

Año: 2019

Expediente: 12969/LXXV

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: DIP. MARÍA GUADALUPE RODRÍGUEZ MARTÍNEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

ASUNTO RELACIONADO: INICIATIVA DE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA FORTALECER LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y NIÑOS, PARTICULARMENTE DE HIJOS DE MADRES EN SITUACION DE RECLUSIÓN.

INICIADO EN SESIÓN: 22 de octubre del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Legislación

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

DIPUTADO JUAN CARLOS RUIZ GARCIA

PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

P R E S E N T E .

La suscritas diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, y el Diputado Asael Sepúlveda Martínez integrantes del Grupo Legislativo del Partido del Trabajo a la Septuagésima Quinta Legislatura al Congreso del Estado, en ejercicio de las atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en sus artículos 68 y 69, así como los diversos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, presentamos ante esta representación popular iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León, para fortalecer los derechos de las niñas y niños, particularmente de hijos de madres en situación de reclusión, conforme a la siguiente

Exposición de motivos

La presente iniciativa tiene como objetivo central que el sistema penitenciario en el estado y los órganos juzgadores no reproduzcan, mediante el ejercicio tradicional del derecho, el abanico de violencias causadas por el funcionamiento legal e ilegal del aparato de justicia en contra de niñas y niños invisibles.

Para la Unicef, los “niños invisibles”, son menores que han estado ausentes de la atención de la sociedad, de las instituciones oficiales y de los beneficios de las políticas públicas en la materia.

En este sentido, la presente iniciativa se enmarca con los objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, concretamente el objetivo número 3, meta 3.7 el cual señala que *“para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.”*

Asimismo, con esta propuesta legislativa se identifica con el objetivo número 4, “Educación de Calidad” y la meta número 4.2 que señala *“asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”*

Además, se cumple con la meta 4.5 que establece, *“eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las*

personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad”

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, en el año 2014 había 549 menores de 6 años viviendo con su madre en los centros penitenciarios en el país.

Dicho censo señala que 247 niños tenían menos de un año, 126 un año, 94 niños tenían la edad de 2 años, 53 tenían 3 años, 16 cuatros años y 13 niños tenían cinco años.

La Ciudad de México, y los estados de Veracruz, Guerrero, Tamaulipas, Estado de México y Chiapas son las entidades con mayor cantidad de menores de 6 años viviendo con sus madres en prisión, Nuevo León cuenta con 58 niños, según la encuesta del INEGI 2017.¹

De acuerdo con el Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre mujeres internas de 2015, en 10 centros de los estados de Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas, no se permite la estancia de menores de edad con sus madres internas.

¹ (INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017)

Sin embargo, existen diferencias de la máxima de edad permitida para estar con madres en prisión entre la Ley Nacional de Ejecución Penal y los reglamentos de centros penitenciarios. La edad máxima permitida para que las niñas y niños estén con sus madres en prisión es de 3 años de acuerdo con dicha ley, vigente desde junio de 2016.

De acuerdo con el artículo 36 fracción II de la Ley Nacional de Ejecución Penal, deben existir espacios para que las y los menores puedan participar en actividades lúdicas y recreativas. Sin embargo, solo 19 de los 174 establecimientos penitenciarios estatales femeniles y mixtos reportaron tener espacios educativos, es decir, únicamente el 11% de los establecimientos penitenciarios que albergan mujeres tienen este tipo de servicio para 542 niñas y niños.²

En este contexto, la Convención sobre los Derechos del Niño constituye la piedra angular del desarrollo internacional de protección de derechos humanos de la infancia. Junto con otros instrumentos, la Convención forma parte de un vasto *corpus juri* sobre la materia que, además de referirse a los derechos humanos intrínsecos de las personas como el derecho a la vida, a la libertad, a la libre determinación y a la igualdad, entre otros, dilucidan el derecho de niñas y niños de gozar de protección específica.

² (INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, 2016 y 2017.)

La Convención, en su artículo segundo, se refiere al papel activo del Estado para garantizar y promover la no discriminación de las niñas y niños, independientemente, entre otros puntos, de la condición de sus padres, así lo afirma el apartado segundo del citado artículo:

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.*³

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado ampliamente sobre el interés superior del niño. Por ejemplo, en la sentencia Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs México se afirma:

La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación

³ (www.unicef.org Convención Sobre los Derechos del Niño, Art. 2)

*de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad.*⁴

De esta manera, la Convención reconoce y promueve el derecho de las niñas y los niños a no ser separados de sus padres y, si esta separación es fruto de una decisión del Estado, a mantener el vínculo, así como a ser debidamente informados y tomados en cuenta sobre las decisiones que conllevan la separación.

El interés superior del niño debe prevalecer como principio para determinar si la separación es lo más idóneo para la niña o el niño. Lo anterior se vincula con la definición de familia como elemento fundamental de la sociedad y el derecho de niñas y niños a medidas de protección específica por su condición de menor.⁵

En este sentido, encontramos diversos instrumentos internacionales que buscan proteger tanto a padres y madres en situación de reclusión así como a las niñas, niños y adolescentes, como lo señalan *Las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes* fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010 y son conocidas como “Reglas de Bangkok”, que sin duda marcan un hito,

⁴ (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Niños y niñas, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana N0 5, CoIDH, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, San José, Costa Rica, 2015, Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009, pp. 7-8.)

⁵ (Artículos 17 y 19 de la CADH; artículo 10 del PIDESC; artículos 23 y 24 del PIDCP, artículo 16, apartado 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.)

puesto que visibilizan una problemática tradicionalmente ignorada: las realidades y situaciones específicas de las mujeres privadas de la libertad.⁶

En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también prevé el derecho de niñas y niños a medidas de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado.⁷

De la misma forma, señalamos las Observaciones Generales 5 y 14 del Comité de los Derechos del Niño quien es el órgano encargado de dar seguimiento al cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, y proveen la definición e interpretación del Interés Superior del Niño y La Observación General No. 14 identifica el Interés Superior del Niño desde un triple enfoque: "un derecho"; "un principio;" y "una norma de procedimiento.

En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, también se reafirma el interés superior del niño como consideración primordial artículo 5, inciso b) y artículo 16, inciso f).⁸

⁶ (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos)

⁷ (Organización de los Estados Americanos, Convención americana sobre derechos humanos, OEA, San José, Costa Rica, 1969, <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>, Art. 19)

⁸ (Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>)

De igual manera, en los instrumentos internacionales encontramos que en el artículo 30 de la *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño* se explica la vinculación entre derechos de niñas y niños y mujeres en el espacio penitenciario, el cual tiene por objeto dar un trato especial a madres embarazadas y a niños recién nacidos o pequeños que sean declaradas culpables de infringir la ley penal.⁹

Además, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25 establece que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 24 establece que “*todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que en su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado*”, por lo tanto, en nuestra perspectiva no debe ser excluido socialmente por el hecho de vivir en reclusión con su madre.

⁹ (Organización para la Unidad Africana, *Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño*, Organización para la Unidad Africana, Addis Abeba, Etiopía, 1990, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8025.pdf?view=1>)

En forma adicional, señalamos los “*Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*” Estos Principios y Buenas Prácticas fueron aprobadas mediante la Resolución 1/08 emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Específicamente el Principio X respecto de la salud de las personas privadas de la libertad señala que se deberán tomar medidas necesarias para organizar centros infantiles con servicios educativos, pediátricos y de nutrición a los menores que viven con sus madres o padres en prisión. Lo anterior con el fin de garantizar el interés superior de la niñez.¹⁰

En nuestro país, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que “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.

11

¹⁰ (Organización de los Estados Americanos (OEA). *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>.)

¹¹ (Amparo Directo en revisión 908/2006. 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.)

Además, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha reiterado que, en diversos centros de reclusión del país, donde se albergan a madres con sus menores hijas e hijos, las autoridades penitenciarias han incumplido su obligación de proporcionar alimentación, salud, educación y un sano esparcimiento a los menores, desatendiendo el principio del Interés Superior de la Niñez.¹²

Una muestra de la situación de vulnerabilidad en la cual se encuentran las mujeres en el sistema penitenciario de nuestro país se tiene en el *Informe especial sobre las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana*, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el año 2015.

Ahora bien, si las mujeres enfrentan en las cárceles mexicanas condiciones que ponen en riesgo de vulnerabilidad sus derechos humanos, la situación de los hijos e hijas que viven con ellas al interior de algún centro penitenciario es mucho peor.

Si bien la maternidad en prisión ha sido un tema poco estudiado, éste es un asunto de gran relevancia por el impacto que genera en las y los hijos de las mujeres que se encuentran privadas de la libertad.

¹² (“Informe Especial sobre las Mujeres Privadas de la Libertad en los Centros de Reclusión de la República Mexicana”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2015.)

Las niñas y los niños que nacen y crecen en un centro penitenciario no se desarrollan bajo condiciones normales, ya que tienen poca o nula interacción con otros infantes y presencian cotidianamente situaciones de hostilidad y violencia.

En la actualidad, la discusión sobre la maternidad en prisión, gira en torno a determinar si las y los niños deben permanecer o no con sus madres al interior de un centro de reclusión. Lo primero que se debe tener en cuenta es que, si bien la pena privativa de la libertad restringe el derecho al libre tránsito, ello no significa que se deban restringir otros derechos fundamentales de las mujeres como los sexuales y reproductivos, por lo cual no debieran entrar en conflicto la situación de encarcelamiento y el ejercicio de los derechos mencionados.

En este sentido, la reciente creación de la Ley Nacional de Ejecución Penal representa un avance importante en cuanto respecta a la maternidad en prisión y a la tutela de los derechos inherentes a la condición de ser mujer, pues en este ordenamiento se incorpora de manera textual el derecho a la maternidad y a la lactancia y se reconoce la existencia de los niños que permanecen con sus madres en prisión. Del mismo modo, la Ley enuncia una serie de derechos encaminados a la protección del bienestar integral de los menores, obligando al Estado a proveer lo necesario para salvaguardar esas condiciones de bienestar integral.

Finalmente, y conforme a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que no hay un consenso en torno a una edad idónea para que un menor sea separado de su madre privada de la libertad;³⁸ sin embargo, la propia Sala señala que existen autores que afirman que posterior a los 3 años los menores pueden ser cuidados por alguien distinto a la progenitora, por tener un desarrollo suficiente. Sin embargo, también resalta que otra literatura e instrumentos internacionales consideran que en realidad lo importante es considerar las circunstancias de cada caso en particular.¹³

Por lo anterior, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

Único. Se adiciona una fracción VIII y XXIX al artículo 4 recorriéndose las subsecuentes, se adiciona un segundo párrafo al artículo 7, se modifica el artículo 10, se adiciona un segundo párrafo al artículo 24, se crea un artículo 44 bis, se modifica la fracción IX del artículo 75, se modifica la fracción II del artículo 121, se modifica el primer párrafo del artículo 122, se modifica la fracción III del artículo 123 y se adiciona un tercer párrafo al artículo 151 todos de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

¹³ (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en Revisión 644/2016)

Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

VIII. Círculos de Crianza: En materia de mujeres en situación de reclusión es el proceso de conversación, aprendizaje e intercambio de experiencias desde las diferentes perspectivas aportadas por las mujeres participantes para promover de manera enunciativa mas no limitativa, los derechos de la infancia y resolución no violenta de conflictos, la Igualdad de Género y no discriminación en las prácticas de crianza, lactancia materna como derecho humano y consejos prácticos, competencias para el ejercicio de una parentalidad positiva y estrategias para fomentar el apego seguro.

...

XXIX. Programa Prenatal Holístico: En materia de mujeres en situación de reclusión, son el conjunto de mecanismos que se ejecutan en programas y servicios en materia de Asesoría Médica y de Salud Prenatal, Apoyo y Asesoría en Nutrición, Orientación Psicológica y Emocional, Preparación en Psicoprofilaxis y Trabajo Social, entre otros.

Artículo 7.-

...

Asimismo, el Gobierno del Estado, los municipios y las autoridades penitenciarias deberán garantizar el respeto y

protección de los derechos de las niñas y niños que viven con sus madres en situación de reclusión, con la implementación de acciones y mecanismos que permitan y fomenten el crecimiento y desarrollo integral pleno de las y los menores.

Artículo 10.-

Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, alimentario, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o apátrida, ***o de reclusión por haber nacido o vivir en el Centro de Reinserción Social Femenil con su madre*** o bien, relacionadas con su sexo, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos.

Artículo 24...

Para garantizar el derecho de niños y niñas a vivir en familia, la autoridad jurisdiccional o ejecutora competente dispondrá, para la madre reclusa bajo los términos, condiciones y modalidades establecidas en las normas correspondientes, las medidas alternativas que correspondan para cumplir la sentencia, siempre y cuando esta determinación no sea contraria al interés superior de la niñez.

...

...

...

Artículo 44 bis

Los niños tendrán el derecho de permanecer junto con sus madres, hasta los 6 años de edad, cuando éstas se encuentren privadas de su libertad y extinguiendo condena en el Centro de Reinserción Social Femenil, una vez cumplidos los 6 años, su salida será gradual, progresiva y sensible, y se deberá atender las circunstancias de cada caso en particular.

Asimismo, se deberá proporcionar, acompañamiento psicológico a los menores a fin de minimizar cualquier afectación a su bienestar y con base en una evaluación a sus necesidades.

En la expedición de actas de nacimiento queda prohibida toda alusión al hecho de haber nacido en el Centro de Reinserción Social Femenil.

Las niñas y los niños que sean hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad recibirán una nutrición y alimentación saludable de calidad, acorde con su edad, compatible con sus necesidades de salud y que contribuya a su desarrollo físico y mental.

Todo niño y niña que viva en el Centro de Reinserción Social Femenil, tendrá derecho a recibir educación inicial y preescolar impartida por profesionales en la materia, vestimenta acorde a su edad y etapa de desarrollo, y atención pediátrica permanente. Asimismo, podrán beneficiarse de otros programas de atención médica, federales o locales, instaurados para el cuidado del desarrollo físico y psicológico de la niñez.

El Centro de Reinserción Social Femenil deberán contar con áreas que permitan espacios infantiles integrales como lo son los educativos, de descanso, esparcimiento y juego, básicos para el crecimiento y desarrollo de niñas y niños.

Asimismo, en caso de mujeres lactantes se tomarán las medidas oportunas para no separarlas de sus hijos para tal efecto el centro penitenciario deberá contar con salas de lactancia, las cuales serán seguras, limpias y privadas donde puedan amamantar.

El Gobierno del Estado, a través de la Secretaria de Salud, garantizará a las madres en reclusión la obtención de información periódica del estado de salud de sus hijos, con base en un expediente clínico, que también se compartirá con la persona o

institución que se haga cargo del menor a partir de su egreso del centro penitenciario, cuando así procediere.

El Sistema Estatal de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, garantizará la continuidad de la atención médica y, en su caso, los tratamientos correspondientes, que requieran los niños después de su salida del centro penitenciario y hasta su llegada a la mayoría de edad.

Artículo 75.-

...

IX.- Establecer acciones afirmativas para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes de grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria ***o de reclusión por haber nacido o vivir en el Centro de Reinserción Social Femenil con su madre*** o bien, relacionadas con su sexo, creencias religiosas o prácticas culturales;

Artículo 121.-

...

II.- Registrarlos dentro de los primeros treinta días de vida; **aun cuando las niñas y niños vivan con sus madres progenitoras en situación de reclusión;**

Artículo 122.- Quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, independientemente de que habiten en domicilios distintos, ***o con sus madres en situación de reclusión*** darán cumplimiento a las obligaciones a su cargo de manera coordinada y respetuosa.

...

Artículo 123.-

...

...

Que la directiva y personal de instituciones de salud, asistencia social, académicas, deportivas, religiosas, ***penitenciarias y de readaptación social*** o de cualquier otra índole, se abstengan de ejercer cualquier forma de violencia, maltrato, perjuicio, agresión, daño, abuso, acoso y explotación en contra de niñas, niños o adolescentes, y que formulen programas e impartan cursos de formación permanente para prevenirlas y erradicarlas; y

...

Artículo 151.-

...

El Sistema Estatal de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes deberá realizar evaluaciones periódicas sobre las condiciones de las Niñas, Niños y Adolescentes en situación de reclusión, así como los servicios que se brindan en el Centro de Reinserción Social Femenil.

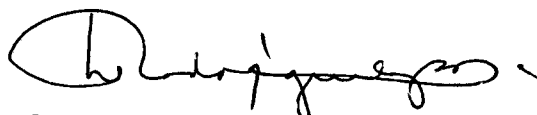
T R A N S I T O R I O S

Primero. - El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo. - El titular del Poder Ejecutivo Estatal, deberá asignar en el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2020, recursos suficientes para la adecuación en la infraestructura penitenciaria, a fin de garantizar el desarrollo integral de las niñas y niños en reclusión.

Tercero. – Se concede al Ejecutivo del Estado, un plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que modifique el Reglamento Interior de los Centros de Readaptación Social y de los Centros Preventivos de Reclusión del Estado de Nuevo León, en lo que es materia del presente decreto.

Monterrey Nuevo León a octubre de 2019.



Dip. María Guadalupe Rodríguez Martínez.



Dip. Asael Sepúlveda Martínez.

Coordinador del Grupo Legislativo
del Partido del Trabajo