



Buenos Aires, 22 de Septiembre de 2023

Expte N° EP 345 ANEXO I

Recomendación sobre la derogación y modificación del Boletín Público Normativo N° 65 del SPF el cual regula el "Reglamento de alojamiento de menores de edad junto a sus madres detenidas en establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal".

VISTO

Que en la actualidad continúa vigente el Boletín Público Normativo N° 65, aprobado en el año 1997, el cual regula y establece el "Reglamento de alojamiento de menores de edad junto a sus madres detenidas en establecimientos dependientes del Servicio Penitenciario Federal", también conocido como RAM. Esta reglamentación resulta anacrónica dado que no se ajusta a la normativa nacional e internacional vinculada a la protección de los derechos de las mujeres y los/as niños y niñas, reproduciendo una mirada discriminatoria y estereotipada en función del género.

Desde la PPN se ha tomado conocimiento que el BPN N° 65 se encuentra en revisión por parte de las autoridades de la Dirección Nacional del SPF desde el año 2017. Dicha revisión resulta valiosa en línea con la normativa actual y los estándares de derechos vinculados a la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en prisión.

En esta línea, es fundamental el reciente informe publicado por la Corte IDH sobre *Enfoques Diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, así como también la publicación de la CIDH sobre *Mujeres privadas de libertad en las Américas* en los cuales -entre varias cuestiones- se delinean una serie de estándares y buenas prácticas dirigidas a la atención de mujeres que conviven con sus hijos e hijas en prisión.

Dada la demora en la actualización del mencionado Boletín, se entiende conveniente advertir sobre la necesidad de insistir en su pronta revisión y puesta en funcionamiento, en concordancia con la normativa vigente. A tales fines, se considera que se deberían tener presentes los estándares que se desarrollan a continuación.

RESULTA

Que la Ley 24.660 de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad establece en el art. 195 que las mujeres alojadas en el ámbito del Servicio Penitenciario Federal "*podrán retener consigo a sus hijos menores de cuatro años*". En el mismo sentido, el artículo 119 del Reglamento General de Procesados - Decreto N° 303, de fecha 26 de marzo de 1996 – hace referencia a las mujeres madres procesadas.

En la actualidad, el SPF cuenta con 3 (tres) establecimientos penitenciarios con espacios específicos para el alojamiento de mujeres con niños/as de hasta 4 años y/o embarazadas, a saber: el Complejo Penitenciario Federal VII de la localidad de Ezeiza¹, provincia de Buenos Aires, el Complejo Penitenciario Federal III de la localidad de Güemes, provincia de Salta y la Unidad N° 13 de la ciudad de Santa Rosa, provincia de La Pampa.

Que en diferentes entrevistas mantenidas con responsables de los establecimientos que alojan mujeres junto a sus hijos e hijas se ha consultado acerca del BPN N° 65. Al respecto, informaron que el mismo se encontraba en revisión por parte de las autoridades de Dirección Nacional del SPF.

En virtud de esta situación y, dado que aún no cuentan con un documento consensuado, desde las Unidades indicaron que, en la práctica, el Reglamento no se aplica. A pesar de esto, esta Procuración sostiene que la aprobación de un nuevo programa resulta imprescindible dado que brinda un marco normativo y de referencia para el ejercicio de las prácticas de intervención y de gestión penitenciarias, reduciendo las arbitrariedades y la discrecionalidad en las mismas.

De este modo, la nueva reglamentación deberá resultar sensible al cúmulo de necesidades que enfrentan las mujeres madres o en período de gestación privadas de su libertad y el de sus hijos e hijas que conviven con ellas en prisión, y deberá enmarcarse desde esta doble perspectiva, de género y de derechos de niños y niñas, a fin de garantizar su acceso de forma integral.

En esta línea, la elaboración de una nueva reglamentación brindaría un marco institucional dirigido al acompañamiento de la vida y el cuidado de los niños y las niñas que conviven con sus madres en prisión en el cual se garantice un adecuado acceso a la salud y a la alimentación, al desarrollo integral, que busque la integración familiar y comunitaria, el acceso a la educación y a la recreación.

En el informe publicado por la Corte IDH sobre *Enfoques Diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad* se detallan una serie de indicadores vinculados a un “*Enfoque diferenciado aplicable a niños y niñas que viven en centro de detención con sus madres o cuidadores principales*”².

En este informe, la Corte considera que, a fin de asegurar el derecho a la igualdad y no discriminación, los Estados deberán llevar adelante un registro detallado de los niños y niñas que viven en prisión con sus progenitores. Y, a partir de ello, generar mediciones que permitan monitorear el estado en el que se encuentran, cuáles son sus necesidades, tener registros actualizados de cuántos residen en cada uno de los centros penitenciarios, así como desarrollar y profundizar las políticas y normas necesarias para la protección integral de sus derechos.

¹ Por medio del BPN N° 3675 del 12 de julio 2023, fue modificada la denominación de la Unidad N° 31, pasando a definirse como CPFVII.

² Al respecto, la Corte IDH refiere en su informe que “*centrará su atención en el caso de las madres pues, de acuerdo con las legislaciones que así lo prevén, son en los lugares de privación de libertad para mujeres en los que comúnmente se permite que vivan los niños y niñas. Sin perjuicio de ello, y según corresponda, los criterios aquí establecidos aplicarán en caso de que se posibilite que vivan con sus padres o cuidadores principales sin hacer distinción de género*”. ACALARAR QUE EN ARGENTINA EL SPF DISPONE... LEY 24.660.



A su vez, se debe contemplar la incorporación de medidas sanitarias, laborales, de seguridad social, educativas, así como estrategias de fortalecimiento de los vínculos sociales y familiares de las mujeres detenidas que llevan adelante sus maternidades desde la prisión. Estas medidas permitirán brindarles apoyos a las mujeres en su derecho a maternar, como también garantizará a los niños y niñas su derecho al cuidado y a vivir en familia.

Un eje particularmente relevante es la regulación de los procedimientos de ingreso y permanencia de niñas y niños en centros de detención. Toda decisión judicial o de la administración penitenciaria vinculada al ingreso o permanencia de un niño o niña en un establecimiento penitenciario debe ser adoptado con base en el interés superior del niño como elemento central y primordial. Al mismo tiempo, esta apreciación sobre el interés superior del niño no debe sostenerse en prejuicios o estereotipos de género negativos, y debe también considerar los derechos involucrados, entre los cuales se encuentra el derecho a vivir con sus progenitores y en familia.

Al respecto, esta PPN entiende que debe tenerse presente la responsabilidad de protección de la familia por parte del Estado, en base al cual se promueva el ejercicio de la convivencia familiar, así como también medidas que eviten que la privación de la libertad de la madre o cuidadora principal afecte o trascienda al niño o niña que vive con ellos en el establecimiento.

En la misma línea, en caso de que se requiera de intervención judicial ante una posible afectación en la responsabilidad de cuidado, debe garantizar el acceso a la justicia de las mujeres detenidas, a través de una representación jurídica, por medio de la cual las mujeres tengan acceso a la información respecto de la medida judicial llevada adelante y que se garantice la continuidad del vínculo entre la madre y su hijo/a. De los seguimientos realizados por esta PPN se ha podido advertir la falta de acceso a la información por parte de las mujeres detenidas acerca del estado de los procedimientos de medidas de protección excepcional sobre sus hijos e hijas.

Resulta imprescindible involucrar actores externos al SPF vinculados a la temática y que sean sensibles a la situación de las madres y sus hijos e hijas. El tendido de puentes y redes en esta área resulta indispensable dado que es una problemática multidimensional y que por lo tanto requiere de un abordaje interinstitucional. Por ello, la elaboración de un nuevo programa debería contemplar la participación de otros actores para poder llevar adelante abordajes integrales.

En otro orden, vale resaltar como una buena práctica del SPF la creación dentro de la ex Unidad Nº 31 de una división específica de niñez. Esta medida se plantea como una iniciativa importante llevada adelante por la institución penitenciaria, y que entendemos debería de ser formalizada y replicada en otros establecimientos del SPF. Su inclusión dentro del organigrama del SPF llevaría a la definición de objetivos propios y la designación de personal especializado en la materia.

Por último, toda reglamentación vinculada a la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en prisión debe ser elaborada en conjunto con organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la temática, teniendo presente que el cuidado y la protección de los niños y las niñas resulta una responsabilidad de la familia, de la sociedad y del Estado.

Sin perjuicio de lo mencionado hasta aquí, desde esta PPN continuamos sosteniendo la necesidad de promover medidas alternativas a la privación de la libertad de las mujeres embarazadas o que tengan niños/as a cargo que atraviesen un proceso judicial o una condena.

CONSIDERANDO

1. Que “*el reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad*”, con derecho a “*la protección de la sociedad y el Estado*”, constituye un principio fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, consagrado por los artículos 16.3 de la Declaración Universal, VI de la Declaración Americana, 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17.1 de la Convención Americana.
2. Las Reglas de Bangkok sostienen que “*Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometan delitos, como medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena*” (Regla 58). Al respecto, el art. 33 de la Ley 24.660 establece que “*El Juez de ejecución o juez competente podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta en detención domiciliaria: (...) a la madre de un niño menor de cinco (5) años o de una persona con discapacidad a su cargo (inciso f).*”
3. Las Reglas de Bangkok plantean la importancia de considerar la situación particular de las mujeres privadas de libertad, considerando que resultan un grupo vulnerable con necesidades y requisitos específicos. A su vez, la Regla 68 establece que “*Se procurará organizar y promover investigaciones sobre el número de niños afectados por situaciones en que sus madres entren en conflicto con el sistema de justicia penal, en particular su encarcelamiento, así como sobre la repercusión de este último en ellos, a fin de contribuir a la formulación de políticas y la elaboración de programas, teniendo en cuenta los intereses superiores de los niños*”.
4. Que la Convención sobre los Derechos del Niño implica transformaciones en relación con la manera de pensar, planificar e implementar políticas y programas en favor de esta población. A su vez, certifica que los y las niños y niñas son sujetos plenos de derechos y que los Estados tienen la responsabilidad de garantizar, promover y proteger.
5. Que la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) establece, entre otros derechos y obligaciones, que los organismos deben respetar el pleno desarrollo personas de sus derechos en el medio familiar, social y cultural, y respetar y preservar los vínculos familiares o de crianza de las niñas y niños.



6. En este sentido, la mentada Convención en su artículo 2.2 expresa: *"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares."*
7. Que, asimismo, el Comité sobre los Derechos del Niño ha señalado que los Estados deben prestar asistencia adecuada a los padres, representantes legales y familias ampliadas en el desempeño de sus responsabilidades de criar a los hijos, en particular ayudando a los padres a ofrecer condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño y garantizando que los niños reciban la protección y cuidado adecuados. En este mismo sentido, agrega que la realización de los derechos del niño depende en gran medida del bienestar y los recursos de que dispongan quienes tienen la responsabilidad de su cuidado (Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia. 40º Período de Sesiones (2005). CRC/C/GC/7, párr. 20).
8. Al respecto, en el artículo 7 de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Nro. 26.061, aprobada en el año 2005, también expresa que *"Artículo 7º.- **Responsabilidad familiar.** La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías. El padre y la madre tienen responsabilidades y obligaciones comunes e iguales en lo que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos. Los Organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones"*.
9. Respecto del interés superior del niño, la Corte IDH en la OC-29/22 establece que este criterio rector implica *"tanto su consideración primordial en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de normativa concerniente a la infancia, como su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de la niña o el niño"*. Al respecto la Convención sobre los Derechos del niño refiere, Artículo 3.1 *"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."*
10. Por su parte, la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Nro. 26.061, también hace referencia al respeto del interés superior del niño en su artículo 3º: *"Interés superior. A los efectos de la presente ley se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley (...)."*

11. Que la ley mencionada ut supra reconoce el Derecho a la vida en familia de los niños, niñas y adolescentes, a saber, "**Artículo 10.- Derecho a la vida privada e intimidad familiar.** Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la vida privada e intimidad de y en la vida familiar. Estos derechos no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales".
12. La Convención Americana en su art. 5.3 dispone que "*la pena no puede trascender a la persona del delincuente*". Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Regla 29), así como las Reglas de Bangkok (Regla 49) refieren que los niños que viven en el establecimiento penitenciario con su madre o padre nunca serán tratados como reclusos. En esta misma línea, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-29/22 "*estima pertinente subrayar que, cuando los niños se encuentren viviendo con un progenitor, cuidador principal o adulto referente privado de libertad deben recibir igual protección y acceso a derechos que los niños que viven fuera de la prisión*"³.
13. Que, en este mismo documento, la Corte IDH "*estima que, cuando se trata de la imposición y ejecución de la pena de un progenitor o referente adulto responsable del cuidado de un niño y/o niña, sobre todo si se encuentra en la primera infancia, resulta exigible que al tomar las decisiones que correspondan las autoridades judiciales y penitenciarias evalúen también la dimensión familiar e incorporen un enfoque de derechos del niño, de modo tal que se guíen por los principios del interés superior del niño, no discriminación, desarrollo y bienestar mental, participación de los niños y niñas y el principio de no hacer daño*"⁴.
14. En este sentido, la CIDH expresó en el informe *Mujeres privadas de libertad en las Américas* que "*los Estados están obligados a adoptar todas las medidas necesarias que permitan a las madres privadas de libertad ejercer el cuidado y la crianza de sus hijas e hijos en contexto de detención. Elo incluye la implementación de acciones que: i) fomenten el apego y las habilidades parentales de cuidado; ii) destinen espacios dentro de las prisiones para que pasen el tiempo juntos, que abarquen áreas de cocina, educación, recreación y juego; y iii) faciliten su integración a la comunidad en compañía de sus madres, por ejemplo, permitiendo que aquellas puedan acompañarlos a la escuela o guardería, plazas y centro médicos en la comunidad*".
15. La Opinión Consultiva OP-29/22 resalta el derecho de los niños y las niñas de crecer en un entorno familiar y social propicio para su desarrollo. En este sentido, "*la Corte considera necesario precisar que cualquier decisión que se adopte, relacionada con el ingreso, permanencia y/o externalización del centro carcelario de un niño/a, que tenga un progenitor, cuidador principal o referente adulto en prisión, así como lo relativo a la separación de dicho progenitor o cuidador, siempre debe hacerse tras una evaluación individual, rigurosa y con la debida consideración a la protección de los derechos y al interés superior de los niños/as afectados*"⁵.

³ Opinión Consultiva OC-29-22, párr. 180

⁴ Opinión Consultiva OC-29-22, párr. 181

⁵ Opinión Consultiva OC-29-22, párr. 185



16. La Corte subraya que *"la apreciación y determinación del interés superior del niño por parte de las autoridades estatales **no podrá basarse en estereotipos de género nocivos y prejuicios sobre el rol de las mujeres frente a la maternidad y su capacidad para ejercerlo**, sino que deberá ser argumentado a partir de consideraciones debidamente probadas sobre las consecuencias que conlleva esta decisión para el bienestar y desarrollo integral del niño"*⁶. Así, se refiere que *"Los Estados deberán adecuar, revisar y si fuera necesario, reformar las normas y procedimientos que, al aplicarse, pudieran afectar, o no tengan debidamente en cuenta, el interés superior del niño"*. En relación con esto último, se destacan las consideraciones expresadas en el citado RAM, las cuales se sostienen en estereotipos de género nocivos y prejuiciosos.
17. La Corte también considera que *"de decidirse que la mejor opción es que el niño o niña viva en prisión con su madre o cuidadora principal, debe asegurarse que: (i) se registre en ingreso del niño o niña al centro penitenciario con respecto a la confidencialidad de la información relativa a su identidad; (ii) se brinde la información necesaria respecto a sus derechos; (iii) se realice de forma periódica una evaluación de la situación del niño por parte de personal especializado y la necesidad de que continúe viviendo en el centro penitenciario; (iv) cuando dichas decisiones sean tomadas por autoridades administrativas se garantice el control judicial, y (v) se garantice el contacto y mantenimiento de los vínculos con el otro progenitor, los familiares y adultos significativos"*.
18. Respecto de separaciones de un niño o niña de su madre o cuidador principal que se encuentre privado de libertad y su externalización, incluidas las relativas a las alternativas de cuidado, los Estados deben asegurar que se *"cumplan con los siguientes requerimientos: (i) sean adoptadas de manera individualizada, considerando las circunstancias particulares de cada caso; (ii) se recabe la opinión del niño o niña concernido según su edad y grado de madurez y se tengan en cuenta tales opiniones al adoptar una decisión; (iii) se realice una evaluación y determinación del interés superior, y (iv) de realizar la externalización, se garantice la continuidad de la relación entre madre, progenitor o cuidador principal que permanece encarcelado y su hijo o hija, cuando ello sea apropiado al interés superior. Finalmente, cuando, según su edad, los niños deban incorporarse a la vida en sociedad, los Estados deben establecer protocolos y procedimientos claros para asegurar una adecuada preparación para la transición y separación del niño de la persona cuidadora encarcelada, incluyendo la provisión de atención psicológica y apoyo social"*.

19. Que el Art. 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño hace referencia al derecho del niño a vivir con su padre y su madre, excepto en los casos que la separación sea necesaria para el interés superior del propio niño. En esta misma línea, destaca que es el derecho del niño mantener contacto directo con ambos, en caso de estar separado de uno de ellos o de los dos. Así, corresponde al Estado responsabilizarse de este aspecto, en el caso de que la separación haya sido producida por acción del mismo.

Que resulta pertinente dictar la presente recomendación en uso de las facultades conferidas por los artículos N°17 y 23 de la Ley 25875.

POR ELLO,

EL PROCURADOR PENITENCIARIO ADJUNTO INTERINO DE LA NACION

RESUELVE:

1. RECOMENDAR a la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal la derogación del Boletín Público Normativo N° 65, aprobado en el año 1997, y la formulación de un Programa específico dirigido a las mujeres que conviven con sus hijos e hijas en prisión que se corresponda con la normativa nacional e internacional vinculada a la protección de los derechos de las mujeres y los/as niños y niñas.
2. RECOMENDAR a la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal que convoque a organismos públicos y de la sociedad civil especializados en perspectiva de los derechos de los niños y las niñas y de las mujeres para la elaboración del programa específico.
3. PONER EN CONOCIMIENTO a la Sra. Subsecretaria de Relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios de la presente recomendación.
4. PONER EN CONOCIMIENTO a la Sra. Ministra de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la presente recomendación.
5. PONER EN CONOCIMIENTO a la Defensoría de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes de la presente recomendación.
6. PONER EN CONOCIMIENTO a la Sra. Defensora General de la Nación de la presente recomendación.
7. PONER EN CONOCIMIENTO a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de la presente recomendación.
8. PONER EN CONOCIMIENTO al Sr. Presidente del Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles de la presente recomendación.
9. PONER EN CONOCIMIENTO al Comité Nacional de Prevención de la Tortura de la presente recomendación.




Procuración
Penitenciaria de la Nación

"En defensa de los DD.HH de las personas privadas de su libertad."

10. PONER EN CONOCIMIENTO a los/as titulares de los Juzgados Nacionales de Ejecución Penal y a las Defensorías del fuero de la presente recomendación.
11. Regístrese y archívese.

RECOMENDACIÓN Nº 958/PPN/23



Ariel Cejas Mellare
Procurador Penitenciario Adjunto Interino
Procuración Penitenciaria de la Nación