

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO, RELATIVO A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE HIJOS DE RECLUSAS NACIDOS EN CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA GRACIELA ZAVALETA SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Graciela Zavaleta Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 3; y 79, numerales 1, fracción II, y 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea proposición con puntos de acuerdo relativos a la protección de los derechos de niñas y niños, hijos de reclusas nacidos en centros de readaptación social, al tenor de las siguientes

Consideraciones

El sistema jurídico mexicano se ha dado instrumentos y disposiciones normativas que pretenden tutelar los derechos de miembros de grupos vulnerables conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de que México es parte.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, señala que en los Estados Unidos Mexicanos gozarán de los derechos otorgados la legislación sustantiva y convenios suscritos por el Estado mexicano a fin de establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos según se establece en el artículo 1, fracción IV, del mencionado ordenamiento.

Un tema especialmente sensible es la protección de los derechos de niñas y niños nacidos en centros de reclusión y de readaptación social además de la atención de los derechos de las madres reclusas quienes, no obstante, su situación legal y jurídica, no pierden ninguno de sus derechos fundamentales; sin embargo, no puede ignorarse que en la realidad, los ambientes penitenciarios no son seguros y sí son adversos para el respeto y protección de los derechos, particularmente de este grupo de la población.

En el “Diagnóstico de las circunstancias en las que se encuentran las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad en once centros penitenciarios de la República Mexicana. Propuesta de políticas públicas para atender de manera integral sus necesidades más apremiantes”,¹ del 30 de agosto de 2018, señaló las circunstancias que pueden caracterizar a las cárceles, especialmente para las mujeres:

La cárcel es sin duda un espacio de deshumanización y deterioro social; de injusticias, prejuicios, violencias y carencias. Estas condiciones inherentes a los muros de la prisión se multiplican cuando se habla de mujeres, muchas de ellas víctimas de un sistema social patriarcal y un sistema jurídico androcéntrico. El problema de las mujeres en la cárcel, es un problema complejo, que atañe tanto a la propia institución carcelaria, como al ejercicio del derecho, la seguridad ciudadana, la participación política, las instituciones culturales, así como a las prácticas de prevención criminal, la procuración de justicia, la administración de las prisiones, el uso excesivo de la pena, entre otras.

En mayo de 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó el diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2017.²

Dicho diagnóstico presentó datos sobre el respeto a los derechos humanos de los reclusos e internos y se hizo énfasis especial en la situación de madres privadas de su libertad cuyos hijos han nacido en reclusión o viven junto a ellas mientras están en proceso o se encuentran purgando una sentencia.

En el documento se lee:

Un tema de particular interés para esta Comisión Nacional es sin duda el de las mujeres en reclusión, pues generalmente no se les brinda el trato ni las condiciones de estancia correspondientes a las características y necesidades, en los cuales se ha evidenciado que la mayoría de los establecimientos que alojan población mixta y que fueron diseñados para el internamiento de varones, no cuentan con áreas especialmente destinadas a las mujeres que garanticen una estancia digna y segura, tanto para ellas como para sus hijas e hijos que viven en con ellas en los establecimientos.³

La CNDH ofrece estadísticas relativas al número de madres e hijos que viven en los diversos centros de readaptación a lo largo y ancho del país. Un total de 60 centros de reinserción y readaptación albergan menores de edad que viven con sus madres. En 2017 “al menos de 417 reclusas tienen a 444 niños o niñas en los centros de reinserción social donde cumplen sus condenas y se encuentran ubicados en: Morelos, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas”. En Oaxaca, el Centro Penitenciario Femenil de Tanivet, en el municipio de Tlacolula, en 2017 tenía a siete madres internas y junto a ellas, ocho menores.

Sin embargo, la problemática sobre el respeto y protección de niñas y niños en centros de readaptación social tienen aspectos que requieren de atención inmediata. Los especialistas coinciden en afirmar que “la cárcel no es un lugar apropiado para que una madre pueda gestar a su bebé y, mucho menos, convivir con él una vez nacido. No solo porque las condiciones de seguridad e higiene son deficientes (malas condiciones sanitarias, frecuentes transgresiones a la intimidad, hacinamiento en los pabellones, entre otras), sino también por la violencia a la que se ven expuestas las internas. Asimismo, no es de menor magnitud resaltar la falta de un servicio de salud y asistencia apropiado, el cual juega un papel especial en la mujer embarazada (régimen en las comidas, vestimenta, ejercicios para la salud, fármacos y demás cuidados)”⁴

¿Cuáles son los riesgos para los menores hijos de las madres internas? En 2016, el Informe especial de la CNDH sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad en los centros de reclusión de la República mexicana,⁵ determinó que, de antemano, las mujeres sufren maltrato, deficiencias materiales en los centros de readaptación, desigualdad, deficiencias en la alimentación además de saturación y hacinamiento que perjudican el desarrollo de la maternidad.

En informe especial señala varias recomendaciones del *ombudsperson* dirigidas a las diversas autoridades penitenciarias a fin de atender la situación de la estancia relativa a los niños que viven en los centros de reclusión con sus madres, brindar alimentación suficiente y nutritiva; destinar instalaciones especiales para su atención médica, establecer protocolos de actuación para la atención de mujeres embarazadas que recientemente hayan dado a luz o se encuentren lactando y capacitar al personal en temas de derechos humanos que incidan en el interés superior de la niñez.

Las consideraciones del informe también toman otros elaborados previamente por el organismo nacional. Se establecía, por lo tanto, la necesidad de partidas presupuestales suficientes “para la edificación de locales o establecimientos que cuenten con instalaciones apropiadas para la atención médica, con espacios que permitan el desarrollo infantil y sean propicios para el tratamiento de las mujeres, tomando en cuenta sus necesidades específicas”, además de la formulación de programas de atención médica general y la implantación de “acciones

a efecto de garantizar que en los centros de reclusión con población femenil, toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres y respecto del momento en que se deben separar de ellas...” sin dejar de lado la formulación de políticas penitenciarias para reunirse con sus hijas e hijos.

Las principales dificultades en los centros penitenciarios observados por la CNDH se dieron en cuatro aspectos principalmente:

1. Insuficiencia de infraestructura que garantice una estancia digna.
2. Deficiencias en el servicio médico y en educación inicial y preescolar.
3. Deficiencias en la alimentación.
4. Inadecuada atención y clasificación.

En el informe especial se indica que los espacios inadecuados y hacinamiento con comunes en un mayor número de instalaciones penitenciarias del país; un aspecto de especial consideración es la inadecuada clasificación de los internos. Así puede leerse en ese documento:

En 66 centros no existe una adecuada clasificación, y se observa que en 13 establecimientos no hay separación entre hombres y mujeres en áreas comunes, encontrándose en su momento, por ejemplo en el Centro de Internamiento Femenil de Tanivet, en Oaxaca, que el espacio que antes estaba destinado a mujeres con hijas e hijos, se llevó a cabo una modificación para albergar al pabellón psiquiátrico varonil, dividido únicamente por una malla ciclónica, lo que representa un riesgo constante para los menores de edad que ahí habitan. Existen centros con instalaciones destinadas para las mujeres, que forman parte del centro varonil y están separadas del mismo de manera improvisada, con lo cual evidentemente, no se acata lo que en este aspecto ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitiéndose el tránsito de internas e internos hacia ambas secciones o la convivencia casi permanente de mujeres con la población varonil.⁶

Lo anterior se confirma en el *Diagnóstico de las circunstancias en las que se encuentran las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad en once centros penitenciarios de la República Mexicana. Propuesta de políticas públicas para atender de manera integral sus necesidades más apremiantes*, publicado por el colectivo Reinserta y el Instituto Nacional de las Mujeres. Este documento es un estudio que se efectuó en once centros penitenciarios de diez estados de la República Mexicana que albergan alrededor de 5 mil 200 mujeres privadas de la libertad, de un total de 12 mil 132 mujeres internas en los diversos centros de reclusión a nivel nacional, es decir, 43 por ciento del total de las mujeres privadas de su libertad a nivel nacional, donde la mayoría son madres.

El estudio concluye lo siguiente:

La mayoría de los centros penitenciarios permite la estancia de menores al interior hasta los seis años. El 23 por ciento de las mujeres tiene pensado sacar a sus hijas o hijos antes de la edad permitida; el 33 por ciento no piensa hacerlo antes (o no tiene una red de apoyo sólida para hacerlo) y el 44 por ciento no respondió a esta pregunta. Algunas mujeres, cuando se les preguntó si consideran los centros penitenciarios aptos para que vivan las y los menores, respondieron que no, incluso que preferirían tenerlos afuera, ya que las condiciones carcelarias no son adecuadas para el desarrollo y crecimiento de niñas y niños.

Conforme a las anteriores consideraciones, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados y convenios internacionales establecen que las madres, sus hijas e hijos, tienen derecho a cuidados y asistencias

especiales a través de políticas públicas que incidan en su desarrollo integral, donde no se separe a los hijos de sus madres y se otorguen las máximas condiciones de seguridad en orden de garantizar el interés superior de la niñez. Los derechos de la infancia son inalienables e irrenunciables, ninguna persona o institución puede vulnerarlos o desconocerlos en ninguna circunstancia.

El sistema penitenciario mexicano debe brindar la atención a madres internas, a niñas y niños quienes requieren condiciones específicas que garanticen plenamente sus derechos de conformidad con los estándares internacionales y con la normatividad aplicable en su caso.

Así lo confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a una acción de inconstitucionalidad 61/2016 del dieciocho de abril de dos mil dieciocho, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciocho, en el que se impugnaron los artículos 36, tercer párrafo, 137, segundo párrafo, 139 en la porción normativa “no remuneradas”, 141, fracción VII y 144, fracción I en la porción normativa de 12 “años de edad”, todas de la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.+⁷

En la parte sustancial correspondiente a los derechos de las madres internadas y sus hijos e hijas nacidas en los centros de readaptación social, las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la normatividad impugnada, es decir, el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. En este sentido establece:

La función primaria del artículo 36 es operativizar los derechos reconocidos en el artículo 10 en el día a día de las mujeres privadas de la libertad con hijos.

Una lectura del artículo en su totalidad, y la comprensión de éste como parte de un sistema, permite concluir que toda mujer privada de su libertad que tenga hijos cuenta con los derechos previstos en el artículo 10 de la ley, entre ellos el de permanencia de sus hijos menores de tres años en el centro penitenciario.

Ahora bien, ¿cómo se debe entender el hecho de que el artículo 36, en la porción normativa impugnada, haga un señalamiento explícito a las mujeres que tengan hijos durante su internamiento?

Como se mencionó, es necesario interpretar la porción normativa impugnada en su contexto. De tal modo, **no tendría sentido que el legislador restringiera, en el artículo 36, los derechos de las mujeres privadas de la libertad y de sus hijos nacidos antes del internamiento, reconocidos en el artículo 10 y más adelante en el propio artículo 36 de la misma ley.** En ese sentido, es claro que los derechos contenidos en el artículo 10 permean en el resto de la ley”; esto es, convivir con su hija o hijo en el centro penitenciario hasta que cumpla los tres años de edad.

Por lo expuesto, y en virtud de que los informes y diagnósticos han determinado serias carencias que vulneran los derechos de las madres internas y de sus hijos e hijas en centros de readaptación social, se considera oportuno un exhorto al secretario de Gobernación para que, en el ámbito de su competencia, revise las políticas penitenciarias y protocolos que incidan en el respeto por los derechos humanos de madres internas y sus hijos e hijas en los centros de readaptación del ámbito federal.

Igualmente, se considera un exhorto al comisionado nacional de Seguridad Pública para que, en el ámbito de su competencia desarrolle los protocolos que incidan en las autoridades estatales y municipales a fin de garantizar los derechos humanos de madres internas y sus hijos e hijas que permitan adecuados procedimientos de ingreso, permanencia o egreso temporal o definitivo de las hijas e hijos que vivan con sus madres privadas de la libertad a los centros penitenciarios que así lo requieran.

Finalmente, se considera un exhorto al comisionado nacional de Seguridad Pública para que, en el ámbito de su competencia, considere la formulación de planes nacionales a fin de que, en los órdenes de gobierno estatal y municipal, se mejoren y fortalezcan las condiciones de los centros de readaptación a fin de respetar y garantizar los derechos humanos de las madres y de sus hijos e hijas en orden de tutelar el interés superior de la niñez.

Por lo expuesto someto a consideración de esta asamblea la siguiente proposición con

Puntos de Acuerdo

Primero. Se exhorta al secretario de Gobernación para que, en el ámbito de su competencia, revise las políticas penitenciarias y protocolos que incidan en el respeto por los derechos humanos de madres internas y sus hijos e hijas en los centros de readaptación social del ámbito federal.

Segundo. Se exhorta al comisionado nacional de Seguridad Pública para que, en el ámbito de su competencia desarrolle los protocolos que incidan en las autoridades estatales y municipales a fin de garantizar los derechos humanos de madres internas y sus hijos e hijas para permitir adecuados procedimientos de ingreso, permanencia o egreso temporal o definitivo de las hijas e hijos que vivan con sus madres privadas de la libertad a los centros penitenciarios estatales y municipales que así lo requieran.

Tercero. Se exhorta al comisionado nacional de Seguridad Pública para que, en el ámbito de su competencia, considere la formulación de planes nacionales para mejorar y fortalecer las condiciones e infraestructura de los centros de readaptación federales, estatales y municipales a fin de respetar y garantizar los derechos humanos de las madres y de sus hijos e hijas privilegiando el interés superior de la niñez.

Notas

1 Reinserta, Inmujeres. *Diagnóstico de las circunstancias en las que se encuentran las hijas e hijos de las mujeres privadas de su libertad en once centros penitenciarios de la República Mexicana. Propuesta de políticas públicas para atender de manera integral sus necesidades más apremiantes*, en <https://reinserta.org/noticias/diagnostico-de-maternidad-en-centros-penitenciarios>

2 El documento completo puede leerse en

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf

3 CNDH. *Diagnóstico nacional penitenciario 2017. Centros femeniles*, página 619.

4 Erman Tejeda, “Madres en prisión con hijos menores de edad”, en *Prudentia Iuris* número 82, 2016, Biblioteca Digital de la Universidad Católica de Argentina, página 253, en <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/madres-prision-hijos-menores-edad.pdf>

5 CNDH. *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana*, 26 de noviembre de 2016, en

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20161125.pdf

6 *Ibíd.*, página 16.

7 Sentencia dictada por el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad número 61/2016, así como los votos particular del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y concurrente del ministro Javier Laynez Potisek, Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2018.

Diputada Graciela Zavaleta Sánchez (rúbrica)

SILL