



Gaceta Parlamentaria

Año XX

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 4 de abril de 2017

Número 4753-IX

CONTENIDO

Declaratoria de publicidad de los dictámenes

De la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4; y se reforma el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal

Anexo IX

Martes 4 de abril



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4, POR EL QUE SE INSERTA EL PRINCIPIO DEL INTERES SUPERIOR DE LA NIÑEZ Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL.

*Declaratoria de Publicidad.
Abril 7 del 2017.*

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LXIII Legislatura, le fue turnada una iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4 y 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo de la Diputada Mónica Rodríguez Della Vecchia, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39, numeral 2 fracción XXXIII; 43, 44, y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1 fracción II, 81, numeral 1, 82 numeral 1, 84, 85, 157 numeral 1, fracción I y 158 numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados, los miembros de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el presente dictamen al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

Esta Comisión, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

- I. En el apartado "**ANTECEDENTES**" se indica la fecha de recepción en el Pleno de la Cámara de Diputados y del recibo del turno en la Comisión de Justicia para su análisis y dictaminación.
- II. En el apartado denominado "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**" se resume el objetivo de la iniciativa que nos ocupa.
- III. En el apartado "**CONSIDERACIONES**", las y los integrantes de esta Comisión dictaminadora, expresamos los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

I. ANTECEDENTES

- 1.- La Iniciativa de la Diputada Mónica Rodríguez Della Vecchia del Partido Acción Nacional, fue publicada en la Gaceta Parlamentaria el día 20 de diciembre del año 2016.
- 2.- En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, dispuso que la Iniciativa citada se turnara a la Comisión de Justicia, para su estudio y dictamen correspondiente.
- 3.- Posteriormente, el 21 de diciembre esta Comisión de Justicia recibió formalmente dicha iniciativa para dictamen.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La diputada proponente dentro de su iniciativa manifiesta el estado de indefensión al que se encuentran sometidos los niños dentro de los centros penitenciarios, debido a que sus madres compurgan una pena privativa de libertad.

En este sentido y para dar mayor claridad sobre el tema en su iniciativa, menciona que se realizó un 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, en la cual se encontró que la población penitenciaria al mes de agosto del presente año, ascendía a 230 mil 519 personas internas, de las cuales 12 mil 4 (5.21 por ciento) son mujeres, en 30 de las 32 entidades federativas y en un Centro Federal, había una población total de 618 niños, dato que confirma que la población infantil en los centros ha aumentado de manera progresiva, de tal forma que casi se ha duplicado en 4 años.

De acuerdo con dicho informe la iniciante manifiesta que resulta relevante atender a estos menores desde el momento de su nacimiento en los centros penitenciarios, y que para tal efecto se requieren instrumentos legales que garanticen la observancia del interés superior de la niñez, así como los diversos derechos consagrados en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Continua mencionando que dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto, en el cual se advierte la necesidad de incluir en primer término el interés superior de la niñez como uno de los principios rectores del sistema penitenciario, el cual deberá ser observado en todas y cada una de las



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

actuaciones que tengan como fundamento la citada ley, por lo que propone una adición al artículo cuarto, para realizar la inclusión de dicho principio, de la misma manera manifiesta que en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se menciona el derecho de los menores de contar con un nombre y apellido, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, todo esto con la finalidad de que las madres reclusas cumplan con la obligación correspondiente sobre sus hijos.

Para dar mayor claridad sobre el tema se realizó el siguiente cuadro comparativo de la iniciativa que nos ocupa:

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p>Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario</p> <p>El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:</p>	<p>Artículo 4. Principios rectores del sistema penitenciario</p> <p>El desarrollo de los procedimientos dentro del sistema penitenciario debe regirse por los siguientes principios:</p>
<p>Dignidad. Toda persona es titular y sujeta de derechos y, por lo tanto, no debe ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o los particulares.</p>	<p>...</p>
<p>Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la</p>	<p>...</p>



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL.	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p>condición social, económica, de salud o jurídica; la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.</p> <p>Las autoridades deben velar porque las personas sujetas a esta Ley, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad o inimputabilidad deben preverse ajustes razonables al procedimiento cuando son requeridos, así como el diseño universal de las instalaciones para la adecuada accesibilidad.</p>	
<p>Legalidad. El Órgano Jurisdiccional, el Juez de Ejecución y la Autoridad Penitenciaria, en el ámbito de sus atribuciones, deben fundar y motivar sus resoluciones y determinaciones en la Constitución, en los Tratados, en el Código y en esta Ley.</p>	...
<p>Debido Proceso. La ejecución de medidas penales y disciplinarias debe realizarse en virtud de resolución dictada por un Órgano Jurisdiccional, el Juez de</p>	...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL.	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p>Ejecución o la autoridad administrativa de conformidad con la legislación aplicable, mediante procedimientos que permitan a las personas sujetas a una medida penal ejercer debidamente sus derechos ante la instancia que corresponda, de conformidad con los principios internacionales en materia de derechos humanos.</p>	
<p>Transparencia. En la ejecución de las sanciones penales, exceptuando el expediente personal de la persona sentenciada, debe garantizarse el acceso a la información, así como a las instalaciones penitenciarias, en los términos que al efecto establezcan las leyes aplicables.</p>	...
<p>Confidencialidad. El expediente personal de la persona privada de su libertad tendrá trato confidencial, de conformidad con la ley en la materia, y sólo podrán imponerse de su contenido las autoridades competentes, la persona privada de la libertad y su defensor o las personas directamente interesadas en la tramitación del caso salvo las excepciones establecidas en la Constitución y las leyes aplicables.</p>	...
<p>Publicidad. Todas las cuestiones que impliquen una sustitución, modificación o extinción de las penas y que por su naturaleza e importancia requieran celebración de debate o producción de prueba, se ventilarán en audiencia pública ante el Juez de Ejecución. La</p>	...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL.	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determinen las leyes aplicables.	
Proporcionalidad. Toda intervención que tenga como consecuencia una afectación o limitación de los derechos de las personas privadas de la libertad por parte de las autoridades competentes debe ser adecuada, estrictamente necesaria y proporcional al objeto que persigue la restricción.	...
Reinserción social. Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.	...
SIN CORRELATIVO.	Interés superior de la niñez. El órgano jurisdiccional, el juez de ejecución y la autoridad penitenciaria, en el ámbito de sus atribuciones deberán garantizar en todo momento el interés superior de la niñez.
Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos Las mujeres privadas de la libertad embarazadas deberán contar con atención médica obstétrico-ginecológica 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	Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos ...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL.	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
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.	
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.	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. Las autoridades de los centros penitenciarios, bajo su más estricta responsabilidad, notificarán sobre dicho nacimiento a la Procuraduría de Protección que corresponda, con la finalidad de que se brinde a la madre asesoría para cumplir su obligación de registrar al menor dentro de los primeros 60 días de vida, garantizando con esto la observancia del derecho a la identidad de niñas y niños.
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.	...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL.	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<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 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</p>	...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p>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.</p> <p>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>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>Todas las decisiones y actuaciones, así como disposiciones jurídicas adoptadas por las autoridades del Centro Penitenciario, respecto al</p>	...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p>cuidado y atención de las madres privadas de su libertad y de su hija o hijo con quien convive, deberán velar el cumplimiento de los principios pro persona y el interés superior de la niñez, así como el reconocimiento de niñas y niños como titulares de derechos.</p>	
<p>Los Centros habilitarán servicios o se adoptarán disposiciones para el cuidado de las niñas y niños, a fin de que las mujeres privadas de la libertad puedan participar en actividades de reinserción social apropiadas para las embarazadas, las madres lactantes y las que tienen hijas o hijos.</p>	...
<p>En el supuesto de que la madre no deseara conservar la custodia de su hija e hijo y a petición de ella se facilitará la comunicación con el exterior para que se ponga en contacto con la familia de origen y se hará del conocimiento de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas en un término no mayor a veinticuatro horas contado a partir del nacimiento, a efecto de que adopte las medidas especiales, previstas en las disposiciones aplicables.</p>	...
<p>Las sanciones disciplinarias que se adopten a mujeres embarazadas y de quienes hayan obtenido la autorización de permanencia de su hija o hijo, deberán tener en cuenta en todo momento su condición, así como sus</p>	...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL.	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
obligaciones como madre. No podrá figurar la prohibición del contacto con sus familiares especialmente con sus hijas o hijos. Sólo se podrán restringir los medios de contacto familiar por un período limitado y en la estricta medida en que lo exija el mantenimiento de la seguridad y el orden.	
No podrán aplicarse sanciones de aislamiento a las mujeres embarazadas, a las mujeres en período de lactancia o las que convivan con hijas o hijos.	...
No se utilizarán medios de coerción en el caso de las mujeres que estén en término o durante el parto ni en el período inmediatamente posterior.	...
El personal penitenciario deberá proceder de manera competente, profesional y respetuosa al realizar actos de revisión donde se encuentren niñas y niños.	...
Las visitas en que participen niñas, niños y adolescentes, se realizarán en un entorno propicio, incluso por lo que atañe al comportamiento del personal, y en ellas se deberá permitir el libre contacto entre la madre y su hijo o sus hijos.	...
El Centro Penitenciario, en el protocolo correspondiente, establecerá las disposiciones necesarias para garantizar los términos y condiciones bajo las cuales las hijas e hijos que viven	...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL.	
TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
con sus madres en el Centro pueden salir del mismo para realizar visitas a otros familiares, actividades de esparcimiento u otra actividad que deba realizarse fuera del mismo.	
Lo anterior, no implica la pérdida de la guardia y custodia de la madre privada de la libertad, ni el egreso definitivo del Centro.	...

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Los integrantes de la Comisión de Justicia de este Órgano Legislativo examinamos de manera minuciosa el contenido de la iniciativa, haciendo un estudio de la legislación vigente, tomando en todo momento como base que la propuesta de reforma estuviera correctamente armonizada con los principios constitucionales y tratados internacionales que tutelan los derechos humanos. A partir de ello en este apartado de consideraciones, se analizarán las propuestas planteadas por la diputada iniciante utilizando como métodos interpretativos el analítico, deductivo y el funcional, de manera que ello permita determinar sobre la viabilidad o inviabilidad de cada una de las mencionadas propuestas.

En este sentido y en un primer comentario antes de realizar a profundidad el análisis en mención, se puede decir que los integrantes de esta Comisión de Justicia compartimos de manera general la opinión de la iniciante, sin embargo consideramos necesario realizar algunas modificaciones con el objeto de aplicar correctamente la técnica legislativa y evitar así caer en inconsistencias legales, todo esto sin que ello implique perder de vista el objeto de la iniciativa sujeta a análisis.

SEGUNDA.- La importancia de contar con una acta de nacimiento resulta de los problemas y conflictos que una persona puede llegar a tener cuando esta se encuentre en una edad adulta; es decir al momento que tenga que demostrar su capacidad jurídica; no podrá celebrar contratos, si desea contraer matrimonio, si quiere comprar un inmueble, en fin diversas situaciones que por motivos de identidad



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

no podrá realizar, otra situación grave es la discriminación a la que le puede llevar a las personas no contar con un nombre y una acta de nacimiento, de esta manera es que el Estado mexicano protege el derecho a la identidad de las personas, mencionando en el párrafo octavo del artículo 4 constitucional:

[...]

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. [...]

Como puede apreciarse derivado del problema que se suscita en las personas el hecho de no contar con una identidad es que se establece en la reforma de 2014 este párrafo en el cual se establece el derecho a la identidad, así como a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, elevándolo al grado de un derecho humano.

La problemática pareciera simple, sin embargo en todo el territorio mexicano existe un gran número de personas que no cuenta con un acta de nacimiento, según se menciona en el periódico el universal en una nota de 2015, alrededor de 14 millones de mexicanos hasta ese momento no contaban con acta de nacimiento.

Por otro lado en el informe anual 2015 de la UNICEF, se mencionan las siguientes estadísticas:

- En México, 8 de cada 10 niños menores de un año de edad cuentan oportunamente con un acta de nacimiento.
- Por cada mil niñas, niños y adolescentes en México, hay 15 que no cuentan con registro ni acta de nacimiento.
- En municipios donde la población es predominantemente indígena y 75% se encuentra en pobreza extrema, la tasa promedio de registro oportuno de nacimiento es de 66.9%.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Con dichas cifras se puede visualizar un panorama general de la problemática social que representa el no registrar a los niños de manera oportuna, mismo que no debe verse como un simple trámite ya que el no hacerlo conlleva a situaciones que afectan a las personas, pero sobre todo a las niñas, niños y adolescentes que son representantes de un grupo vulnerable el cual estamos llamados a proteger.

Ante dicha situación la UNICEF ha tomado algunas medidas trabajando en campañas como la del registro universal oportuno que de acuerdo a su mismo informe 2015, relata lo siguiente:

[...]

“En 2015 continuamos trabajando en la Campaña Nacional para el Registro Universal, Oportuno y Gratuito de Nacimientos “Si no los registras, no existen” que, desde abril de 2013 a septiembre de 2015, logró que 1 millón 127 mil 490 niños y niñas fueran registrados antes de su primer año de vida. Esta campaña que, desde su inicio contó con el apoyo de la Fundación Carlos Slim, es impulsada por UNICEF, el Registro Nacional de Población (RENAPO), el DIF Nacional, los Sistemas DIF estatales y las direcciones del Registro Civil en los 32 estados de la República Mexicana, también comprendió la realización de brigadas especiales en los estados para abatir el subregistro y continuar con los registros ya rutinarios.

Con la finalidad de fortalecer las capacidades de las autoridades municipales y estatales para promover el derecho a la identidad, realizamos ocho talleres con más de 320 funcionarios en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, los cuales se caracterizan por tener bajos índices de registro oportuno de nacimientos. En estos estados, cerca de 19 mil niñas y niños no fueron registrados antes de su primer año de vida. Estos talleres buscaron impulsar la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para llegar, a través de políticas de salud, desarrollo social y registro, a los niños y niñas sin acta de nacimiento.

Además, para impulsar que 100% de los niños y niñas que nacen en el país sean registrados, en UNICEF trabajamos con el RENAPO para identificar buenas prácticas sobre la universalización del registro de nacimiento. Se identificaron y examinaron 41 programas y acciones en 15 entidades del país que incluyen el registro de nacimiento en hospitales materno-infantiles, la utilización de unidades móviles para llegar a poblaciones en áreas más



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

remotas y campañas informativas en lenguas indígenas para mamás y papás de grupos indígenas o migrantes. Estas experiencias formarán parte de una guía sobre cómo llegar a niños y niñas en situaciones de exclusión, que será publicada y compartida para promover el intercambio entre los estados, así como con otros países durante la III Conferencia Regional sobre el Derecho a la Identidad y al Registro de Nacimiento Universal, que se realizará en México en 2016.”

Con lo anterior podemos contextualizar el problema que significa para nuestro país la falta de registro en las personas, y que derivado de ello ya se están tomando cartas en el asunto por parte de Organismos internacionales, nacionales de la administración pública e incluso de la iniciativa privada, por lo cual con ello manifestamos el interés de los integrantes de la Comisión de Justicia para contribuir desde nuestra trinchera a participar en acciones legislativas que redunden en fortalecer el marco normativo que permita tener menos personas sin una identidad.

T E R C E R A.- Con las anteriores consideraciones nos hemos podido percatar del problema que representa para la sociedad mexicana la falta de registros, de la misma forma hemos vislumbrado que el grupo que más sufre por no tener una acta de nacimiento son las niñas, niños y adolescentes, no obstante lo anterior, no hemos hecho referencia a los miembros de este grupo que en sí ya es vulnerable pero que aparte tuvo el infortunio de nacer o vivir dentro de una prisión por que su madre realizo un delito y está se encuentra purgando una pena, si pensamos en ello nos daremos cuenta que dicha minoría corre un gran riesgo de quedarse sin una identidad y no contar con una acta de nacimiento, ya que por el sólo hecho de nacer en un centro de reclusión tendrá diversas carencias que mermaran su desarrollo integral, tal y como se comenta en la siguiente nota de MVS, que nos permitimos plasmar:

“Niños en prisión con sus madres enfrentan el peor futuro

18 Nov 2015 - Juan Carlos Alarcón López

Niñas y niños que viven con sus madres en celdas de prisiones, donde el olvido de la familia es el común denominador, enfrentan un futuro incierto: escaso desarrollo educativo, desconocimiento del mundo exterior y lo peor, emprender una vida sin los cuidados y orientación de la figura materna.

Algunos de ellos, denominados Los Niños Invisibles de México por la organización civil Reinserta a un Mexicano, que coordina Saskia Niño de



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Rivera, no conocen la libertad, porque nacieron en prisión, y cuando llega el momento de dejarla enfrentan una realidad compleja.

La familia no se hace cargo, las parejas de sus madres se desentienden de ellos y en ocasiones, el último camino es llegar a los albergues infantiles.

Niño de Rivera, detalló en entrevista con Noticias MVS el panorama que enfrentan los pequeños dentro de las prisiones.

“Son niños que en su mayoría nunca salen de prisión porque las mujeres que están presas es una población que normalmente es abandonada, una situación cultural que hace que las mujeres sean abandonadas y los niños están adentro con sus mamás y no el apoyo de un familiar externo hay algunas que sí, duermen en las celdas con sus mamás, son encerrados con candado, duermen más o menos cinco internas por celda.

“Duermen en una misma cama de cemento el niño con su mamá, tiene dos dormitorios adentro del penal exclusivos para maternidad, sin embargo no implica que no puedan estar rondando por el penal o que tengan contacto con otro perfil de internas, de hecho en el penal de santa Martha Acatitla y a los niños ves por todo el reclusorio”

Datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) señalan que actualmente 377 niños y niñas de entre cero y 6 años, incluso hasta de 12, habitan en las cárceles del país.

Sólo 77 reclusorios a nivel nacional albergan a mujeres; en 10 de estos no pueden habitar con sus hijos; 15 son exclusivos para el género femenino y en 53 se carece de Centros de Desarrollo Infantil.

La rudeza de vivir en las cárceles y sus lineamientos, también deja secuelas en el desarrollo de los pequeños y más cuando a su corta edad, no entiende por qué la mamá tiene que seguir por varios años más en encierro.

“Están conscientes de entender muchas cosas pero tampoco le puedes explicar a un niño de 6 años ‘tu mamá cometió un delito y por eso la sociedad



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

la está castigando y no puede salir de un reclusorio', es muy difícil ese concepto porque los niños no lo entienden y los niños empiezan adoptar conductas sumamente agresivas están sobre estimulados sexualmente por todo lo que ven adentro de la cárcel y lo que ven en las visitas conyugales.

"Hemos tenido muchos problemas de niños que muerden o niños que están sobre estimulados sexualmente o que se golpean entre ellos te manejan las groserías que quieras, las mamás a veces venden drogas o se drogan para ellos se vuelven como una conducta natural", puntualizó.

Saskia Niño de Rivera señaló que otro factor que no favorece a los infantes que viven en prisión con sus madres, es la inexistencia de presupuestos etiquetados para protección de los menores en quienes recae también el efecto de la prisión.

"El hecho de que no estén como parte del presupuesto penitenciario hace que no existan recursos para estos niños y para sus necesidades básicas y si las hay, entonces están desviando recursos de una forma negativa", afirmó.

La organización civil aclaró que la mayoría de los llamados "Niños Invisibles de México", subsisten por donaciones o por la buena voluntad de las autoridades."

Como bien podemos percatarnos en la nota, los problemas que sufren las niñas o niños que nacen o viven en prisión son graves, y si a ello le aumentamos que las madres no cuentan con la información necesaria y apoyo para el registro de sus hijos que nacen dentro de los centros de reclusión por parte de una Procuraduría Especializada, se está condenando que aquellos niños que ya de por sí se les considera invisibles crezcan sin un nombre, sin apellidos, sin identidad y por lo tanto sin derechos.

Derivado de todo lo anterior y conforme al análisis sociológico que hasta aquí se ha realizado y el cual arroja la pertinencia de la iniciativa, procederemos en la siguiente consideración a revisar la viabilidad jurídica de la propuesta.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

C U A R T A.- Existen diversas legislaciones tanto del ámbito nacional como internacional que protegen la identidad de las personas, incluyendo niñas, niños y adolescentes, ya que ésta, se encuentra considerada como un derecho humano y por lo tanto cualquier persona por el solo hecho de serla puede acceder a ella, por esta razón los estados deben de garantizar un efectivo acceso a dicho derecho. Para poder apreciar de mejor manera lo aquí mencionado, nos permitiremos reproducir las porciones normativas que procuran el derecho a la identidad enfocado primordialmente al tema que nos atañe que es el de los menores:

Derecho Internacional:

La Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, en su artículo 7, establece:

- 1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.*
- 2. Los estados partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.*

Derecho Nacional:

En nuestra constitución Política en el párrafo octavo del artículo 4, se establece el derecho a la identidad:

[...]

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. [...]

En el artículo 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, también se puede apreciar que se encuentra establecido el derecho a la identidad:

"Artículo 19. Niñas, niños y adolescentes, en términos de la legislación civil aplicable, desde su nacimiento, tienen derecho a:



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

I. Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primer copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Contar con nacionalidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales;

III. Conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible y siempre que ello sea acorde con el interés superior de la niñez, y

IV. Preservar su identidad, incluidos el nombre, la nacionalidad y su pertenencia cultural, así como sus relaciones familiares.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán colaborar en la búsqueda, localización y obtención de la información necesaria para acreditar o restablecer la identidad de niñas, niños y adolescentes.

Las Procuradurías de Protección, en el ámbito de sus respectivas competencias, orientarán a las autoridades que correspondan para que den debido cumplimiento al presente artículo.

Cuando haya procesos o procedimientos que deriven en cambio de apellidos de niñas, niños y adolescentes, éstos tendrán el derecho a opinar y a ser tomados en cuenta, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

La falta de documentación para acreditar la identidad de niñas, niños y adolescentes no será obstáculo para garantizar sus derechos."

Como puede apreciarse en esta Ley Secundaria se ahonda más sobre las características del derecho a la identidad, e incluso en el antepenúltimo párrafo se solventa la viabilidad jurídica de la propuesta de reforma que la iniciante pretende hacer al artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Culminando con el presente análisis jurídico de la iniciativa y determinando su procedencia derivado de que se encuentra acorde tanto a los tratados internacionales como a nuestro derecho constitucional y leyes secundarias, en la siguiente



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

consideración procederemos a realizar el análisis sobre la viabilidad de forma particular a las propuestas de la iniciante.

Q U I N T A.- Con respecto a la propuesta de la iniciante de insertar en el artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal el principio de Interés Superior de la Niñez como uno de los principios rectores del Sistema Penitenciario, se precisa que dicho Principio ya se encuentra establecido en el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en sus párrafos tercero y quinto, mismos que nos permitimos transcribir para mayor claridad:

[...]

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.

[...]

Todas las decisiones y actuaciones, así como disposiciones jurídicas adoptadas por las autoridades del Centro Penitenciario, respecto al cuidado y atención de las madres privadas de su libertad y de su hija o hijo con quien convive, deberán velar el cumplimiento de los principios pro persona y el interés superior de la niñez, así como el reconocimiento de niñas y niños como titulares de derechos.

[...]

No obstante lo anterior, representa un acierto considerar a dicho Principio dentro del artículo 4 de la Ley en comento, ya que no sólo se armonizaría con el artículo 36 de la citada Ley, sino que al darle un rango de Principio Rector se estaría considerando a éste como un postulado general que sirva de base y permita orientar la actividad del Estado en la regulación y ejecución de la sanción penal impuesta por un órgano jurisdiccional en pro de su correcto desenvolvimiento administrativo y judicial en beneficio de las madres y de los menores que se encuentren dentro de los centros de reclusión en la república mexicana. Cabe mencionar que con independencia de que los menores no sean sujetos de una ejecución penal, si son sujetos de las decisiones que tomen las autoridades penitenciarias, razón por la que se subraya la importancia de establecer el Principio del Interés Superior de la Niñez como Principio Rector del Sistema Penitenciario Mexicano.



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Por otro lado el hecho de considerar el Interés Superior de la niñez en el artículo 4° de la Ley Nacional de Ejecución penal, le estaríamos asignando a dicho principio la relevante función de servir como guía de interpretación y aplicación de la ley penal en cuestiones penitenciarias que versen sobre los menores y las madres que se encuentren en un centro de reclusión.

Por lo que dicha propuesta de reforma al artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se considera **viable**.

S E X T A.-Respecto de la propuesta de modificar el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal y con el fundamento jurídico vertido en la consideración cuarta de este dictamen, esta comisión dictaminadora la considera **viable con modificaciones**, en razón de los siguientes argumentos:

1.-Se elimina la parte de “bajo su más estricta responsabilidad” por economía del lenguaje al aparecer la obligación de notificar se entiende perfectamente que la autoridad penitenciaria tiene una responsabilidad.

2.-Se homologa al texto de toda la Ley que hace referencia a la procuraduría, quedando de la siguiente manera; **Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas**, realizando con esto la especificación del organismo al cual se le tiene que notificar.

3.-Se especifica que la notificación es para efecto de “coadyuvar con la madre para realizar las gestiones conducentes en el registro”, con esto se le da un espectro más amplio de acción que permite dar cumplimiento y armonización a lo establecido en los artículos 19 y 103 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

4.-De la misma manera se hace referencia a “las disposiciones legales aplicables” para no ceñir dicha modificación sólo a la normatividad de protección de los derechos de los niños, si no toda a aquella que sea en beneficio de los mismos.

Con dichas modificaciones los legisladores estamos aportando una herramienta jurídica que permita tutelar adecuadamente el derecho humano a la identidad, así como el de la dignidad de las personas que se encuentran privadas de su libertad.

Por lo antes expuesto, los diputados integrantes de la Comisión de Justicia de esta LXIII Legislatura, sometemos a consideración del pleno de esta Honorable asamblea el siguiente:



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

DECRETO POR EL SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4 Y SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

Artículo Único.- Se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el párrafo segundo del artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario

El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Interés superior de la niñez. El órgano jurisdiccional, el juez de ejecución y la autoridad penitenciaria, en el ámbito de sus atribuciones deberán garantizar en todo momento el interés superior de la niñez.

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

...



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

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. **La autoridad del Centro Penitenciario notificará sobre dicho nacimiento a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes e a sus equivalentes en las entidades federativas, con el fin de que éstas coadyuven con la madre para realizar las gestiones conducentes en el registro correspondiente, conforme a lo previsto en las disposiciones aplicables.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

TRANSITORIO

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

Dado en el palacio legislativo de San Lázaro a 23 de febrero de 2017



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
1		Ibarra Hinojosa Álvaro PRESIDENTE	PRI			
2		Domínguez Domínguez César Alejandro INTEGRANTE	PRI			
3		Hernández Madrid María Gloria SECRETARIA	PRI			
4		Ramírez Nieto Ricardo SECRETARIO	PRI			
5		Cortés Berumen José Hernán SECRETARIO	PAN			



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
6		Neblina Vega Javier Antonio SECRETARIO	PAN			
7		Sánchez Carrillo Patricia SECRETARIA	PAN			
8		Santana Alfaro Arturo SECRETARIO	PRD			
9		Limón García Lía SECRETARIA	PVEM			
10		Sánchez Orozco Víctor Manuel SECRETARIO	MC			



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
11		Álvarez López Jesús Emiliano INTEGRANTE	MORENA			
12		Basurto Román Alfredo INTEGRANTE	MORENA			
13		Bañales Arámbula Ramón INTEGRANTE	PRI			
14		Canales Najjar Tristán Manuel INTEGRANTE	PRI			
15		Castillo Martínez Edgar INTEGRANTE	PRI			



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
16		Couttolenc Buentello José Alberto INTEGRANTE	PVEM			
17		Enríquez Vanderkam Mayra Angélica INTEGRANTE	PAN			
18		Fernández González Waldo INTEGRANTE	PRD			
19		González Navarro José Adrián INTEGRANTE	PAN			
20		González Torres Sofía INTEGRANTE	PVEM			



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

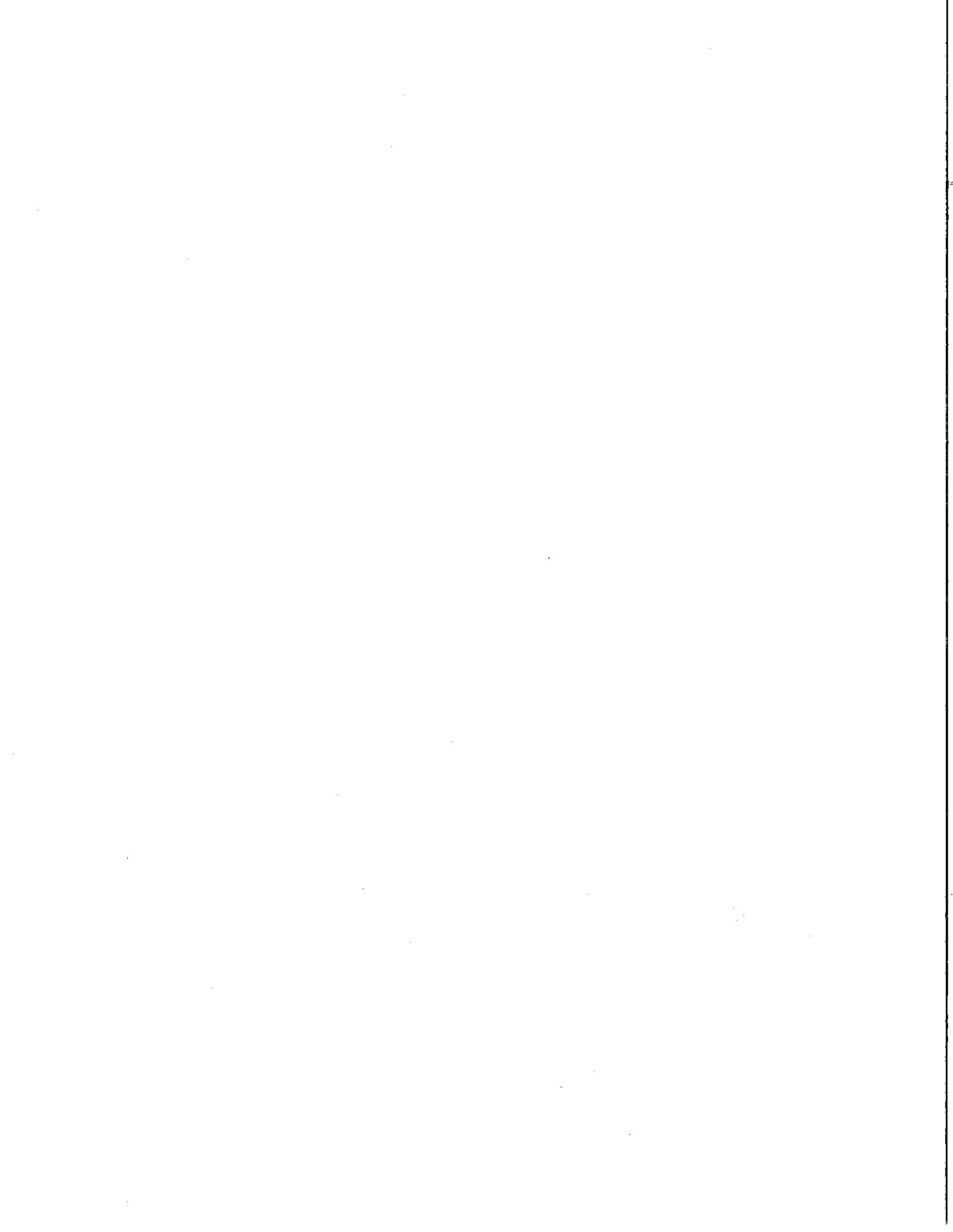
No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
21		Iriarte Mercado Carlos INTEGRANTE	PRI			
22		Luna Canales Armando INTEGRANTE	PRI			
23		Ordoñez Hernández Daniel INTEGRANTE	PRD			
24		Ramírez Núñez Ulises INTEGRANTE	PAN			
25		Romo García Edgar INTEGRANTE	PRI			



Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 4 y se reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
26		Tamayo Morales Martha Sofía INTEGRANTE	PRI			



Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Francisco Martínez Neri, presidente, PRD; César Camacho Quiroz, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

Mesa Directiva

Diputados: María Guadalupe Murguía Gutiérrez, presidenta; vicepresidentes, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Gloria Himelda Félix Niebla, PRI; Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; Sharon María Teresa Cuenca Ayala, PVEM; secretarios, Raúl Domínguez Rex, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Andrés Fernández del Valle Laisequilla, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>