



DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA



I LEGISLATURA

Ciudad de México, a 10 de julio de 2020.

Dip. Isabela Rosales Herrera
Presidente de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México,
I legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, Diputada Yuriri Ayala Zúñiga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4, fracción XXI, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que **se modifica el artículo 53 de la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver y la solución que se propone.

En el más reciente Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 (DNSP), la Comisión Nacional de Derechos Humanos -en adelante CNDH-, señala que en 54 Centros de reclusión existen menores de edad que viven con sus madres. La cifra que destaca la CNDH es que existen 352 mujeres con hijas e hijos que viven en centros y 362 hijas e hijos que viven en centros, de los cuales en la Ciudad de México es donde hay más hijos e hijas, con un total de 56, viviendo con su madre.¹

¹ Datos visibles en el siguiente enlace electrónico:
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf

Según datos de reportados por Animal Político en su sitio web, los menores que se encuentran con sus madres en prisión viven con carencias en la cobertura de servicios básicos: solo 61% reportó tener el esquema de vacunación completo, 54.7% ser beneficiario de campañas de salud, 51.4% recibir atención pediátrica y 32.4% contar con atención psicológica. Asimismo, se reportó que solo el 32.1% tuvo acceso a medicinas específicas para su edad, el 23% tuvo atención psicológica y el 22.9% se benefició de servicios de nutrición.²

En México, la edad de los niños y niñas que viven con sus madres internas en los centros de reclusión ha oscilado entre los 0 y 6 años de edad. Reglamentos en la materia penitenciaria como los de Ciudad de México, Morelos y Tamaulipas establecen la edad de 6 años mientras que en Querétaro y Zacatecas la edad de 5 años, Michoacán de dos años, Aguascalientes y Coahuila, la edad de 1 años y, finalmente, Guanajuato y Quintana Roo, la edad de 6 meses, lo que refleja que no hay una armonización normativa en el tema y, por lo tanto, se provoca inseguridad jurídica a las madres reclusas, así como a las hijas y los hijos de las internas que viven en los centros de readaptación.

En 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), en sus numerales 33.3, 50, 51, 52.1, 52.2 y 53.3, se establece lo siguiente:

“33.3. Cuando se permita que los niños permanezcan en la cárcel con sus madres, se sensibilizará también al personal penitenciario sobre las necesidades de desarrollo del niño y se le impartirán nociones básicas sobre la atención de la salud del niño a fin de que pueda reaccionar correctamente en caso de necesidad y de emergencia.
(...)

50. Se brindará a las reclusas cuyos hijos se encuentren con ellas el máximo de posibilidades de dedicar su tiempo a ellos.

² Datos visibles en el siguiente enlace electrónico: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/ninos-madres-prisiones-mexicanas-violencia-discriminacion/>

51.1. Los niños que vivan con sus madres en la cárcel dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, y su desarrollo será supervisado por especialistas, en colaboración con los servicios de salud de la comunidad.

51.2. En la medida de lo posible, el entorno previsto para la crianza de esos niños será el mismo que el de los niños que no viven en centros penitenciarios.

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.

52.2. 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.

53.3. 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 público.”

Con ello, la obligación del Estado mexicano consiste en sentar las bases para que las mujeres privadas de su libertad gocen de una relación con sus menores hijos e hijas atendiendo al interés superior de las y los menores, al amparo de medidas legislativas y administrativas, que sean capaces de crear un marco de actuación y obligación eficiente para todas las autoridades relacionadas.

En ese contexto, la iniciativa que se propone busca atender tanto el contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México, como lo previsto en el “parámetro de regularidad constitucional”, tomando en consideración los diversos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en relación al principio del interés superior de las y los menores y la relación materno-infantil necesaria para lograr un funcionamiento eficiente y eficaz de sus derechos y libertades.

II. Objetivo de la propuesta y motivaciones y argumentos que la sustentan.

La iniciativa tiene por objeto proteger el interés superior de los menores hijos e hijas de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario y garantizar el bienestar emocional de las niñas y niños que son separados de sus madres en los centros penitenciarios.

Ahora bien, el principio del interés superior del menor está reconocido por el artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre los cuales destacan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Asamblea General de las Naciones Unidas), entre otros.

Al mismo tiempo, el artículo 16 del Pacto adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en su segundo párrafo que todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-17/2002, sobre la condición jurídica y derechos humanos del niño, sostuvo que:

“62. La adopción de medidas especiales para la protección del niño corresponde tanto al Estado como a la familia, la comunidad y la sociedad a la que aquél pertenece”.³

En otro punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha dispuesto que: “La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los niños, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad.”⁴

También, ha dispuesto que: “El objetivo general de proteger el principio del interés superior del niño es, en sí mismo, un fin legítimo y es, además, imperioso. [...] En el mismo sentido, conviene observar que para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere ‘cuidados especiales’, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir ‘medidas especiales de protección’.”⁵

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 644/2016, sostuvo que la salida de menores del centro de reinserción social debe ser gradual y progresiva, conduciéndose con sensibilidad a fin de minimizar cualquier afectación posible a su bienestar, siempre que ello sea acorde al interés superior del menor. Asimismo, las autoridades deben facilitar que las madres e hijos mantengan un contacto cercano, directo y frecuente, mediante el

³ Opinión consultiva oc-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

⁴ Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párrafo 184.

⁵ Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012, párrafo 108.

establecimiento de un esquema de convivencia articulado con pleno sustento en las necesidades de los menores.

De la sentencia emitida emanó el siguiente criterio aislado, cuyo texto y rubro indican:

“PRINCIPIO DEL MANTENIMIENTO DEL MENOR EN SU FAMILIA BIOLÓGICA. SU INCIDENCIA CUANDO RESULTA NECESARIO SEPARAR AL NIÑO DE SU MADRE PRIVADA DE LA LIBERTAD. El principio del mantenimiento menor en su familia biológica constituye una protección fundamental con la cual goza la estabilidad y permanencia del niño en su seno familiar. En ese sentido, el Estado debe garantizar que los niños puedan gozar efectivamente de sus relaciones familiares. En este contexto, el hecho de que la madre de un menor se encuentre privada de su libertad no debe ser una excusa para privar a los niños de disfrutar plenamente de su relación maternal. Por el contrario, los desafíos que comporta la privación de la libertad deben ser subsanados a través de medidas de protección reforzadas, encaminadas a garantizar que madre e hijo puedan sobrellevar una relación adecuada. Con todo, es innegable que los centros de reclusión no tienen como propósito el desarrollo de los infantes, y por ende, padecen carencias fundamentales en servicios e infraestructura que pueden obstaculizar de manera significativa el goce de la relación maternal. Así, partiendo de que el derecho del menor a vivir con sus progenitores tiene relevancia en la medida en la que dicha circunstancia sea la que mejor convenga a los intereses del niño, podría estar justificado separar al menor de su madre en situación de reclusión si ese estado de cosas resulta lesivo o perjudicial para aquél. De cualquier manera, debido a lo delicado que puede resultar intervenir en el goce de la relación maternal para el bienestar del niño, las autoridades están obligadas a articular una separación sensible y gradual, así como a garantizar un contacto cercano y frecuente entre madre e hijo una vez distanciados, siempre mirando a lo que resulte más benéfico para aquél a la luz de las particularidades del caso concreto.”⁶

El debido funcionamiento de los Centros de Reclusión en relación a los menores viviendo en ellos es crucial en el proceso de su desarrollo integral eficaz, pues sólo de esta manera podemos hacer valer sus derechos fundamentales.

Pudiéndose concluir que la obligación de los Estados para la protección del interés superior del menor, se da en el contexto de la implementación de todas aquellas medidas idóneas, suficientes y necesarias para proteger el adecuado

⁶ Visible en la página 435 del Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, del semanario judicial y su gaceta; esto es durante la Décima Época.

desarrollo de sus derechos y libertades, tomando en cuenta, los beneficios que éste otorga y erradicando todas las situaciones que les afecten.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

Es necesario realizar un ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad para verificar que la iniciativa que se propone no presente vicios de esa naturaleza. Sin perder de vista que la propuesta consiste en proteger los derechos de las y los menores que viven en Centros de Reclusión, atendiendo a la protección de su interés superior.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada de la Segunda Sala, cuyo texto y rubro indican:⁷

"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. 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

⁷ Visible en la página 792 del Libro 38, enero de 2017, Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta; esto es, durante la Décima Época.

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.”.

Ahora bien, el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, dispone:

“1. 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.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.”

Del contenido transcrito, se desprende que los Estados parte, tienen la obligación de fomentar y apoyar programas para proteger el interés superior del menor, en atención a la obligación prevista en el artículo 1.1 de la propia Convención Americana.

En ese sentido, la presente iniciativa tiene como objetivo, indicar que los menores podrán permanecer con la madre, siempre y cuando no contravengan el interés superior del menor, estipular que la autoridad penitenciaria deberá proporcionar las condiciones de vida que garanticen el desarrollo integral de niñas y niños (servicio de pediatría, nutriología, psicología y espacios para el desarrollo lúdico) y establecer que los Centros de Reclusión deberán generar un protocolo de separación madre-hijo óptimo, cuestión que resulta acorde con el contenido sustantivo de la Legislación que se pretende modificar. Acorde con el marco constitucional y convencional, así como las interpretaciones que al efecto ha realizado la Suprema Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

IV. Ordenamiento a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que **se modifica el artículo 53 de la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal:**

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>“Artículo 53. Las mujeres deberán estar en centros diferentes a los de los hombres.</p> <p>La Subsecretaría también garantizará espacios adecuados y separados de la población general en los Centros de Reclusión femeniles para las madres internas, cuyos hijos menores de edad permanezcan con ellas, y las condiciones necesarias para su estancia. En toda determinación o resolución relativa a madres internas cuyos hijos permanezcan con ellas se garantizará el interés superior del niño.</p>	<p>“Artículo 53. Las mujeres deberán estar en centros diferentes a los de los hombres.</p> <p>La Subsecretaría también garantizará espacios adecuados y separados de la población general en los Centros de Reclusión para las madres internas, cuyos hijos menores de edad permanezcan con ellas, y las condiciones necesarias para su estancia. En toda determinación o resolución relativa a madres internas cuyos hijos permanezcan con ellas se garantizará el interés superior de la o el menor.</p> <p>La autoridad penitenciaria deberá proporcionar las condiciones o medidas reforzadas que garanticen el desarrollo integral de niñas y niños dentro de los Centros de Reclusión para Mujeres, tales como servicios de pediatría, nutrición, psicología, así como espacios para su desarrollo recreativo y lúdico.</p>

La Subsecretaría destinará personal técnico calificado en disciplinas para la atención y desarrollo integral de niñas y niños, el cual se encargará de dar seguimiento a los menores de edad que permanecen con sus madres internas. Se garantizará que en toda determinación que afecte o modifique la situación de un niño o niña se tome en cuenta la opinión de la madre.

Cuando derivado del seguimiento y una vez agotadas medidas alternativas, se considere que la permanencia de un niño o niña en el Centro de Reclusión es nociva para su desarrollo biopsicosocial, se solicitará la intervención de las autoridades competentes en la protección a menores de edad.

Cuando se separe a los niños de sus madres antes de que cumplan seis años, se adoptarán medidas encaminadas a fortalecer sus lazos afectivos brindando espacio y tiempo para ello.”

La Subsecretaría destinará personal técnico calificado en disciplinas para la atención y desarrollo integral de niñas y niños, el cual se encargará de dar seguimiento a los menores de edad que permanecen con sus madres internas. **Se garantizará que en toda determinación que afecte o modifique la situación de un niño o niña se tome en cuenta la opinión de la madre y de la o el menor, sin importar que tan pequeña o pequeño sea.**

Cuando derivado del seguimiento y una vez agotadas medidas alternativas, se considere que la permanencia de un niño o niña en el Centro de Reclusión es nociva para su **desarrollo integral biológico, psicológico y social**, se solicitará la intervención de las autoridades competentes en la protección a menores de edad. **La separación de la madre respecto de su menor hijo o hija, en todo caso, deberá realizarse de manera gradual, sensible y progresiva.**

Cuando se separe a los niños de sus madres antes de que cumplan seis años, se adoptarán medidas encaminadas a fortalecer sus lazos afectivos brindando espacio y tiempo para ello, **con base en un contacto cercano, frecuente y directo, al máximo de las posibilidades de cada caso y en atención a la**



DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA



I LEGISLATURA

	<p>protección del interés superior de la o el menor.”</p>
--	--

V. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta

Por las consideraciones expuestas, se somete al pleno de este honorable Congreso de la Ciudad de México, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por los que se modifica el artículo 53 de la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal**, para quedar como sigue:

“Artículo 53. Las mujeres deberán estar en centros diferentes a los de los hombres.

La Subsecretaría también garantizará espacios adecuados y separados de la población general en los Centros de Reclusión para las madres internas, cuyos hijos menores de edad permanezcan con ellas, y las condiciones necesarias para su estancia. **En toda determinación o resolución relativa a madres internas cuyos hijos permanezcan con ellas se garantizará el interés superior de la o el menor.**

La autoridad penitenciaria deberá proporcionar las condiciones o medidas reforzadas que garanticen el desarrollo integral de niñas y niños dentro de los Centros de Reclusión para Mujeres, tales como servicios de pediatría, nutrición, psicología, así como espacios para su desarrollo recreativo y lúdico.

La Subsecretaría destinará personal técnico calificado en disciplinas para la atención y desarrollo integral de niñas y niños, el cual se encargará de dar seguimiento a los menores de edad que permanecen con sus madres internas. **Se garantizará que en toda determinación que afecte o modifique la situación de un niño o niña se tome en cuenta la opinión de la madre y de la o el menor, sin importar que tan pequeña o pequeño sea.**



DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA



I LEGISLATURA

Cuando derivado del seguimiento y una vez agotadas medidas alternativas, se considere que la permanencia de un niño o niña en el Centro de Reclusión es nociva para su **desarrollo integral biológico, psicológico y social**, se solicitará la intervención de las autoridades competentes en la protección a menores de edad. **La separación de la madre respecto de su menor hijo o hija, en todo caso, deberá realizarse de manera gradual, sensible y progresiva.**

Cuando se separe a los niños de sus madres antes de que cumplan seis años, se adoptarán medidas encaminadas a fortalecer sus lazos afectivos brindando espacio y tiempo para ello, **con base en un contacto cercano, frecuente y directo, al máximo de las posibilidades de cada caso y en atención a la protección del interés superior de la o el menor.**”

TRANSITORIOS

- 1.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
- 2.- Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su conocimiento y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

Atentamente

DocuSigned by:
Yuriri Ayala Zúñiga
59862E4B08C44F3...

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.