

LA INTERVENCIÓN DEL DIF COMO AUTORIDAD CORRESPONSABLE DENTRO DEL SISTEMA PENITENCIARIO, RESPECTO DE LOS MENORES DE EDAD HIJOS DE MUJERES PRIVADAS DE SU LIBERTAD

Nelly MONTEALEGRE DÍAZ*

SUMARIO: Introducción; I. Autoridades de protección especial; II. Derecho de la niña o del niño a vivir en familia y Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario; III. El interés superior del niño; IV. Medidas de protección especial para Niñas, Niños y Adolescentes; Conclusión; Fuentes consultadas.

Introducción

Cuando pensamos en la vida de una niña o un niño, podemos visualizarlos en infinidad de circunstancias, pero difícilmente podemos considerarlos viviendo en un centro penitenciario y mucho menos podemos pensar que esa circunstancia sucede en el ejercicio de un derecho, del derecho a vivir en familia, por esa circunstancia pueden vivir con su progenitora hasta cumplir los tres años.

De acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de julio de 2016, el Estado Mexicano cuenta con 379 Centros Penitenciarios en los que hay una población de 233,469 personas; 12,132 son mujeres, es decir, sólo es el 5%. Por otro lado, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, señala que en el año 2014 había 549 menores de seis años viviendo con sus madres en los Centros Penitenciarios en el país¹.

* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Tecnológica de México; Maestría en *Administración de Justicia* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), con especialidad en *Sistema Acusatorio* por la Escuela Libre de Derecho. A lo largo de más de 19 años de experiencia profesional se ha desempeñado en diversos cargos públicos en México, principalmente en los ámbitos de procuración de justicia, protección de derechos de niñas, niños y adolescentes y seguridad pública. Actualmente participa como discente en la *Maestría en Administración Militar para la Seguridad Interior y la Defensa Nacional en el Colegio de Defensa Nacional de la Secretaría de la Defensa Nacional*.

¹ GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *Menores que viven con sus madres en centros penitenciarios: legislación en México*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México 2017, p. 4.

Sin duda, lo importante en el ejercicio de un derecho son las condiciones que se proveen para ello, es decir, cómo se garantiza, cómo se protege y en caso de vulneración cómo se restituye su pleno ejercicio.

Este trabajo tiene por objeto presentar una reflexión jurídica acerca del rol del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en la protección especial de los derechos de las hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios, bajo la premisa de encontrarse más vulnerables y con mayor riesgo de ser discriminados², por ello abordaremos la intervención de las autoridades de protección especial para las niñas y los niños que viven con sus madres en centros penitenciarios, en términos de lo dispuesto por la normatividad internacional y nacional, el interés superior del niño como herramienta de análisis, las acciones específicas de protección especial para estos casos.

I. Autoridades de protección especial
Hablar de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México, después de diciembre de 2014, tiene un significado distinto, esto es así a partir de la publicación de la *Ley*

General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), reformada mediante decreto publicado el 23 de junio de 2017³, en virtud de que contempla disposiciones en materia de protección integral orientadas a garantizar los derechos de las personas menores de dieciocho años mediante la prevención, promoción, protección y en su caso restitución de su pleno ejercicio, lo cual muestra el compromiso de una Nación que cree firmemente que la infancia no es el futuro de México, sino el presente que debemos atender para que ese futuro sea promisorio.

En México, era necesario avanzar en concretar el proceso de armonización legislativa que cumpliera con la Convención de los Derechos del Niño, y con la integralidad de los estándares internacionales de derechos humanos, por ello, la LGDNNA fue presentada por el Ejecutivo como una iniciativa de trámite preferente, mostrando la construcción de una nueva visión de derechos de la niñez y adolescencia de nuestro país, que ha enmarcado la transición hacia un Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, encabezado al

² Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Unicef y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México, 2014, p. 109.

³ *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2017.

más alto nivel, es decir, por el Presidente de la República, los titulares de 7 Secretarías de Estado, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y 3 Organismos Públicos autónomos.

Dicho ordenamiento detonó multiplicidad de acciones, entre ellas, la creación de nuevas áreas en los tres niveles de gobierno; en la Secretaría de Gobernación se creó la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), con la responsabilidad coordinar la política de la protección integral; y en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFNNNA), que tiene a su cargo la operación de las acciones de protección especial.

A nivel estatal, de conformidad con la referida Ley General, se crearon áreas homólogas, es decir 32 Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y en los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, así como las respectivas Procuradurías Estatales de Protección⁴. A nivel municipal

existen 2,446 Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Municipales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y para éste nivel de gobierno la LGDNNA establece que deberán contar con un área de primer contacto.

«... las instituciones encargadas de la protección y restitución de derechos de NNA, son las Procuradurías de Protección ya que tienen el mandato legal y el deber ético de salvaguardar los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, instrumentos que forman parte del corpus iuris que refrenda los principios rectores que deben aplicar las autoridades federales, locales y municipales cuando se detecte algún caso de restricción o vulneración de derechos.»

⁴ Con excepción del estado de Coahuila, en el que la Procuraduría para Niñas, Niños y la Familia, es un órgano público centralizado del Gobierno del Estado, de conformidad con el artículo 20 de la Ley del Sistema Estatal para la

Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del estado de Coahuila de Zaragoza, ordenamiento disponible en: [http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa200.pdf], consultado en 201-01-15.

Es así, que las instituciones encargadas de la protección y restitución de derechos de NNA, son las Procuradurías de Protección ya que tienen el mandato legal y el deber ético de salvaguardar los derechos reconocidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Convención sobre los Derechos del Niño* y la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, instrumentos que forman parte del *corpus iuris* que refrenda los principios rectores que deben aplicar las autoridades federales, locales y municipales cuando se detecte algún caso de restricción o vulneración de derechos.

Bajo este sistema, corresponde a las Procuradurías de Protección la tarea de procurar la protección integral, representarlos jurídicamente ya sea en suplencia o coadyuvancia y en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados, la restitución de su pleno ejercicio, velar por los derechos de niñas, niños y adolescentes, es decir, deben garantizar el ejercicio de derechos fundamentales como la educación, la salud, vivir sin violencia, el juego y la recreación, vivir en familia, la alimentación y la igualdad sustantiva, lo que significa que toda la niñez y adolescencia deben gozar del mismo trato, derechos y oportunidades.

II. Derecho de la niña o del niño a vivir en familia y Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario

Dentro del catálogo de derechos enunciativo más no limitativo que establece el artículo 13 de la LGDNNA, tenemos que la fracción IV se refiere a la Derecho a Vivir en Familia, el cual se encuentra regulado en el párrafo segundo del artículo 23 de dicho ordenamiento que señala el derecho de las niñas, niños y adolescentes a convivir con sus familiares cuando estos se encuentren privados de su libertad, así como el deber de las autoridades jurisdiccionales y penitenciarias de garantizar ese derecho, incluidas las condiciones necesarias para que la convivencia se realice en forma adecuada, es decir, el referido derecho, debe interpretarse y ejercerse de manera integral, y garantizarse de manera tal, que en su ejercicio no se conculque algún otro, como el derecho a la vida, a la supervivencia, a la protección de la salud, por citar algunos, toda vez que no hay una jerarquía de derechos.

Si bien las mujeres que se encuentran en un centro penitenciario, tienen una situación jurídica que conlleva la suspensión de determinados derechos, ello no implica que dejen de cumplir con sus responsabilidades maternas, entre

ellas las de cuidado de sus hijas e hijos⁵.

«... la Ley Nacional de Ejecución Penal, reconoce en su artículo 10 dentro de los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, la maternidad, la lactancia, el conservar la guarda y custodia de su hija o hijo menor de tres años, en el Centro Penitenciario y por otro lado, la de convivencia una vez que han rebasado los tres años de edad a fin de mantener su vínculo filial mediante el contacto físico.»

⁵ La Regla 26 establece que se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus hijos. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok)*, 16 de marzo de 2011.

Al respecto la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, reconoce en su artículo 10 dentro de los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, la maternidad, la lactancia, el conservar la guarda y custodia de su hija o hijo menor de tres años⁶, en el Centro Penitenciario y por otro lado, la de convivencia una vez que han rebasado los tres años de edad a fin de mantener su vínculo filial mediante el contacto físico.

En el cumplimiento a lo anterior, debido al rango de edad, se debe considerar el análisis vertido por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 7 de la “Realización de los derechos del niño en la primera infancia”⁷, específicamente en el tema que nos ocupa reconoce a las niñas y niños que viven con sus madres en prisión en una condición especial de vulnerabilidad y para ellos insta a los Estados parte a prestar mayor atención a través de políticas,

⁶ Edad establecida con la entrada en vigor de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.

⁷ Observación General No. 7, para impulsar el reconocimiento de los derechos de los niños en la primera infancia como un periodo esencial para la realización de esos derechos. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Documento CRC/C/GC/7,14 de noviembre de 2005.

programas y estrategias basadas en derechos.

Por su parte en el artículo 36 de la referida Ley Nacional, establece una amplia gama de derechos, entre ellos, reitera que las mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos podrán convivir con ellos en el Centro Penitenciario hasta que cumpla los tres años de edad, plazo del que se puede solicitar su ampliación al Juez de Ejecución⁸ bajo dos circunstancias:

- a. Que la niña o el niño tuviere alguna discapacidad que requiere los cuidados de la madre privada de la libertad,
- b. Que la madre sea la única que puede hacerse cargo.

Respecto de la competencia del Juez de Ejecución para resolver dicha ampliación, específicamente en lo cuestionable que pudiese resultar la competencia del Juez de Ejecución, es un tema que no deriva directamente de la ejecución penal, sino que más bien podría considerarse un hecho que surge durante la ejecución, en el que su determinación afecta o no una niña o niño que no se encuentra sujeta a su jurisdicción, sino más bien en el

⁸ **Juez de Ejecución:** A la autoridad judicial especializada del fuero federal o local, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como aquellas atribuciones que prevé la presente Ley. Fracción XI del artículo 3 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

ejercicio de su derecho a vivir en familia, sin pasar por alto que su estancia en el Centro Penitenciario no es materia de la sentencia.

«Si bien se establece que el Juez de Ejecución deberá ponderar el interés superior, resulta deseable que, entre los elementos de valoración para su determinación, se considere la representación coadyuvante de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas, que puedan aportar elementos para la determinación.»

Si bien se establece que el Juez de Ejecución deberá ponderar el interés superior, resulta deseable que, entre los elementos de valoración para su determinación, se considere la representación coadyuvante⁹ de la

⁹ Representación Coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y

Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas, que puedan aportar elementos para la determinación.

Al respecto, resulta pertinente citar lo expresado por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 9 señala: «El Comité insiste en que los obstáculos no son la discapacidad en sí misma, sino más bien una combinación de obstáculos sociales, culturales, de actitud y físicos que los niños encuentran en su vida diaria», toda vez que en la determinación que al efecto emita el Juez de Ejecución implica la atención puntual de diversos principios¹⁰ y derechos¹¹ como el del interés superior, la no discriminación, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Quienes

adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos que, de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Fracción XXI del artículo 4 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

¹⁰ Principios rectores en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

¹¹ Derechos de Niñas, Niños Adolescentes que establece el artículo 13 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

mejor que las autoridades de protección especial para hacerlos valer.

El numeral 36 en comento, también establece el cuidado a la salud, la educación inicial, actividades lúdicas y recreativas para las niñas y niños que permanecen en los Centros y medidas especiales para el desarrollo de las visitas.

Otro momento de intervención de las Procuradurías de Protección, es en el caso de que la madre no quiera conservar la custodia de su hija o hijo, a fin de que determine medidas para su protección.

III. El interés superior del niño

Sin duda, toda determinación que se tome respecto de la permanencia o convivencia de hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios debe ser evaluada y determinada en función de su interés superior.

Al respecto, nos vamos a referir a dos criterios para el análisis, el primero con los elementos que señala el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General No. 14, Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que garantice el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención¹².

¹² Observación General No. 14, derivada del análisis al párrafo 1 del artículo 3 de la Convención de los

La referida observación es clara al señalar como uno de los elementos a considerar en la evaluación para la determinación del interés superior del niño la preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones, debe iniciar con la evaluación de las circunstancias particulares del niño entre ellos, al tiempo que reconoce que los elementos de evaluación pueden entrar en conflicto.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus criterios jurisprudenciales se ha pronunciado respecto de la aplicación del interés superior a casos concretos, entre dichos criterios cobra relevancia el relativo a la jurisprudencia 1a./J. 44/2014 (10a.), de la Primera Sala, con el título «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS», muy acorde con la referida Observación General No. 14¹³.

Derechos del Niño, CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

¹³ Tesis Aislada CCCLXXIX/2015 (10A.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 256, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2010602, bajo el rubro: «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO. De la Jurisprudencia 1a./J.44/2014 (10a.), de la Décima Época,

sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2006593, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2006593, bajo el rubro: «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS. (1). Deriva que el interés superior del menor es un principio vinculante dentro de nuestro ordenamiento jurídico, cuya aplicación se proyecta en tres dimensiones: a) como derecho sustantivo, en cuanto a que el interés referido sea consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida; b) como principio jurídico interpretativo fundamental, en el sentido de que si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de forma más efectiva sus derechos y libertades, a la luz del interés superior del menor; y, c) como norma de procedimiento, conforme a la cual, siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, deberá incluirse en el proceso de decisión, una estimación de las posibles repercusiones en ellos. Asimismo, la justificación de la medida adoptada deberá dejar patente que se consideró el interés superior del menor en el análisis de las diversas alternativas posibles. Amparo directo en revisión 1072/2014. 17 de junio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho

Con lo anterior podemos decir que tanto la observación general como los criterios jurisprudenciales comparten la base argumentativa y que ambos constituyen herramientas para el análisis respecto de los elementos de ponderación para la evaluación y determinación del interés superior en el ejercicio del derecho.

A mayor precisión, recientemente la Primera Sala del máximo tribunal emitió la Tesis Aislada (constitucional) de título: «MANTENIMIENTO DEL MENOR EN SU FAMILIA BIOLÓGICA. LA EDAD DE LOS NIÑOS QUE HABITAN CON SUS MADRES PRIVADAS DE LA LIBERTAD PUEDE CONSTITUIR UNA RAZÓN QUE JUSTIFIQUE SU SEPARACIÓN PARA GOZAR DE OTROS DERECHOS FUERA DEL CENTRO DE RECLUSIÓN»¹⁴, de acuerdo con dicho

para formular voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

¹⁴ Tesis Aislada Constitucional Tesis: 1a. CLXXXIX/2017 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 426, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2015735 bajo el rubro: «MANTENIMIENTO DEL MENOR EN SU FAMILIA BIOLÓGICA. LA EDAD DE LOS NIÑOS QUE HABITAN CON SUS MADRES PRIVADAS DE LA LIBERTAD PUEDE CONSTITUIR UNA RAZÓN QUE JUSTIFIQUE SU SEPARACIÓN PARA GOZAR DE OTROS

DERECHOS FUERA DEL CENTRO DE RECLUSIÓN». De acuerdo con el principio del mantenimiento del menor en su familia biológica, existe un interés fundamental en que los niños crezcan y sean cuidados por sus progenitores, pues el derecho del menor a vivir con su madre es importante en la medida en la que esa circunstancia sea la que mejor convenga a los intereses del niño. En efecto, esta prevalencia persiste en tanto existan bases sólidas para afirmar que ese estado de cosas es apropiado a la luz del interés superior del menor. Ahora bien, el hecho de que los menores que habiten con sus madres privadas de la libertad en centros de reclusión, alcancen determinada edad, puede constituir una razón para justificar su separación, ya que con el crecimiento del menor tiene lugar un proceso progresivo de individuación a través del surgimiento de nuevas necesidades propias de su desarrollo, y si bien es cierto que éste requiere aún de su madre, también lo es que demanda de otros bienes que no dependen estrictamente de la unión familiar; de ahí que, aun cuando no hay un consenso en torno a una edad idónea para que un menor sea separado de su madre privada de la libertad, el crecimiento del niño puede generar que éste tenga necesidades que no pueden satisfacerse en el interior del centro de reinserción social, como lo es recibir educación escolarizada y, por ende, que sea factible separarlo de su progenitora. En ese sentido, las autoridades deben articular una separación sensible y gradual, así como garantizar un contacto cercano y frecuente entre madre e hijo una vez distanciados, siempre que lo

criterio, se reconoce que la permanencia del niño o niña es el ejercicio de su derecho a vivir con su madre, además de considerar que el crecimiento es un elemento que da lugar al surgimiento de nuevas necesidades propias de su desarrollo, que ya no pueden satisfacerse al interior del Centro Penitenciario y, en la separación debe garantizarse tanto la preparación para ello, como el contacto posterior.

IV. Medidas de protección especial para Niñas, Niños y Adolescentes

Respecto de la intervención de las autoridades de protección especial, iniciaremos por señalar que aún y cuando el artículo 10 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, no establece el efecto de la notificación a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas, debemos entender que la protección no debe guardar regla de formalidad, es decir, la salvaguarda del interés superior surte efectos plenos con la notificación para que dichas instancias de protección especial intervengan.

Si bien, la propia LNEP, establece en su artículo 32 que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario dictará entre otros protocolos el que denomina: *De trato*

anterior sea lo más benéfico para éste, a la luz de todas las particularidades del caso concreto.

respecto del procedimiento para su ingreso, permanencia o egreso temporal o definitivo el centro correspondiente de las hijas e hijos que vivan en los Centros con sus madres privadas de la libertad, sin embargo, a la fecha no se identifica versión pública de su existencia.

«... se reconoce que la permanencia del niño o niña es el ejercicio de su derecho a vivir con su madre, además de considerar que el crecimiento es un elemento que da lugar al surgimiento de nuevas necesidades propias de su desarrollo, que ya no pueden satisfacerse al interior del Centro Penitenciario y, en la separación debe garantizarse tanto la preparación para ello, como el contacto posterior.»

Lo anterior no limita, ni cambia la intervención que en la materia deben realizar las Procuradurías de Protección, por ello, corresponde retomar lo que establece la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, que establece la obligación del Estado de proteger de manera activa los derechos de la niñez y adolescencia, y bajo ese tenor atiende a la protección integral de la

niñez como ente humano que goza de un interés superior en la protección de sus derechos, anteponiéndolo a los derechos de terceros.

De manera específica nos vamos a referir a la intervención de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFNNNA)¹⁵, en cuyo ámbito de competencia se encuentran las niñas y niños que están con sus madres en los Centros de Reclusión a cargo del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Comisión Nacional de Seguridad, bajo el siguiente marco normativo.

- *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, además de los ya señalados artículos 13 fracción IV, 23 y el 123 respecto del el procedimiento para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

¹⁵ En octubre de 2015, se formalizó la creación de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, que atiende a las disposiciones contenidas en la *Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, cuyo artículo 121 establece que para una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la federación, dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF (SNDIF), contará con una Procuraduría Federal de Protección.

- Reglamento de la citada ley general¹⁶, el cual establece las acciones que en el ámbito de protección y restitución de los derechos que debe implementar la PFNNNA, y de forma específica en su Título Sexto la manera en la que puede consistir el cumplimiento de las medidas de protección especial para su debida adopción, ejecución y seguimiento, los derechos que Niñas, Niños y Adolescentes tienen en cuanto a las medidas de protección especial, así como las obligaciones que tienen las autoridades involucradas.

- Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia¹⁷.

Y de manera particular dos normas secundarias, a saber:

¹⁶ *Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015], consultado en: 2018-01-15.

¹⁷ *Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2016, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n252.pdf>], consultado en: 2018-01-15.

*Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de Niñas, Niños y Adolescentes*¹⁸.

*Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a Niñas, Niños y Adolescentes*¹⁹.

A la luz de dicha normatividad, la intervención de la PFPNNA, se realizará a través de la intervención del Grupo Multidisciplinario²⁰ que se

¹⁸ *Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de Niñas, Niños y Adolescentes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2016, disponible en: [http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/L_restitucion.pdf], consultado en: 2018-01-15.

¹⁹ *Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a Niñas, Niños y Adolescentes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2016, disponible en: [http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/proced_rstitucion.pdf], consultado en: 2018-01-15.

²⁰ **Grupo Multidisciplinario:** Conjunto de personas expertas en Psicología, Trabajo Social, Medicina y Derecho adscritos a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes que operan en conjunto durante un tiempo determinado, con un objetivo en común y que actúan como fuente de consulta. *Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la*

encarga de identificar los derechos que hayan sido vulnerados y/o restringidos a fin de emitir el diagnóstico inicial y en caso de determinar violación o restricción de derechos emite un documento denominado Plan de Restitución de Derechos en el que debe establecer las *medidas de protección*²¹ para la protección o restitución del derecho y en su caso identificar las instituciones o autoridades competentes que deban ejecutar o coadyuvar en las medidas de protección.

Por otro lado, debemos señalar que no existe consenso o aceptación de la determinación de la edad tres años como límite para su permanencia en el centro penitenciario, sin embargo, a reserva del análisis y ponderación en cada caso, sin embargo, no debemos olvidar que a mayor edad sus necesidades y requerimientos se incrementan, como el hecho de incorporarse al sistema educativo

restitución de derechos y medidas de protección a Niñas, Niños y Adolescentes.

²¹ **Medidas de Protección:** Oficio que establece las obligaciones que tendrán instituciones públicas o privadas para que gestionen o realicen determinadas acciones tendientes a restituir los derechos que se detectaron como vulnerados o en riesgo de ser vulnerados. *Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de Niñas, Niños y Adolescentes.*

Por citar algún ejemplo de las medidas de protección que puede decretar tenemos la intervención de la Secretaría de Salud para su atención médica, de la Secretaría de Educación Pública para su incorporación al sistema educativo, al Registro Civil para el registro de su nacimiento, es decir para que cada una realice la intervención que corresponda al ámbito de su competencia en protección o restitución de algún derecho del niño o de la niña.

«... para el egreso de la niña o niño, de manera previa y oportuna se debe implementar un proceso de atención multidisciplinario, que involucre a la valoración psicológica, social y jurídica del todas las esferas de la vida de niño, es decir, su entorno familiar, sus redes de apoyo, a fin de identificar de la medida de cuidado alternativo que, de acuerdo a la multicitada ley general, implica una prelación que debe explorarse en la medida en la que se garantice su mejor desarrollo y protección, iniciando con la familia de origen...»

En este orden de ideas, para el egreso de la niña o niño, de manera previa y oportuna se debe implementar un proceso de atención multidisciplinario, que involucre a la valoración psicológica, social y jurídica del todas las esferas de la vida de niño, es decir, su entorno familiar, sus redes de apoyo, a fin de identificar de la medida de cuidado alternativo que, de acuerdo a la multicitada ley general, implica una prelación que debe explorarse en la medida en la que se garantice su mejor desarrollo y protección, iniciando con la familia de origen²², es decir con su padre o con quien tiene parentesco ascendente hasta el segundo grado, en caso de no ser posible con su familia extensa²³, en caso de que ello no sea viable con una familia de acogida²⁴ y para el caso de

²² **Familia de Origen:** Aquélla compuesta por titulares de la patria potestad, tutela, guarda o custodia, respecto de quienes niñas, niños y adolescentes tienen parentesco ascendente hasta segundo grado, fracción X del artículo 4 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

²³ **Familia Extensa o Ampliada:** Aquélla compuesta por los ascendientes de niñas, niños y adolescentes en línea recta sin limitación de grado, y los colaterales hasta el cuarto grado; fracción XI del artículo 4 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

²⁴ **Familia de Acogida:** Aquélla que cuente con la certificación de la

haber agotado esas alternativas se puede acudir como último recurso a su ingreso en un Centro de Asistencia Social.

Lo antes expuesto, implica un trabajo particular y pormenorizado ya que cada una de las figuras mencionadas, implican un análisis integral, es decir la garantía, protección y ejercicio de los derechos no sólo son al interior del Centro Penitenciario, sino también al egreso y se perpetúan, situación que debe quedar patente en cada uno de los momentos de intervención de la PFPNNA, así como en cada documento que emite debe hacerlo en función del interés superior de la niña o de niño, en los términos señalados en párrafos precedentes.

autoridad competente y que brinde cuidado, protección, crianza positiva y la promoción del bienestar social de niñas, niños y adolescentes por un tiempo limitado hasta que se pueda asegurar una opción permanente con la familia de origen, extensa o adoptiva; fracción XII del artículo 4 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, La aplicación de esta medida de cuidado alternativo, depende de la implementación de esta figura de cuidado alternativo en los términos que establece la propia ley general, su reglamento y que haya sido autorizada para fungir como tal por certificación del Consejo Técnico de Evaluación.

Conclusión

Como resultado del presente trabajo, podemos decir que si bien la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, guarda un espíritu particular de reinserción social, entraña aparejados otros derechos como son los de las hijas y los hijos de las mujeres que se encuentran en reclusión.

Por ello, como se señaló corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia a través la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el deber de reconocer sus derechos como menores de edad en un supuesto especial de regulación, reconocimiento que debe plasmarse en cada una de las determinaciones que acrediten que la interpretación y aplicación es la que satisface de mejor manera los derechos y libertades de la niña o niño.

Como sabemos la entrada en vigor de una ley, no transforma por sí sola a las instituciones y mucho menos a una sociedad, pero en el caso de la protección de los derechos de hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios, contamos con un marco jurídico que lo garantiza, sin embargo, requiere del impulso conjunto para su concreción, es decir, del trabajo conjunto de las autoridades, pero también del apoyo y suma de los sectores académico, social, privado.

El trabajo a favor de la protección, garantía y ejercicio de los

derechos de niñas, niños y adolescentes, nos permite avanzar en la transformación de un mejor país y fortalecer la cohesión social en el reconocimiento y respeto de derechos en todos los ámbitos de aplicación como es grupo de niñas y niños a los que nos hemos referido, con la finalidad de ocuparnos de la disminución de riesgos, las desigualdades y la vulnerabilidad a los que están expuestos.

«... la entrada en vigor de una ley, no transforma por sí sola a las instituciones y mucho menos a una sociedad, pero en el caso de la protección de los derechos de hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios, contamos con un marco jurídico que lo garantiza, sin embargo, requiere del impulso conjunto para su concreción, es decir, del trabajo conjunto de las autoridades, pero también del apoyo y suma de los sectores académico, social, privado.»

Fuentes consultadas

Bibliografía

- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México 2014.
- GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *Menores que viven con sus madres en centros penitenciarios: legislación en México*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México 2017.

Legislación Nacional

- Tesis Aislada Constitucional Tesis: 1a. CLXXXIX/2017 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 426, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2015735 bajo el rubro: «MANTENIMIENTO DEL MENOR EN SU FAMILIA BIOLÓGICA. LA EDAD DE LOS NIÑOS QUE HABITAN CON SUS MADRES PRIVADAS DE LA LIBERTAD PUEDE CONSTITUIR UNA RAZÓN QUE JUSTIFIQUE SU SEPARACIÓN PARA GOZAR DE OTROS DERECHOS FUERA DEL CENTRO DE RECLUSIÓN».
- Tesis Aislada CCCLXXIX/2015 (10A.), de la Décima Época, sostenida

por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 256, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2010602, bajo el rubro: «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO.

Jurisprudencia 1a./J.44/2014 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2006593, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2006593, bajo el rubro: «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2017.

Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.

Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del estado de Coahuila de Zaragoza,

ordenamiento disponible en: [http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa200.pdf], consultado en 201-01-15.

Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2016, disponible en: [http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/proced_restitucion.pdf], consultado en: 2018-01-15.

Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2016, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n252.pdf>], consultado en: 2018-01-15.

Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2016, disponible en: [http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/L_restitucion.pdf], consultado en: 2018-01-15.

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015], consultado en: 2018-01-15.

Normatividad Internacional

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Documento CRC/C/GC/7,14 de noviembre de 2005.

_____, Asamblea General de las Naciones Unidas, *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)*, 16 de marzo de 2011.