículo 1o. Las presentes normas tienen como finalidad organizar el Sistema Penitenciario en la República, conforme a lo establecido en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en las Reglas de Bangkok, en lo concerniente a mujeres reclusas, y en las disposiciones previstas en la presente ley.

Artículo 3o. ...

...

...

...

...

Las hijas e hijos de internas que permanezcan con ellas dispondrán de los espacios correspondientes para asegurar su desarrollo integral, incluyendo los servicios de alimentación, salud y educación, **hasta el tiempo que determine el personal capacitado en función del caso**, con opinión de la madre y considerando el interés superior de la infancia. El Ejecutivo federal deberá cumplir esta disposición y para ello podrá celebrar convenios con las entidades federativas del país.

...

...

...

Artículo 11. ...

...

...

Los hijos de las mujeres reclusas, en caso de que permanezcan dentro de la institución, recibirán atención pediátrica, educación inicial y preescolar **hasta el tiempo que determine el personal capacitado en función del caso**.

Transitorio

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

Notas

1 Datos disponibles en

http://www.unodc.org/documents/ropan/Reglas_de_Bangkok/Transitorio_Regional_sobre_la_Implementacion_de_las_Reglas_de_Bangkok.pdf

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unidad de Género. Ejecución Penal y Perspectiva de Género. Boletín Mensual “Género y Justicia”. 01 de abril del 2014. Disponible en

[http://equidad.scjn.gob.mx/ejecucion-penal-y-perspectiva -de-genero/](http://equidad.scjn.gob.mx/ejecucion-penal-y-perspectiva-de-genero/).

3 Las reglas integras pueden consultarse en

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf

4 Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

5 Op. Cit. 3.

6 Op. Cit. 4.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2016.

Diputados: Martha Lorena Covarrubias Anaya (rúbrica), Rafael Yerena Zambrano (rúbrica), Laura Nereida Plascencia Pacheco, María Esther de Jesús Scherman Leño (rúbrica), Ramón Bañales Arambula (rúbrica), Hugo Daniel Gaeta Esparza (rúbrica), José Luis Orozco Sánchez Aldana (rúbrica), Laura Valeria Guzmán Vázquez (rúbrica), Jesús Zúñiga Mendoza (rúbrica), Evelyng Soraya Flores Carranza (rúbrica), Francisco Javier Santillán Ocegüera (rúbrica).